

Une mer sans pêcheurs

Nathalie ROS

Professeur à l'Université de Tours (IRJI)
Vice-Président et Secrétaire général de l'Association internationale du Droit de la Mer

Pendant des siècles aucun problème de durabilité de la pêche ne s'est posé. Activité de subsistance, directe ou indirecte, la pêche s'autorégulait naturellement. Les pêcheurs ne disposaient pas de bateaux ou d'arts sinon pour une pêche à petite échelle ; sans moteur et en manipulant les filets à la force des bras, ils ne pouvaient certainement pas vider la mer de toute vie comme le font les super chalutiers modernes. Avec le temps s'est développée une pêche plus intensive, qui a tiré parti du progrès technique et des performances de la technologie, ce qui a abouti à l'industrialisation de la pêche définitivement actée au XX^e siècle. Comme toujours les hommes ont tardé à prendre conscience du danger et les Etats de la surexploitation, préférant parier sur le mythe du caractère inépuisable des ressources halieutiques.

La première réponse systémique a été la nationalisation de la mer par les Etats côtiers, en lien avec le développement du droit de la pêche¹, mais cela n'a pas solutionné le problème ; au contraire, il s'en est suivi un cercle vicieux alimenté par les aides publiques et une logique à la fois productiviste et à court terme, ce qui a induit la généralisation de la surpêche. La logique du développement durable² a alors conduit à une nouvelle réponse systémique à travers le concept de pêche durable ; présentée comme un objectif pour l'avenir, la durabilité de l'activité halieutique est pourtant loin d'être une réalité qui puisse même être seulement considérée comme en devenir. Il y a donc urgence à trouver comment concilier pêche maritime et croissance durable, respect du milieu marin et droits des pêcheurs, en dépassant *le paradoxe de la gestion publique* (I) et en intégrant pleinement *l'enjeu d'un changement de paradigme* (II), pour ne pas léguer aux générations futures non seulement une mer sans poissons³ mais aussi *une mer sans pêcheurs*.

I - Le paradoxe de la gestion publique

Antérieure à l'introduction du concept de pêche durable, la gestion publique procède de la dynamique d'appropriation nationale réalisée au cours de la seconde moitié du XX^e siècle ; elle incarne un modèle fondé sur l'Etat et généralisé *au motif de protéger les droits des pêcheurs nationaux* (A), *sans parvenir à empêcher l'industrialisation de la mer* (B).

A – Au motif de protéger les droits des pêcheurs nationaux

Réalisée conformément à la doctrine du côtiérisme, *la juridictionnalisation des espaces et des ressources* (1) est allée de pair avec *le développement d'un droit international des pêches* (2), sans réussir à freiner la surexploitation.

¹ A. Rey Aneiros, Algunas reflexiones en torno a los fundamentos del derecho internacional clásico en materia de pesca, Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña 2001, p. 665-692, <https://ruc.udc.es/dspace/bitstream/handle/2183/2137/AD-5-28.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

² N. Ros, Développement durable et droit de la mer, Annuaire de Droit Maritime et Océanique 2017, Tome XXXV, p. 147-192 ; N. Ros, Sustainable Development Approaches in the New Law of the Sea, Spanish Yearbook of International Law 2017, Volume 21, p. 11-39, http://www.sybil.es/documents/ARCHIVE/Vol21/2_Ros.pdf.

³ Par référence au titre de l'ouvrage, Ph. Cury & Y. Miserey, Une mer sans poissons, Calmann-Lévy 2008.

1) La juridictionnalisation des espaces et des ressources

Des revendications étatiques convergentes (a) ont conduit à la territorialisation de la mer consacrée par la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer du 10 décembre 1982, aux termes de laquelle cette dynamique d'appropriation publique s'incarne naturellement dans *l'institution de la zone économique exclusive* (b).

a) Des revendications étatiques convergentes

Pour les Etats les plus dépendants de l'activité halieutique, la tentation de s'approprier l'espace maritime est apparue très tôt, dans différentes régions du monde, comme dans le Nord de l'Europe, afin de garantir la protection des droits des pêcheurs dans la mer territoriale et au-delà⁴. Mais le vrai mouvement de juridictionnalisation est contemporain du XX^e siècle et s'est développé après la seconde guerre mondiale, à la suite de la Proclamation Truman sur les pêcheries de 1945 ; il agrège des logiques différentes, parfois divergentes, mais appelées à converger durant la Troisième Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer.

La première dynamique d'appropriation est le fait d'Etats traditionnellement dépendants des ressources halieutiques situées au large de leurs côtes. Il s'agit d'Etats insatisfaits et même déçus par les résultats de la Première Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer, tenue à Genève en 1958, qui revendiquent des zones de pêche ou des droits préférentiels de pêche. Cette problématique correspond à l'un des deux thèmes discutés pendant la Deuxième Conférence échouée de 1960, comme devant la Cour internationale de Justice des années 50 à 70⁵.

Les revendications initiées en 1947 par les Etats sud-américains riverains du Pacifique (Chili, Equateur, Pérou) étaient totalement différentes, tant par leur amplitude spatiale, jusqu'à 200 milles marins, que par leur nature juridique, développée par référence à la notion de souveraineté économique, conformément à la doctrine de la souveraineté permanente sur les ressources naturelles. Dans le contexte de l'époque, caractérisé par le processus de décolonisation, cette dynamique appropriative a immédiatement reçu le soutien des nouveaux Etats indépendants ; elle s'est ensuite cristallisée sur le plan juridique, suite à la proposition africaine articulée autour de la création d'une zone économique exclusive de 200 milles marins⁶.

