

PRIVATISATION ET EMPRISE DES ENTREPRISES SUR LES POLITIQUES DE PÊCHE INTERNATIONALES

*Mads Barbesgaard*¹

« L'année 2016 verra se généraliser les discussions présentant les océans comme une nouvelle frontière économique et évoquant une nouvelle phase de l'industrialisation des mers »
The Economist, 2015²

Alors que nous approchons peu à peu de la fin 2016, les prédictions de l'hebdomadaire britannique The Economist semblent s'être vérifiées dans une certaine mesure. En effet, au cours des dernières années, un nombre sans précédent d'acteurs se sont penchés sur les questions fondamentales en lien avec l'amélioration de la gestion des ressources des océans : qui devrait contrôler ces ressources ? Qui devrait y avoir accès, selon quelles conditions et à quelles fins ? Et, d'une manière plus générale : quel devrait être le rôle de ces ressources dans notre société ?

Ces questions sont de plus en plus débattues dans le cadre des initiatives sur la « croissance bleue », auxquelles ne participent plus seulement les représentant-e-s de l'État, du secteur de la pêche et les scientifiques, mais aussi les ONG internationales de défense de l'environnement, comme le Fonds mondial pour la nature (WWF) ou *Conservation International*, le secteur financier, y compris Crédit Suisse et Goldman Sachs, ainsi que des sociétés militaires telles que Lockheed Martin. Tout au long de l'année 2015, une série de conférences internationales portant sur « l'investissement dans l'économie bleue » et sur les stratégies les plus adaptées pour atteindre la croissance bleue a rassemblé l'ensemble de ces acteurs. Concernant les ressources des océans, l'ensemble de ces discussions mettent l'accent sur les solutions politiques profitant, soi-disant, à tous, offrant un triple avantage : pour les populations, pour l'environnement et pour les profits. Dans la lignée des solutions « gagnant-gagnant-gagnant », un économiste des pêches très couramment cité souligna, dans un rapport présenté au Sommet mondial des océans sur la croissance bleue, organisé par *The Economist*, que la pêche pouvait devenir un « moteur de l'économie bleue, sur le long terme », sous réserve que des politiques appropriées soient mises en œuvre³. Et ce rapport de présenter les réformes des politiques en matière de pêche engagées par une série de pays comme solution pour « mettre fin à la surpêche, redynamiser les communautés côtières et redonner vie aux océans »⁴. Quels sont les fondements de ces réformes miracles ? La réponse réside dans les dénommées approches « fondées sur les droits ».

« PRIVATISER OU PÉRIR »⁵

Pour le lecteur de ce rapport, l'idée selon laquelle une approche des pêches « fondée sur les droits » (en raison du lien supposé avec le discours sur les droits humains) produirait des effets positifs pourra sembler indiscutable. Cependant, ce ne sont pas les droits *humains* qui figurent derrière cette approche prônée par les économistes

- 1 [Mads Barbesgaard](#) prépare un doctorat en géographie humaine à l'Université de Lund (Suède). Le présent article a été rédigé en étroite collaboration avec le Secrétariat international du Forum mondial des populations de pêcheurs (*World Forum of Fisher Peoples*, WFFP), un mouvement social de masse représentant les femmes et les hommes pratiquant la pêche artisanale du monde entier. Pour en savoir plus, voir : www.worldfishers.org (partiellement en français)
- 2 Merci à Seth Macinko (Université de Rhode Island) et Antonio Onorati (Centro Internazionale Crocevia) pour leur aide à la révision du présent article. Cet article a été initialement rédigé en langue anglaise.
- 3 Goddard, Charles, « The Ocean Business: The rise and rhetoric of the blue economy », *The World in 2016, The Economist Magazine*, 2 novembre 2015. www.theworldin.com/article/10625/ocean-business (en anglais)
- 4 Costello, Christopher *et al.*, *The Potential for Global Fish Recovery: How effective fisheries management can increase abundance, yield and value*, UCSB, University of Washington et Environmental Defense Fund, 2015, p. 5.
- 5 *Ibid.*
- 6 Macinko, Seth, "Lipstick and catch shares in the Western Pacific: Beyond evangelism in fisheries policy?", *Marine Policy* 44, 2014, pp. 37-41. www.researchgate.net/publication/259514077_Lipstick_and_catch_shares_in_the_Western_Pacific_Beyond_evangelism_in_fisheries_policy (en anglais)

des pêches, mais les droits de *propriété* – et, la plupart du temps, les droits de *propriété privée*. À l'antithèse du constat dressé par ces partisans, les mouvements représentant les artisans-pêcheurs dénoncent ces politiques de privatisation comme constituant un « accaparement des océans », en mettant en exergue leurs conséquences sociales et environnementales négatives.

