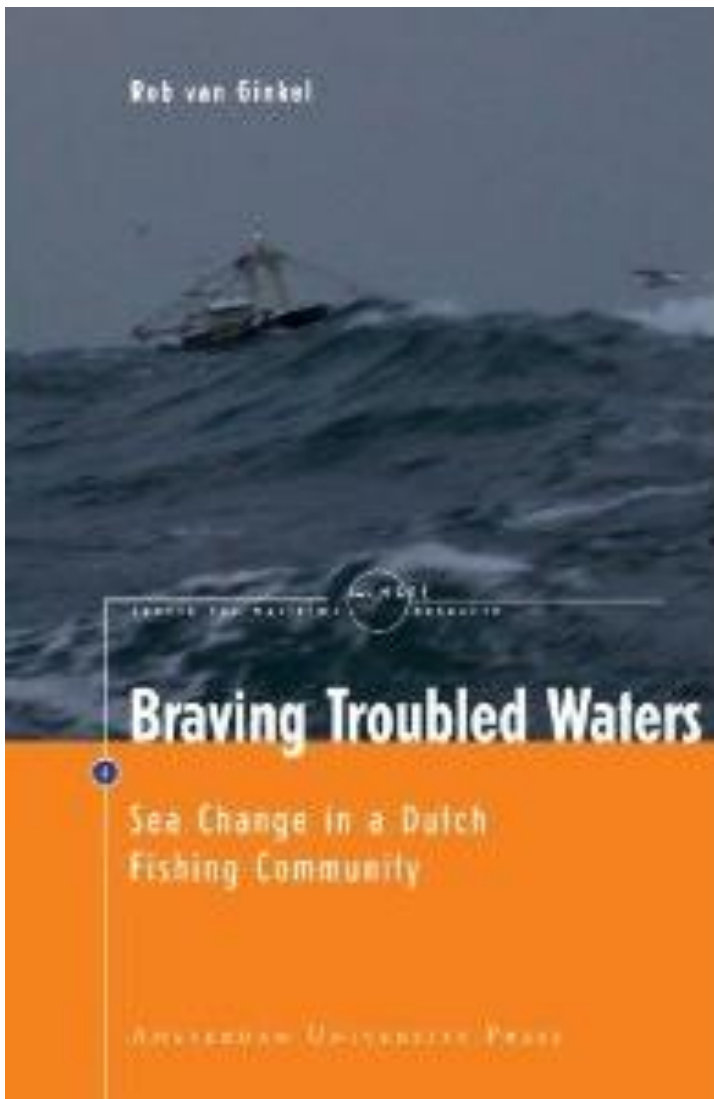


## ANNEXE 3: Braving troubled waters: conclusions finales

**Rob van Ginkel**

Les pêcheurs reconnaissent que sans aucune réglementation d'aucune sorte, la tragédie est imminente. Cependant, ils ont du mal à se débattre avec les incertitudes que les autorités extérieures à la pêche ont créées pour son avenir. Ils se sont toujours adaptés aux vicissitudes de l'écosystème et des marchés, mais actuellement beaucoup s'opposent aux pouvoirs fantasques qui vont bien au-delà de leurs capacités d'adaptation. Habituellement, les pêcheurs ont des horizons à court terme. Du fait des niveaux élevés d'incertitude, ils préfèrent un planning à court terme. Les incitations à adopter un nouveau mode de production sont inextricablement liées aux occasions de changement et aux coûts et



bénéfices perçus. A première vue, les pêcheurs semblent être très conservateurs. Souvent, ils s'opposent obstinément à tout changement du système de gestion des stocks, et au fil du temps, il leur est arrivé de laisser cours à leur mécontentement à travers des grèves, des manifestations, des blocus, des refus d'obtempérer et des affrontements avec des concurrents étrangers et des autorités. Du point de vue des pêcheurs eux-mêmes, ils ont en général de bonnes raisons d'agir ainsi. Ce livre souligne quelques contradictions des systèmes de gestion et des politiques des pêches, l'ambivalence des réponses que les pêcheurs tentent d'y apporter, et les résultats pervers du processus. Entre les buts poursuivis par la mise en place de politiques, et les résultats espérés, il semble y avoir un écart béant. Les nouveaux systèmes de gestion vont souvent à l'encontre des stratégies de pêche consacrées par l'usage, des capacités d'adaptation, de la flexibilité et des comportements de détournement. Revendiquant culturellement une indépendance et un individualisme inhérents à leur métier, les pêcheurs sont souvent méfiants et n'acceptent pas l'ingérence des responsables chargés de la pêche et des réglementations, surtout lorsqu'ils considèrent que les mesures sont