Les Etats développés, puissances maritimes ou pêcheurs hauturiers, s'opposèrent logiquement à ces différentes formes de revendications, et même initialement au compromis que représentait le concept de zone économique exclusive (ZEE). Ils ne voulaient pas renoncer à leur liberté, de naviguer comme de pêcher dans ces eaux relevant jusqu'ici de la haute mer, jusqu'à ce qu'ils se rendent compte qu'ils allaient être les principaux bénéficiaires de cette nouvelle forme d'appropriation et qu'ils se rallient instantanément à *l'institution de la zone économique exclusive*.

b) L'institution de la zone économique exclusive

En 1976, la zone économique exclusive est déjà une institution consacrée par le droit coutumier, puis ultérieurement par la Partie V de la Convention de 1982. La ZEE se définit selon un critère de distance, et elle se caractérise par son régime juridique qui constitue un compromis entre les prétentions souverainistes, qui étaient principalement celles des Etats latino-américains, et les oppositions de principe des puissances de navigation et de pêche. En termes de distance, l'appropriation réalisée apparaît tout à fait significative ; en vertu de l'article 57 de la Convention de Montego Bay, « *la zone économique exclusive ne s'étend pas au-delà de 200 milles marins des lignes de base à partir desquelles est mesurée la largeur de la mer territoriale* ». Pour ce qui est du régime juridique, la ZEE n'est pas une zone de souveraineté, mais une zone dans laquelle l'Etat côtier possède des droits souverains et une juridiction ; l'Etat ne possède d'ailleurs pas ces droits souverains et cette

⁴ A. Ræstad, *La mer territoriale, études historiques et juridiques*, Paris Pedone 1913.

⁵ Affaires des *Pêcheries*, s'agissant de la Norvège (<https://www.icj-cij.org/fr/affaire/5>), et de la *Compétence en matière de pêcheries*, s'agissant de l'Islande (<https://www.icj-cij.org/fr/affaire/55> et <https://www.icj-cij.org/fr/affaire/56>).

⁶ E. Garcia Sayan, *La doctrina de las 200 millas y el derecho del mar*, Derecho PUCP 1974, p. 12-27, <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechopucp/article/view/6212/6248>.

juridiction sur la zone, comme cela est le cas pour le plateau continental, mais seulement sur les ressources et les activités dans cette zone.

Même si d'autres ressources et activités sont visées à l'article 56, les *Droits, juridiction et obligations de l'Etat côtier dans la zone économique exclusive* s'expliquent au moins initialement, principalement et téléologiquement, par référence à la pêche : « 1. Dans la zone économique exclusive, l'Etat côtier a : a) des droits souverains aux fins d'exploration et d'exploitation, de conservation et de gestion des ressources naturelles, biologiques ou non biologiques, des eaux surjacentes aux fonds marins, des fonds marins et de leur sous-sol ». L'institution juridique de la ZEE se trouve ainsi justifiée par la volonté d'améliorer la gestion des ressources halieutiques, et de les exploiter de manière rationnelle sinon durable ; très largement contemporain de la Convention de 1982, le développement d'un droit international des pêches procède exactement de la même démarche.

2) Le développement d'un droit international des pêches

La logique inhérente à la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer implique en effet de différencier le droit de la pêche *dans les zones sous juridiction nationale* (a) et *en haute mer* (b).

a) Dans les zones sous juridiction nationale

Dans les zones sous juridiction nationale, zone de pêche ou zone économique exclusive, le nouveau droit de la mer confère à l'Etat côtier des droits de souveraineté aux fins de contrôler la pêche ; ces compétences « *de conservation et de gestion* » se justifient « *pour éviter que le maintien des ressources biologiques de sa zone économique exclusive ne soit compromis par une surexploitation* » (article 61 § 2), c'est-à-dire pour garantir la durabilité de la pêche⁷. L'Etat côtier a une juridiction exclusive tant pour la *Conservation des ressources biologiques* (article 61) que pour l'*Exploitation des ressources biologiques* (article 62). C'est lui qui « *fixe le volume admissible des captures en ce qui concerne les ressources biologiques dans sa zone économique exclusive* » (article 61 § 1) et « *détermine sa capacité d'exploitation des ressources biologiques de la zone économique exclusive* » ; et c'est seulement « *si cette capacité d'exploitation est inférieure à l'ensemble du volume admissible des captures* » qu'il autorise d'autres Etats à pêcher « *le reliquat* » (article 62 § 2). Concrètement, il peut ainsi réserver l'exploitation des ressources halieutiques de la zone à ses nationaux et exclure légalement les pêcheurs étrangers.

Au nom du développement économique et de la conservation à moyen sinon à long terme, la ZEE permet l'appropriation nationale revendiquée par les Etats durant la période antérieure, mais l'institution a échoué à réaliser ces objectifs, au même titre que le droit applicable *en haute mer*.

b) En haute mer

La situation en haute mer est *a priori* très différente de celle qui prévaut dans les zones sous juridiction ; du point de vue juridique, le régime applicable demeure la *Liberté de la haute mer* qui comprend « *la liberté de la pêche* » (article 87 § 1 alinéa e), sous réserve de la *Conservation et gestion des ressources biologiques de la haute mer* (Partie VII - Section 2, articles 116 à 120). L'article 116 garantit le *Droit de pêche en haute mer*, mais conditionne l'exercice de ce droit de « *tous les Etats [...] à ce que leurs ressortissants pêchent en haute mer* » par des obligations de conservation et de coopération. L'article 117 instaure ainsi une *Obligation pour les Etats de prendre à l'égard de leurs ressortissants des mesures de conservation des ressources biologiques de la haute mer*, quand l'article 118 met en exergue le principe de la *Coopération des Etats à la conservation et à la gestion des ressources biologiques en haute mer*, en particulier « *pour créer des organisations de pêche sous-régionales ou régionales* », une option confirmée sinon même confortée par l'Accord aux fins de l'application des dispositions de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer du 10 décembre 1982 relatives à la conservation et à la gestion des stocks de poissons dont les déplacements s'effectuent tant à l'intérieur qu'au-delà de zones économiques exclusives (stocks chevauchants) et des stocks de poissons grands migrateurs, du 4 août 1995.

⁷ W. Edeson, Sustainable Use of Marine Living Resources, Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht - Heidelberg Journal of International Law 2003, p. 355-376, https://www.zaoerv.de/63_2003/63_2003_2_a_355_376.pdf.