D'où vient donc ce discours sur les droits ? En 1989, un ouvrage universitaire intitulé *Rights Based Fishing* présenta le concept et la proposition selon lesquels l'unique façon permettant d'éviter le chaos économique et environnemental dans le domaine de la pêche était d'introduire des droits de propriété privée sur les ressources halieutiques et le marché les régissant⁶. Et les auteurs de préciser de manière expresse qu'ils préconisaient « l'enclosure et la privatisation des ressources communes des océans »⁷. Dans un autre article, paru ultérieurement, l'un des auteurs souligna que la nécessité de diviser en « parcelles » et de privatiser les ressources repose sur l'hypothèse défendue par certains économistes de la pêche selon laquelle les droits de propriété constituent l'apogée de la civilisation humaine :

*[...] sans droits de propriété, la société humaine semble condamnée à la pauvreté extrême. En fait, si les droits de propriété étaient inexistantes ou limités, la société humaine serait primitive et différerait peu des versions les plus avancées des sociétés animales [...]. La conclusion à tirer est donc que les problèmes en matière de pêche prendraient fin si des droits de propriété adéquats pouvaient être définis, imposés et appliqués*⁸.

Depuis, de telles positions ont acquis une suprématie croissante et sont devenues de plus en plus alarmistes, à tel point que les économistes des pêches font désormais la promotion de ce que l'on appelle une « dichotomie du privatiser ou périr »⁹.

Toutefois, s'ils chantent les louanges de la propriété privée, ces argumentaires passent souvent sous silence les conséquences sociales dévastatrices des programmes de privatisation, lesquels, en réalité, ne font la part belle qu'à une minorité et dépossèdent la plupart des usagers traditionnels des ressources. Lorsqu'une ressource est marchandisée (les droits de pêche peuvent, par exemple, être achetés ou vendus sur des marchés nouvellement créés), elle se trouve concentrée entre les mains d'un petit nombre, à savoir, celles et ceux qui disposent du meilleur accès au capital¹⁰. L'un des exemples phares en la matière est le cas du Danemark, où l'introduction d'une approche « fondée sur les droits » a entraîné une crise sociale massive parmi et entre les communautés côtières. Une poignée d'armateurs riches en capitaux ont pu accumuler les ressources en « centralisant [les droits de pêche] autour d'un nombre restreint de navires de plus grande taille, concentrés dans un nombre limité de ports »¹¹. En 2015, une société de pêche détenait à elle seule des droits d'une valeur dépassant les 116 millions d'euros¹².

De la même façon, lorsque le gouvernement sud-africain, dans la période de l'après apartheid, introduisit une réforme « fondée sur les droits », près de 45 000 artisans-pêcheurs furent privés de leurs droits. En 2007, au terme d'une longue lutte menée par ces pêcheurs, la réforme fut finalement jugée inconstitutionnelle, au motif qu'elle affaiblissait leur droit humain à une alimentation et à une nutrition adéquates¹³.

Selon le Forum mondial des populations de pêcheurs (*World Forum of Fisher Peoples*, WFFP) et le Forum mondial des pêcheurs et travailleurs de la pêche (*World Forum of Fish Harvesters and Fish Workers*, WFF), les deux mouvements