Si l'Accord de 1995 prétend favoriser l'*Application de l'approche de précaution* (article 6), les organisations régionales de gestion des pêches (ORGP)⁸ jouent un rôle décisif spécialement en haute mer ; elles n'incarnent pas seulement la dimension institutionnelle du nouveau droit de la pêche mais conditionnent aussi l'exercice de la liberté de pêche en la réservant *de facto* à leurs Etats membres (article 8 § 3)⁹. Comme dans les zones sous juridiction, mais de manière plus explicite, compte tenu du fait que le texte est postérieur tant à la Conférence de Cancún sur la pêche responsable, réunie en mai 1992, qu'au Sommet de la Terre organisé un mois plus tard, cet « *Accord a pour objectif d'assurer la conservation à long terme et l'exploitation durable des stocks de poissons chevauchants et des stocks de poissons grands migrateurs grâce à l'application effective des dispositions pertinentes de la Convention* » (article 2)¹⁰. Le nouveau droit international de la pêche s'est pourtant développé sans parvenir à empêcher l'industrialisation de la mer.

B – Sans parvenir à empêcher l'industrialisation de la mer

Dans le droit de la mer contemporain, la pêche durable continue de figurer un objectif¹¹; il y a à cela diverses raisons qui expliquent l'impuissance du régime de gestion publique, en premier lieu *l'engrenage de la surpêche* (1) et *l'endémisme de la pêche illicite* (2).

1) L'engrenage de la surpêche

Ni la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, ni les autres conventions ou actes dédiés, au niveau universel, dans le cadre de l'ONU ou de la FAO, ou régional, dans les ORGP ou au sein de l'Union européenne, ne sont parvenus à inverser la courbe de la surpêche, du fait d'*une doctrine productiviste* (a) et d'*une surveillance difficile* (b).

a) Une doctrine productiviste

Le droit de la pêche est caractérisé par son approche économique à court terme, une orientation historique et emblématique du nouveau droit de la mer. Aux termes de l'article 62 § 1, « *l'Etat côtier se fixe pour objectif de favoriser une exploitation optimale des ressources biologiques de la zone économique exclusive* ». Il s'agit concrètement d'« *éviter que le maintien des ressources biologiques de sa zone économique exclusive ne soit compromis par une surexploitation* » (article 61 § 2) mais aussi de « *maintenir ou rétablir les stocks des espèces exploitées à des niveaux qui assurent le rendement constant maximum* » (article 61 § 3), ce qui vaut également en haute mer (article 119 § 1 alinéa a). En pratique, l'objectif économique du rendement constant maximum peut conduire à un enchaînement, de la pêche optimale à la surpêche, et de la surpêche durable à la surpêche non durable.

Cette doctrine s'explique non seulement pour des raisons économiques mais également parce qu'elle est accentuée par les mécanismes de gestion publique, comme les subventions au secteur de la pêche qui induisent une surcapacité de la flotte, ou le transfert de l'effort de pêche et des pratiques non durables du Nord au Sud. Dans les zones sous juridiction comme *a fortiori* en haute mer, la surexploitation est en outre favorisée par *une surveillance difficile* des espaces maritimes.

b) Une surveillance difficile

⁸ E. M. Vázquez Gómez, Las Organizaciones Internacionales de Ordenación Pesquera. La Cooperación para la Conservación y la Gestión de los Recursos Vivos del Alta Mar, Sociología y Política Pesquera, Junta de Andalucía Consejería de Agricultura y Pesca 2002, <https://www.juntadeandalucia.es/export/drupaljda/Las%20organizaciones%20internacionales%20de%20ordenaci%C3%B3n%20pesquera.pdf>.

⁹ M. Le Hardy, Que reste-t-il de la liberté de la pêche en haute mer ? De l'exploitation individuelle à la gestion collective. Essai sur le régime juridique de l'exploitation des ressources biologiques de la haute mer, Paris Pedone 2002.

¹⁰ O. Spijkers & N. Jevglevskaia, Sustainable Development and High Seas Fisheries, Utrecht Law Review 2013, p. 24-37, <https://www.utrechtlawreview.org/articles/abstract/10.18352/ulr.210/>.

¹¹ N. Ros, El objetivo de pesca sostenible, in J. Cabeza Pereiro & J. M. Sobrino Heredia (Coord.), Pesca marítima y crecimiento sostenible, Albacete Editorial Bomarzo 2021 (à paraître).

La surveillance comme le contrôle des espaces maritimes sont par essence problématiques. La mer est un milieu fluide où toute présence humaine suppose un vecteur, qui est généralement un navire, alors que la distance à la côte contribue naturellement à accentuer la difficulté ; dans le cas de la zone économique exclusive, la largeur maximale des 200 milles marins génère des espaces sous juridiction sans proportion avec le territoire et les côtes, et aussi avec les moyens matériels, humains, logistiques et financiers des Etats côtiers. Une surveillance avec les moyens traditionnels, comme ceux de la marine, est difficilement imaginable ce qui favorise des expériences très préoccupantes de surveillance par satellites, que ce soit dans l'hypothèse d'une surveillance étatique ou privée.

Si une surveillance effective des espaces maritimes est concrètement quasi impossible dans le cas des Etats développés ayant des ZEE géantes, comme la France, c'est un problème insoluble pour les Etats en développement, en particulier les petits Etats insulaires en développement, dans le Pacifique ou l'océan Indien ; bien entendu, la situation est encore beaucoup plus difficile en haute mer ce qui favorise non seulement la surpêche mais aussi *l'endémisme de la pêche illicite*.

2) L'endémisme de la pêche illicite

Le développement du droit de la pêche, tant du point de vue normatif qu'institutionnel, a conduit à la généralisation de la pêche illicite, *un fléau environnemental, social et économique* (b), qui apparaît *une conséquence de l'encadrement juridique* (a).

a) Une conséquence de l'encadrement juridique

La pêche illicite est un phénomène mondial ; elle prolifère dans les eaux territoriales, les ZEE, ou en haute mer, et son développement est naturellement beaucoup plus facile dans les espaces maritimes où les Etats n'ont pas une capacité de surveillance suffisante.