- 6 Neher, Philip, Ragnar, Árnason et Mollet, Nina (eds), *Rights-Based Fishing*, NATO Asi Series, vol. 169, Springer, 1989. www.springer.com/us/book/9780792302469 (en anglais)
- 7 *Ibid.*, p. 3
- 8 Árnason, Ragnar, "Property rights as a means of economic organization", document présenté lors de la Conférence FishRights99 sur l'utilisation des droits de propriété dans la gestion des pêches, Fremantle (Australie), 11-19 novembre 1999. www.fao.org/docrep/003/x7579e/x7579e03.htm#b2-Property%20Rights%20as%20a%20Means%20of%20Economic%20Organization%20R.%20Arnason (en anglais)
- 9 *Op. cit.*, note 5, p. 40
- 10 Pour lire une critique de l'impact de processus similaires en lien avec les semences, un autre type de ressources naturelles, voir l'encadré 1.1 « Droits des paysans-ne-s sur les semences : les conflits inhérents aux régimes juridiques internationaux » de la présente édition de *L'Observatoire du droit à l'alimentation et à la nutrition*.
- 11 Høst, Jeppe, "A neoliberal catch: Access rights and the clash of coastal lifemodes", document présenté lors du Congrès mondial sur la pêche artisanale, Bangkok (Thaïlande), 18-22 octobre 2010, p. 13. www.seafdec.or.th/wsf2010/CZAP-WSFC%20Conference%20Proceedings/Concurrent%20Session%201-2/Jeppe_Host_Full_Paper_CZAP_WSFC_2010.pdf#page=13 (en anglais)
- 12 Pour en savoir plus, voir le documentaire danois sur la pêche artisanale diffusé sur DR TV, "DR 2 Undersøger: kvotekonger og små fisk", 8 septembre 2015. www.dr.dk/uv/se/dr2-undersoeeger/dr2-undersoeeger-kvotekonger-og-sma-fisk (en danois)
- 13 Pour en savoir plus sur l'affaire *Kenneth George and others v. Minister of Environmental Affairs and Tourism* et sur la politique relative à la pêche à petite échelle qu'elle a entraînée, voir : De Schutter, Olivier, *De la charité au droit – Mettre en œuvre le droit à l'alimentation en Afrique australe et orientale*, Note d'information 05, 2012, p. 15. www.srfood.org/images/stories/pdf/otherdocuments/20120601_nairobi_fr.pdf. Voir aussi : TNI, Afrika Kontakt et Masifundise, *L'accaparement mondial des mers : un livret*, Amsterdam : The Transnational Institute, 2014, p. 45. www.worldfishers.org/wp-content/uploads/2014/08/The_Global_Ocean_Grab-FR.pdf

sociaux mondiaux œuvrant dans le secteur de la pêche, ces dynamiques ne sont pas spécifiques au Danemark ou à l'Afrique du Sud ; bien au contraire. Elles sont en fait propres aux dites approches « fondées sur les droits ». Mettant en évidence les expériences vécues dans les pays que les partisans de ces approches décrivaient comme des réussites, ces deux mouvements ont montré que le « système de droit d'accès aux pêcheries conduit de facto à l'exclusion des artisans-pêcheurs ainsi qu'à la concentration des droits de pêche dans les mains d'une élite, [et qu'il est donc] incompatible avec la pêche artisanale. »¹⁴

L'INITIATIVE POUR LES PÊCHES CÔTIÈRES

Malgré ce constat, des projets similaires gagnent du terrain à l'échelle mondiale, notamment avec le développement du concept de croissance bleue. L'exemple le plus récent est l'Initiative pour les pêches côtières (*Coastal Fisheries Initiative*, CFI), un programme qui vise à réformer les pêcheries de six pays répartis sur trois continents : le Cap-Vert, la Côte d'Ivoire, le Sénégal, l'Équateur, le Pérou et l'Indonésie.

Sur une période de quatre ans, 238 millions d'USD seront ainsi distribués par le biais de plusieurs projets menés dans ces pays¹⁵. Les agences de mise en œuvre sont la FAO, le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE), le PNUD, *Conservation International*, le WWF et la Banque mondiale. L'Initiative est cofinancée par le Fonds pour l'environnement mondial (FEM), les gouvernements chargés de l'exécution, des ONG de défense de l'environnement, des fondations et des acteurs du secteur privé. La mise en œuvre est partagée entre les différentes organisations, le WWF intervenant en Indonésie, le PNUD, le WWF et *Conservation International* en Équateur et au Pérou, et la FAO et le PNUE au Cap-Vert, en Côte d'Ivoire et au Sénégal.