Des activités de pêche non autorisées ont toujours existé, mais les origines de ces nouvelles pratiques sont différentes ; elles résultent de priorités économiques à court terme orientées vers la recherche d'un profit rapide, sans aucune considération de durabilité. Parallèlement, le droit des pêches est allé en se développant comme instrument de lutte contre la surexploitation avec un conditionnement drastique de la liberté traditionnelle de pêche, y compris en haute mer ; progressivement, toutes les activités de pêche se sont trouvées juridiquement encadrées, ce qui a eu pour conséquence logique l'augmentation exponentielle des pratiques de pêche illicite ou illégale, non déclarée et non réglementée, et par la même de la surexploitation avec une incertitude supplémentaire quant à l'état des stocks halieutiques.

Dans ces conditions, l'objectif de pêche durable fait plus que jamais figure de mythe inaccessible, et la lutte contre la pêche illicite s'impose comme une nécessité vitale pour l'avenir¹². Mais il est en pratique très difficile de lutter contre ce phénomène, parce qu'il est par essence occulte, qu'il a un poids économique important, et qu'il est de surcroît intimement lié au crime international organisé¹³. Cela suppose la coopération conjointe de tous les Etats potentiellement impliqués, Etat du pavillon, Etat côtier, Etat du port ou du marché, pour agir efficacement et conformément au droit international contre ce *fléau environnemental, social et économique*.

b) Un fléau environnemental, social et économique

La pêche illicite ne permet pas d'atteindre l'objectif de pêche durable ; elle constitue une menace grave pour toute exploitation responsable et à long terme des ressources vivantes, et un obstacle à chacune des trois dimensions du développement durable ; c'est un fléau environnemental, social et économique.

En ce qui concerne la dimension environnementale, la pêche illicite vient s'ajouter à la pêche légale ; elle hypothèque ainsi l'avenir du secteur de la pêche, s'agissant des volumes de captures, et de

¹² N. Ros, La lutte contre la pêche illicite, in G. Andreone, A. Caligiuri, G. Cataldi (Dir.), Droit de la mer et émergences environnementales / Law of the Sea and Environmental Emergencies, Cahiers de l'Association internationale du Droit de la Mer 1, Napoli Editoriale Scientifica 2012, p. 69-122.

¹³ G. A. Oanta, Illegal Fishing as a Criminal Act at Sea, in E. D. Papastavridis & K. N. Trapp (Eds.), La criminalité en mer / Crimes at Sea, Leiden Boston Brill Nijhoff 2014, p. 149-197.

l'épuisement des stocks et des espèces de poissons, et elle fait obstacle à la préservation de la biodiversité marine, en particulier du point de vue écosystémique.

Compte tenu de son organisation criminelle transnationale, la pêche illicite est par essence un fléau social et humain ; elle contrevient à l'application et au respect des normes du travail et des autres droits de l'être humain. Souvent, les navires de pêche illégale sont immatriculés sous pavillon de complaisance¹⁴ avec des conditions de travail à bord généralement très mauvaises, tant du point de vue de la sécurité des pêcheurs que des droits de l'homme. Les pêcheurs originaires des pays en voie de développement sont les victimes désignées de ces formes modernes d'exploitation humaine, travail forcé, traite des êtres humains ou autres situations d'esclavage.

Les facteurs social et économique sont naturellement liés, parce que la pêche illicite contribue à la crise mondiale des pêches, tant dans les pays développés qu'en voie de développement. Dans le premier cas, la pêche illicite défavorise la pêche artisanale, et fait obstacle aux initiatives des pêcheurs responsables, en contribuant à l'épuisement des stocks déjà surexploités, ce qui les empêche de promouvoir une pêche durable et à long terme. Dans les pays en développement, la pêche illicite entrave le développement durable et favorise le pillage des ressources vivantes, privant ainsi les pêcheurs de travail et de revenus, et les populations dépendantes du poisson de la nécessaire sécurité alimentaire ; cela ne permet pas de lutter contre la pauvreté, et peut aussi inciter les petits pêcheurs sans emploi à se consacrer à la piraterie.

Confronté à tous ces défis, l'avenir de la pêche apparaît *l'enjeu d'un changement de paradigme*, à la recherche d'autres modèles de gestion.

II – L'enjeu d'un changement de paradigme

Le droit de la mer post-nouveau est caractérisé par la remise en cause du modèle de gestion publique de la pêche, et par une dynamique contemporaine explorant par conséquent d'autres options, entre *l'aboutissement de la logique néolibérale (A)* et *le combat pour l'humanisation de la pêche (B)*.

A – L'aboutissement de la logique néolibérale

Conformément aux postulats du néolibéralisme dominant, l'approche économique fait le pari des avantages inhérents à une gestion privée de la pêche¹⁵, ce qui contribue à l'industrialisation de l'activité, *via l'accès aux champs de pêche (1)* comme *via l'accès aux ressources halieutiques (2)*.

1) Via l'accès aux champs de pêche

Pour les tenants de la doctrine économique, l'objectif de pêche durable doit être subsidiarisé, par référence à une rationalisation des usages de la mer, selon une logique de profit et de rentabilité, et conformément aux principes des partenariats publics-privés ; mais, dans tous les cas, *planification de l'espace maritime (a)* et/ou *aires marines protégées (b)*, les pêcheurs risquent en réalité une exclusion totale ou partielle des champs de pêche.

a) La planification de l'espace maritime

En lien avec l'économie bleue, cette approche postule une nouvelle manière de considérer la mer et les activités maritimes, en relation avec la diversité des usages au-delà de la navigation et de la pêche, et avec l'avantage de minimiser *de facto* l'impact environnemental des activités halieutiques. Elle entend favoriser ainsi le développement des industries bleues qui nécessitent une emprise sur un espace déterminé et sécurisé, mais avec de meilleures perspectives économiques et sociales,

¹⁴ J. M. Sobrino Heredia, Pabellones de conveniencia y pesca ilegal, in M. Vargas Gómez-Urrutia & A. Salinas de Frías (Coord.), Soberanía del Estado y derecho internacional: homenaje al profesor Juan Antonio Carrillo Salcedo, Universidad de Sevilla 2005, Vol. 2, p. 1331-1348.

¹⁵ N. Ros, *Human Sea* : les pêcheurs face aux risques de privatisation des espaces maritimes et de leurs ressources, in A. Charbonneau, O. Fotinopoulou-Basurko & F. Mandin (Coord.), *Le travail et la mer Mélanges Patrick Chaumette*, Paris Pedone 2021 (à paraître).

conformément au principe de la croissance bleue¹⁶. Il en résulte une concurrence pour l'espace maritime, entre les activités traditionnelles fondées sur la navigation et ces usages fixes de la mer, comme les plateformes dédiées à l'exploitation du pétrole et du gaz ou les parcs éoliens, mais aussi potentiellement entre ces industries requérant une exclusivité spatiale.

Présentée comme une rationalisation des usages et une manière de réduire les conflits, la planification de l'espace maritime procure la sécurité nécessaire aux investisseurs, via l'adjudication de concessions, et l'exclusivité d'usage par exclusion des autres usagers, s'agissant en premier lieu des pêcheurs dont les activités professionnelles sont généralement considérées comme incompatibles avec les industries bleues. En pratique, ce type de situation aboutit à l'exclusion des pêcheurs de leurs champs de pêche, ce qui est parfois présenté comme une manière de tendre vers l'objectif de pêche durable. Ce phénomène se confirme quand la planification de l'espace maritime prévoit en outre la création d'*aires marines protégées*.

b) Les aires marines protégées

Les aires marines protégées (AMP) s'inscrivent *prima facie* dans une dialectique exploitation/protection. Elles constituent des outils de gestion par zone tout à fait utiles d'un point de vue environnemental, ainsi que pour la gestion durable des pêches, en particulier lorsque les pêcheurs sont associés ou initiateurs, et qu'ils ne sont en tout cas pas exclus de leur création et de leur gestion. Mais les AMP développées dans le cadre de la doctrine néolibérale, et en faveur desquelles militent certaines ONG environnementales financées par les *lobbies* du pétrole ou des terres rares, peuvent en réalité aussi participer d'une dynamique d'appropriation privée des espaces maritimes au bénéfice des industries bleues, via leur gestion privée par les ONG, de manière autonome ou dans le cadre d'une planification de l'espace maritime¹⁷.

Dans de nombreux cas, en effet, ces AMP interdisent quasi exclusivement les activités de pêche, sans prendre en compte les autres usages de la mer, par exemple l'exploitation *offshore*, pétrolière ou minière, qui demeurent généralement autorisés¹⁸. Pourtant, ces AMP sont désignées comme étant des aires marines protégées *no take*, et leur création est justifiée par des arguments de compensation environnementale qui intègrent l'objectif de pêche durable, quand il s'agit en réalité seulement d'exclure les pêcheurs des champs de pêche correspondants, pour sécuriser les espaces et les activités d'exploitation des fonds, tant sur les plateaux continentaux que, dans un futur proche, dans la Zone. Ces AMP *no take* présentent en outre l'inconvénient de ne pas permettre de distinguer la pêche durable de la pêche non durable, dès lors que toutes activités y sont interdites et que souvent, spécialement quand une surveillance effective n'est pas possible, elles favorisent en définitive ainsi la pêche illicite.

Ce type d'aires marines protégées se justifie par référence aux postulats du néolibéralisme qui considère qu'une gestion privée est toujours plus efficace qu'une gestion publique, parce qu'elle repose sur la loi du marché, une doctrine qui sert également d'argument principal pour ce qui est de *l'accès aux ressources halieutiques*.

2) Via l'accès aux ressources halieutiques

En ce qui concerne les ressources vivantes, les nouveaux modèles de gestion font le pari d'une logique économique, de marché et de rentabilité maximale, ce qui impose de rationaliser l'accès aux stocks halieutiques comme en définitive *in fine* à l'activité de pêche ; cela commence par *les quotas individuels transférables* (a) pour aboutir aux *monsters boats* (b).

¹⁶ N. Ros, *Estrategia Blue Growth y retos de privatización del mar*, in J. Cabeza Pereiro & B. Fernández Docampo (Coord.), *Estrategia Blue Growth y Derecho del Mar*, Albacete Editorial Bomarzo 2018, p. 227-250.

¹⁷ N. Ros, *La privatisation des mers et des océans : du mythe à la réalité*, in P. Chaumette (Coord.), *Transforming the ocean law by requirement of the marine environment conservation / Le droit des océans transformé par l'exigence de conservation de l'environnement marin*, Madrid Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales 2019, p. 169-187, <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-02396208/document>.

¹⁸ Le cas le plus emblématique est celui des Seychelles ; N. Ros, *Les Seychelles, laboratoire de la privatisation des mers*, *Neptunus* 2020/1, Volume 26, <https://cdmo.univ-nantes.fr/fr/neptunus-e-revue/annee-2020>.

a) Les quotas individuels transférables

L'idée sous-jacente procède de l'approche économique exposée par Garrett Hardin dans son célèbre article publié dans la revue *Science* en 1968, *The Tragedy of the Commons*¹⁹ : privatiser les biens communs pour en finir avec la surexploitation. Concrètement, la doctrine néolibérale considère les quotas individuels transférables (QIT) comme le moyen économique le plus efficace pour atteindre l'objectif de pêche durable parce que, via la loi du marché, il permet une rationalisation automatique de l'activité de pêche.