Au moment de la rédaction du présent article, l'Initiative pour les pêches côtières n'avait pas encore été mise en œuvre. Cependant, selon le WFFP et le WFF, son programme-cadre est profondément ancré dans l'idée selon laquelle la privatisation offre la seule voie permettant de faire progresser la gestion des pêches dans les pays ciblés¹⁶. Dans une déclaration datant de novembre 2015, les deux mouvements sociaux affirment que « l'Initiative pour les pêches côtières démontre une croyance aveugle dans [l'approche fondée sur les droits de pêche], qui vise à privatiser les ressources marines, comme solution universelle à tous les problèmes environnementaux et à la pauvreté »¹⁷. Comme ils le font remarquer, ceci n'est pas explicitement énoncé dans le document de l'Initiative, car le texte parle non pas de droits de propriété privée, mais de « sécurisation des droits fonciers et d'accès », sans préciser si ces derniers sont des droits privés ou non. Par ailleurs, le document appelle, à plusieurs reprises, à « sécuriser les droits » des « pêcheurs, communautés de pêcheurs et entreprises »¹⁸. En phase avec la logique des économistes des pêches mentionnés précédemment, il stipule que cette généralisation des « droits » encouragera « une utilisation des ressources durable d'un point de vue environnemental, économique et social »¹⁹. Ceci fait référence à une autre évolution constatée dans le jargon de la pêche : les défenseurs des approches « fondées sur les droits » ne parlent plus ouvertement de privatisation, comme ils pouvaient le faire en 1989, mais préfèrent « une rhétorique stratégiquement bienveillante » qui masque les buts réels, sans parler des conséquences, de ces approches²⁰. Néanmoins, « la mainmise exercée à travers la privatisation de l'accès et la marchandisation des droits peut prendre plusieurs formes, même si la langue évolue »²¹.

14 WFFP et WFF, *Appel aux gouvernements pour mettre un terme à leur appui au Partenariat Mondial pour les Océans (PMO) ainsi qu'aux réformes sur le Droit d'Accès aux Pêcheries*, 2013,

worldfishers.org/wp-content/uploads/2015/11/FR_Appel_aux_Gouvernements_GPO_200313.pdf

15 Pour en savoir plus sur le *Fonds pour l'environnement mondial* et le programme mondial de l'Initiative pour les pêches côtières, voir : www.thegef.org/gef/International_Waters/Coastal-Fisheries (en anglais)

16 FAO, Program Framework Document of the Coastal Fisheries Initiative, Rome : FAO, 2015. worldfishers.org/wp-content/uploads/2015/11/GEF-CFI-Framework-document.pdf (en anglais)

17 WFFP et WFF, "Fisherfolks say no to the Coastal Fisheries Initiative", 2015. www.worldfishers.org/2015/11/09/fisherfolks-say-no-to-the-coastal-fisheries-initiative (en anglais)

18 FAO, *op. cit.*, note 16, p. 18.

19 *Ibid.*

20 Macinko, Seth, *op. cit.*, note 5, p. 40.

21 Longo et al., *The Tragedy of the Commodity: Oceans, Fisheries and Aquaculture*, Rutgers University Press, 2015, p. 53.

Selon le WFFP et le WFF, « [l]e contenu du programme-cadre de l'Initiative a été développé et rédigé par un comité exclusif ». Tout au long du processus, la seule forme de « consultation » effectivement réalisée fut la possibilité de répondre à des questionnaires en ligne et de participer à des ateliers. Les deux organisations déclarent « [avoir] été réduits au niveau des autres « acteurs », tels que les représentants du secteur privé ou les universités, bien que nous représentions les personnes qui seront les plus touchées par l'Initiative »²².