Traditionnellement, c'est l'Etat qui détermine les quotas utilisés pour gérer la pêche dans sa ZEE. Le quota correspond alors à un droit de pêche mais il ne constitue en aucun cas un droit de propriété sur les stocks halieutiques ; les QIT ne sont en principe pas transférables, ils ne peuvent normalement être vendus ni faire l'objet d'un marché. Au contraire, dans la doctrine néolibérale, les droits de pêche sont commercialisables, selon la loi du marché, ce qui est supposé favoriser l'efficacité et par conséquent la rationalisation de l'activité, avec la centralisation automatique des quotas au bénéfice des grandes entreprises industrielles. En assimilant rentabilité et durabilité, ce mécanisme économique, même assorti de correctifs, aboutit à l'exclusion rapide des petits pêcheurs, et de la pêche artisanale, parce qu'il ne s'agit en réalité pas seulement d'une approche fondée sur le marché, mais surtout d'un modèle économique essentiellement favorable aux grandes entreprises multinationales et aux intérêts capitalistiques.

L'objectif de pêche durable fait alors figure de pur prétexte pour justifier la centralisation des droits de pêche²⁰, une dynamique qui aboutit inévitablement au résultat contraire, comme avec les *monster boats*.

b) Les *monster boats*

La logique de rentabilité favorise la pêche industrielle ; elle permet la centralisation des droits de pêche, et indirectement l'augmentation de la puissance de pêche, avec des navires très grands qui utilisent des engins de pêche très peu sélectifs. Les super chalutiers incarnent cette réalité de la pêche contemporaine ; ce sont des monstres des mers, les *monster boats*, des navires de plus de 100 voire 200 mètres. Leur présence sur nos océans s'est développée durant la deuxième décennie des années 2000 ; ils opèrent principalement en Afrique, dans le Pacifique et en Europe, où ils pêchent sur les quotas européens.

Pour illustrer le danger que représentent ces navires, il faut donner quelques exemples, en gardant présent à l'esprit que dans le monde seulement 2 % des navires de pêche ont une longueur supérieure à 24 mètres. Le plus connu de ces monstres est probablement le *Margiris*, avec une longueur de 142 (ou 143) mètres, pour 9500 tonnes et une capacité de charge de 6200 tonnes, il est le second navire de pêche le plus grand du monde ; avec son filet de 600 mètres, il peut capturer 250 tonnes de poissons par jour et pêcher ainsi en une seule journée ce que pêchent cinq chalutiers « normaux » pendant toute une année²¹. Le plus grand chalutier du monde, le *Lafayette*, a quant à lui une longueur de 228 mètres et une capacité de charge de 14000 tonnes !²²

Avec ces monstres, le problème est naturellement double du point de vue de la durabilité. D'une part, vu leur capacité de pêche, ces super chalutiers vident littéralement les océans, en pratiquant une pêche qui n'est pas sélective et qui détruit les écosystèmes, en faisant beaucoup de

¹⁹ G. Hardin, *The Tragedy of the Commons*, *Science* 1968, Vol. 162, no. 3859, p. 1243-1248, https://pages.mtu.edu/~asmayer/rural_sustain/governance/Hardin%201968.pdf.

²⁰ G. Buisson & M. Barnley, *Les quotas individuels de pêche transférables. Bilan et perspectives pour une exploitation durable des ressources*, Etudes et synthèses, Direction des études économiques et de l'évaluation environnementale, Ministère de l'Ecologie, du Développement et de l'Aménagement durables 2007, <http://temis.documentation.developpement-durable.gouv.fr/docs/Temis/0062/Temis-0062931/18057.pdf>.

²¹ Comme la majorité de ces *monster boats*, il appartient à une compagnie immatriculée dans un Etat membre de l'Union européenne, en l'occurrence les Pays-Bas ; il s'agit de *Parlevliet en Van der Plas*, bien connue également pour posséder des intérêts directs dans de grands armements de pêche industrielle dans d'autres Etats membres de l'Union européenne, notamment en France.

²² Ce navire a longtemps été immatriculé sous pavillon russe, et a aussi navigué sous pavillon péruvien sous le nom de *Damanzaihao* ; il appartient aujourd'hui au groupe chinois *Pacific Andes*. On dit que s'il pêchait tous les jours, il pourrait pêcher en une année l'équivalent de ce que pêche l'ensemble de la flotte de pêche française durant la même période.

prises accessoires, notamment des dauphins, avec énormément de rejets. D'autre part, ces navires industriels tuent non seulement tous les poissons mais aussi indirectement les pêcheurs, et en tout cas la pêche artisanale, qui est la plus susceptible d'être sélective et durable.

S'agissant d'un système de gestion purement économique, le pire est que, dans la majorité des cas, ces monstres pêchent sur des quotas concentrés mais légaux. Cette approche économique favorise l'industrialisation de la mer, laquelle est incompatible avec l'objectif de pêche durable, ce qui justifie d'autant certaines démarches actuelles, et *le combat pour l'humanisation de la pêche*.

B – Le combat pour l'humanisation de la pêche

Pour pouvoir espérer atteindre l'objectif de pêche durable, il faut valoriser la dimension humaine de la pêche, humaniser la pêche tant du point de vue des pêcheurs qu'*in fine* des communautés côtières, voire même des consommateurs. C'est un défi susceptible d'être relevé, en empruntant *une démarche de cogestion* (1) afin de promouvoir *une pêche à visage humain* (2).

1) Une démarche de cogestion

Cette approche participe en définitive de la logique d'action collective, impliquant acteurs publics et privés dans un cadre de gouvernance, préconisée par le Prix Nobel d'Economie, Elinor Ostrom dans son maître ouvrage publié en 1990, *Governing the Commons*²³. Il s'agit d'une nouvelle façon de gérer la pêche qui commence par *la responsabilisation des pêcheurs* (a) mais suppose aussi naturellement *l'implication des pêcheurs* (b).

a) De la responsabilisation des pêcheurs

Avec l'industrialisation de la pêche inféodée au marché et à sa loi de profit et de rentabilité à court terme, les pêcheurs qui veulent pratiquer une pêche à visage humain, dans une perspective de durabilité à long terme, n'ont guère d'autre option que d'adopter une attitude responsable pour préserver les ressources et l'avenir de la profession. Cela suppose des initiatives propres, pour protéger concrètement les stocks quand il appert qu'ils le nécessitent, *a fortiori* quand il n'y a pas d'autres moyens du fait de l'inertie des organes de gestion publique.

Ainsi, par exemple²⁴, le 2 juin 2018, des confréries de pêcheurs de l'*Alt Empordà*, dans le Nord de la Catalogne, ont décidé de leur propre initiative et sans aucune incitation publique, de créer trois zones d'interdiction stricte de la pêche. Ces moratoires font suite à des essais pilotes menés au cours des années précédentes, lesquels ont démontré l'effet positif de ces interdictions, en termes d'augmentation du stock mais aussi de taille des poissons. Les interdictions, dont la durée n'est pas limitée dans le temps, sont complétées par des mesures affectant les modalités de pêche, comme par exemple l'augmentation de la taille des mailles de filets. Présenté comme une initiative pionnière et un mode de gestion qui donne le pouvoir aux pêcheurs, cet accord des pêcheurs pour les pêcheurs, comme le définissent ses initiateurs, ne peut être une solution en soi car il pose l'incontournable question de la pêche illicite et du contrôle comme de la mise en œuvre ; en effet, seules les trois plus importantes confréries de la région sont signataires, en collaboration avec les deux plus grandes confréries de la région voisine, quand les zones fermées à la pêche sont faciles d'accès²⁵. Rien ne garantit que d'autres ne viennent pas détruire les ressources que ces pêcheurs s'abstiennent de pêcher pour défendre la viabilité de la pêche et du métier, mais aussi celle d'un mode de vie qu'ils veulent transmettre aux plus jeunes. En réalité, la cogestion suppose d'aller plus loin que la responsabilisation, *via l'implication des pêcheurs*.

²³ E. Ostrom, *Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge University Press 1990, https://wtf.tw/ref/ostrom_1990.pdf.

²⁴ Tous les exemples à suivre sont localisés en Catalogne, et plus particulièrement dans l'*Alt Empordà*, parce que l'auteur a l'opportunité d'y faire des recherches de terrains ; ces exemples ne sont bien entendu pas exclusifs d'autres initiatives du même type, menées dans d'autres régions d'Europe ou ailleurs dans le monde.

²⁵ L'accord a été signé par les confréries de *Llançà*, *El Port de la Selva* et *Roses*, en collaboration avec les confréries de *Palamos* et *Blanes* dans le *Baix Empordà* ; *Mira'm La Revista de l'Empordà*, Juliol 2018, Núm. 216, p. 34-35, https://issuu.com/miramrevista/docs/revista_miram_216.

b) A l'implication des pêcheurs

Il faudrait une vraie cogestion responsable entre l'Etat côtier et les pêcheurs nationaux, ce qui devrait aussi être décliné au niveau local, en impliquant les autorités publiques et les pêcheurs, représentés par les confréries, ou institutions similaires, là où elles existent, et en fonctionnant par conséquent non plus classiquement *top down* mais aussi effectivement *bottom up*. Ce type de gouvernance publique-privée de la pêche aurait en outre l'avantage de reconnaître et d'intégrer ainsi les savoirs traditionnels des pêcheurs au processus de gestion de l'activité. En pratique, il s'agirait d'adopter une logique mixte, de coparticipation dans la gestion, la décision, la surveillance, la mise en œuvre, avec une responsabilisation préalable de nature à favoriser le respect et à permettre de poursuivre efficacement l'objectif de pêche durable, parce qu'elle associe les pêcheurs et se définit par son approche humaine.

Participe de cette dimension un texte qui n'a malheureusement jusqu'ici pas pu être véritablement mis en œuvre²⁶, non du fait d'oppositions du monde de la pêche, mais pour des raisons de conformité constitutionnelle. Il s'agit du Décret 118/2018, du 19 juin, relatif au modèle de gouvernance de la pêche professionnelle en Catalogne²⁷, finalement modifié par le Décret 3/2020, du 8 janvier, portant modification du Décret 118/2018, du 19 juin²⁸, aux fins de permettre son entrée en vigueur. L'objectif de ce décret innovant est d'établir un cadre de gouvernance pour la gestion des activités liées à la pêche professionnelle en Catalogne, via l'application d'un modèle de cogestion en tant qu'instrument décisionnel, s'agissant des mesures techniques contenues dans les plans de gestion (chapitre 2), généralement pluriannuels et adoptés par référence à une gestion bioéconomique et sociale (article 7), conformément au principe de précaution et selon une approche écosystémique (article 4.2), comme outil de réglementation, de suivi et de contrôle de l'exploitation et de la gestion des ressources halieutiques locales.

Ce type de modèle peut permettre de mettre en œuvre une pêche à long terme, ainsi susceptible de tendre vers l'objectif de pêche durable sinon de l'atteindre effectivement, en d'autres termes *une pêche à visage humain*.

2) Une pêche à visage humain

L'avenir des pêches apparaît naturellement conditionné par la durabilité de l'activité halieutique. Il s'agit donc d'imaginer *une pêche écosystémique et alternative* (a) pour parvenir à *une pêche respectueuse des hommes et du milieu marin* (b).

a) Une pêche écosystémique et alternative

Pour être durable, la pêche doit être écosystémique et alternative.

Une pêche écosystémique est un objectif connu²⁹ qui implique de changer la manière de concevoir l'activité de pêche, en adoptant une approche globale et à long terme des bénéfiques et des impacts, et en la resituant dans son environnement et son milieu, vivant comme non vivant. Il ne s'agit pas seulement de pêcher une espèce cible, mais de la pêcher de manière durable, par exemple en

²⁶ Pour un tout premier exemple, C. Vilà, Estableixen dos mesos de veda l'any per a la pesca de sèpia a la badia de Pals i Roses, Diari de Girona, 7 octobre 2020, <https://www.diaridegirona.cat/comarques/2020/10/07/estableixen-dos-mesos-veda-anuals/1066674.html>.