Ces deux arguments exprimés par les mouvements d'artisans-pêcheurs dans leur critique s'appuient sur les *Directives volontaires visant à assurer la durabilité de la pêche artisanale dans le contexte de la sécurité alimentaire et de l'éradication de la pauvreté* (ci-après les Directives), approuvées par la FAO²³. L'alinéa 5.1 de cet instrument souligne que les Directives appuient « une répartition équitable des avantages découlant de la gestion responsable des pêches et des écosystèmes, au profit des artisans-pêcheurs et des travailleurs du secteur de la pêche, les hommes comme les femmes »²⁴. Or, il semble que cette répartition équitable soit gravement bafouée par les processus d'enclosure et de privatisation qui figurent derrière l'Initiative pour les pêches côtières. Par ailleurs, l'approche descendante dont cette dernière émane est diamétralement opposée aux processus décisionnels envisagés dans les Directives. Ceux-ci devraient « assurer une participation active, libre, efficace et en connaissance de cause des communautés d'artisans-pêcheurs, y compris des peuples autochtones [...] dans l'ensemble du processus de décision concernant les ressources halieutiques [...] »²⁵. Au regard de cette formulation on ne peut plus claire et explicite, le WFFP et le WFF jugent fort provocantes les affirmations de l'Initiative, selon lesquelles les réformes prévues pour les politiques nationales des six pays ciblés reflètent de manière adaptée les Directives de la FAO. Ils affirment, au contraire, que l'Initiative, aussi bien par son contenu que par le processus qu'elle suit, bafoue les Directives.

CROISSANCE BLEUE ET ACCAPAREMENT DES OCÉANS

La critique portant sur la participation et la représentation dans les processus décisionnels se réfère également aux processus plus larges évoqués dans l'introduction. Avec le développement du concept de croissance bleue, l'on a assisté, ces dernières années, à une « participation » (ou plutôt une domination) accrue d'un large éventail d'acteurs, à la recherche de bénéfices, sur les questions et les décisions liées à la gestion des ressources des océans. En plus d'être en concurrence avec le secteur de la pêche à grande échelle pour conserver leur accès et leur contrôle sur les ressources, les artisans-pêcheurs doivent donc désormais faire face aux protagonistes du secteur du tourisme, de l'aquaculture, de l'agriculture, de l'énergie, de l'exploitation minière et du développement des infrastructures. Par ailleurs, les acteurs engagés dans les efforts de conservation et d'atténuation du changement climatique s'approprient également les ressources aquatiques des artisans-pêcheurs. Comme l'indiquent les Directives, ces acteurs, en raison de leur pouvoir sur le marché, jouissent souvent d'une influence politique et économique sur les décideurs plus importante que les mouvements de représentation des artisans-pêcheurs. La croissance bleue marque donc potentiellement une nouvelle étape dans « l'accaparement des océans », à savoir « l'appropriation par les acteurs économiques les plus forts du contrôle sur les prises de décisions cruciales, [...] y compris le pouvoir de décider comment et à quelles fins les ressources marines sont utilisées, conservées et gérées »²⁶.

22 WFFP et WFF, *op. cit.*, note 17.

23 FAO, *Directives volontaires visant à assurer la durabilité de la pêche artisanale dans le contexte de la sécurité alimentaire et de l'éradication de la pauvreté*, Rome : FAO, 2014, www.fao.org/3/a-i4356f.pdf

24 *Ibid.*, p. 5.

25 *Ibid.*, p. 3.

26 TNI, Afrika Kontakt et Masfundise, *op. cit.*, note 11, p. 3.

Comme le savent les lecteurs réguliers de *l'Observatoire*²⁷, l'emprise croissante qu'exercent les entreprises sur les processus décisionnels au niveau mondial ne se limite en aucune manière aux ressources des océans ; elle s'inscrit dans une tendance plus large qui fragilise continuellement le cadre international existant (dans le cas qui nous occupe, le droit international des droits humains) au profit d'alliances bien plus alignées sur les besoins et les intérêts du secteur privé/ des entreprises. À ce titre, l'Initiative pour les pêches côtières est particulièrement préoccupante. Si elle prétend veiller au respect et à la promotion de l'un des rares instruments internationaux visant à renforcer la lutte des artisans-pêcheurs, ces derniers sont les premiers à déplorer à quel point l'Initiative réduira progressivement son efficacité à néant.

27 Pour en savoir plus sur l'emprise des entreprises sur les processus décisionnels, voir l'édition 2015 de *l'Observatoire du droit à l'alimentation et à la nutrition*, « La nutrition des peuples n'est pas un business ». www.rfn-watch.org/fileadmin/media/rfn-watch.org/ENGLISH/pdf/Watch_2015/RtFNWatch_FR_web.pdf