²⁷ Décret 118/2018, de 19 de juny, sobre el model de governança de la pesca professional a Catalunya, Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya, Núm. 7647 - 21.6.2018, <https://portaldogc.gencat.cat/utillsEADOP/PDF/7647/1682025.pdf> ; pour une version en castillan, consulter <https://www.iberley.es/legislacion/decreto-118-2018-19-junio-sobre-modelo-gobernanza-pesca-profesional-cataluna-25902831>.

²⁸ Décret 3/2020, de 8 de gener, de modificació del Decret 118/2018, de 19 de juny, sobre el model de governança de la pesca professional a Catalunya, Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya, Núm. 8039 - 10.1.2020, <https://portaldogc.gencat.cat/utillsEADOP/PDF/8039/1778485.pdf> ; pour une version en castillan, consulter <https://www.iberley.es/legislacion/decreto-3-2020-8-enero-modificacion-decreto-118-2018-19-junio-sobre-modelo-gobernanza-pesca-profesional-cataluna-26468667>.

²⁹ Cf. par exemple, J. M. Sobrino Heredia, E. C. López Veiga, A. Rey Aneiros, La integración del enfoque ecosistémico en la política pesquera común de la Unión europea, Valencia Tirant lo Blanch 2010.

utilisant des engins de pêche assez sélectifs pour éviter la prise de juvéniles et les captures accessoires, tout en étant respectueux des fonds marins et des cycles biologiques. En mer comme sur terre, l'homme doit se considérer comme faisant partie intégrante de l'écosystème, réintégrer son propre environnement avec la conscience qu'il ne doit pas le détruire. Pour atteindre cet objectif, il faut changer de modèle de gestion des pêches.

Bien sûr, il s'agirait d'une pêche alternative à la pêche industrielle, durable par sa dimension humaine, sans bateaux monstres mais avec une approche responsable, susceptible d'être attractive pour les jeunes, par ses bons revenus et ses conditions de travail. Les objectifs de profit à court terme sont par essence oligarchiques, dans la mesure où ils bénéficient à l'industrie et aux multinationales de la pêche, et en aucun cas aux pêcheurs. De ce fait, la durabilité apparaît inséparable de la conception tridimensionnelle du développement durable, intégrant l'économie, l'écologie et le social, avec une vision à long terme et globale de la pêche, centrée sur le respect de l'environnement, la qualité de vie et les conditions de travail des pêcheurs, la santé économique du littoral, et la satisfaction des consommateurs. Pour cela, il faut *une pêche respectueuse des hommes et de l'environnement marin*.

b) Une pêche respectueuse des hommes et de l'environnement marin

A l'origine, la pêche était respectueuse ; il s'agissait d'une activité alimentaire intégrant progressivement une vocation commerciale, et les changements furent la conséquence de l'industrialisation à outrance. Seule une pêche artisanale à petite échelle, c'est-à-dire avec une dimension humaine, peut être respectueuse des hommes et du milieu marin, parce que ce type de pêche n'a aucun intérêt à une surpêche destructive de l'environnement qui est à la fois sa source de revenus et son cadre de vie.

La pêche doit être respectueuse des hommes, et en premier lieu des pêcheurs qui ont un droit à travailler, à pêcher en ayant de bonnes conditions de vie, d'emploi et de rémunération. Ils ont le droit de vivre dans leur région sans avoir à s'expatrier pour travailler sur un bateau de pêche industrielle ; ils ont droit à de bonnes conditions de travail et à des salaires synonymes d'un bon niveau de vie, ainsi qu'à une bonne éducation pour les jeunes avec le droit de choisir leur métier, c'est-à-dire continuer de pêcher local s'ils le désirent. Ils ont aussi le droit de pêcher pour nourrir les hommes, au lieu de le faire pour les usines qui fabriquent les farines destinées à l'alimentation des animaux que certains hommes mangent quand d'autres souffrent de la faim... Nombre de ces petits pêcheurs locaux revendiquent d'ailleurs leur fierté de pêcher pour nourrir les autres hommes, et même leur village, avec des produits de qualité et selon une philosophie du kilomètre zéro qui favorise en outre une rémunération plus équitable, dynamise les communautés côtières et fait parfois vivre un littoral, en contribuant à la croissance économique. Respecter les pêcheurs, c'est aussi respecter les populations littorales, permanentes ou saisonnières, et bien entendu les consommateurs³⁰.

Tout est lié, parce qu'une pêche respectueuse des hommes est aussi nécessairement respectueuse de l'environnement, si elle veut se perpétuer et se transmettre aux générations futures ; c'est une pêche respectueuse de la mer. Une pêche durable peut ainsi être beaucoup plus qu'une activité professionnelle ou une source de revenus, c'est une manière de vivre, une relation à la mer, qui implique une forme de symbiose avec l'environnement. C'est un respect partagé...

*
* *

Le vocabulaire est tout à fait significatif : la référence à l'objectif de pêche durable continue de se justifier, parce que la durabilité de l'activité halieutique n'existe pas en tant que telle, mais apparaît plus que jamais un idéal à poursuivre au prix de changements radicaux, tant en termes de gestion que d'un point de vue philosophique. En 2020, une pêche humaine et responsable reste un défi, et pour le relever avec succès il serait nécessaire de changer de modèle économique et de paradigme social, en tournant le dos au néolibéralisme, avec moins de globalisation et plus de respect pour notre planète bleue, un débat très actuel dans le contexte de la pandémie de Covid-19...

³⁰ S. Shemella, *Pescar per a un poble, un ofici que desapareix / Fishing for a village, a disappearing trade*, Ut Magazine 2017, p. 6-8, avec le témoignage de Rafael Llinares, pêcheur de *Cadaqués*.