inadéquates et injustes. « Les motivations des acteurs de la pêche et la légitimité morale des mesures de gestions sont intimement liées aux objectifs et valeurs » (T. Veswtergaard 1996). Au mieux, ils sont partagés face aux interventions extérieures. Cependant, il serait faux d'affirmer que les pêcheurs ne sont que des victimes fragiles de l'intervention de l'état. Ils essaient de faire pour le mieux dans un monde plein de restrictions et de structures, et ils naviguent sur des mers dangereuses au sens propre et figuré. Indépendamment du fait qu'on ne peut pas dire que les pêcheurs sont des acteurs autonomes – insérés comme ils le sont dans des configurations sociales plus larges – ils sont acteurs. Ils planifient, combinent, complotent et adaptent leur vie aux nouvelles réalités des systèmes de gestion, à l'affût des

faillies, enfreignant les règles s'ils estiment que c'est ce qu'il convient de faire et coopérant s'ils y trouvent un avantage. Tous les pêcheurs ne se contentent pas de réagir aux « règles du jeu », il y en a aussi qui sont des innovateurs actifs, qui essaient d'anticiper sur les contraintes imposées par l'état, afin de conserver le contrôle. Dans les deux cas, les pêcheurs confrontent les gouvernements nationaux et supranationaux à des situations auxquelles les autorités doivent répondre ultérieurement. Cette dynamique à double sens a profondément affecté la nature du processus de mise en place d'une politique des pêches. Prenons l'exemple de la politique de l'état sur le développement et la modernisation de la flotte. Ironiquement, elle a d'abord eu recours à des subventions pour financer un développement de la capacité et a ensuite utilisé l'argent public pour réduire cette capacité, taxant ainsi doublement les citoyens. On comprend ainsi qu'une telle dialectique ne tient pas auprès des pêcheurs qui ont d'abord reçu des encouragements à investir et ensuite ont été sévèrement limités dans leurs opérations. Ajoutant l'insulte à la blessure, ils ont été accusés de pratiquer la surpêche, alors qu'au début des années 70, ils suppliaient l'état de plafonner la puissance des moteurs. La dialectique est aussi évidente à un degré plus élevé de l'intégration.

### **Le système de gestion crée des contradictions et des résultats imprévus**

Dans l'Union Européenne, « Les acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux n'ont plus le monopole sur l'agenda politique. Ils définissent les politiques publiques par des interactions, des négociations et des compromis permanents » (Lequesne 2000). Bien que les pêcheurs n'acceptent pas les innombrables règlements que Bruxelles leur impose, il est ironique de remarquer que, pour une grande part, ils ont été à l'origine de demandes de dispenses, de clarifications et de spécifications qui ont conduit en retour à la multiplication des procédures bureaucratiques et des règlements. Ceci, parce que les changements dans les réglementations et les droits de propriété ont souvent de profonds effets distributifs et peuvent ainsi rencontrer une violente opposition. De tels changements n'émergent pas dans un vide institutionnel, mais impliquent des marchandages politiques et des magouilles de la part d'individus et de groupes jouissant de diverses formes de pouvoir qui cherchent à influencer la règle du jeu et essaient de contrôler, négocier ou contester la définition, la légitimation et l'application du système (Jentoft, MacCay et Wilson 1998). Les acteurs peuvent agir ainsi grâce à des stratégies de délibérations et de coopérations ou, au contraire, ils peuvent avoir recours à l'évasion, la violation, les litiges et d'autres formes de résistance et d'opposition à la règle. Les processus de médiation de groupes d'intérêts interfèrent souvent avec les objectifs politiques et les résultats de la définition des politiques sont susceptibles d'être manipulés par des intérêts puissants (Symes 1999). La médiation d'intérêts conflictuels et les compromis qui en résultent peuvent amener à des solutions peu adaptées, maintenant ou aggravant la crise de la pêche. Les gagnants soutiennent les systèmes de gestion existants et essaient de faire en sorte de maintenir leurs profits, rendant les réformes internes difficiles. (Jentoft 2006). Il se peut qu'il y ait aussi le phénomène de capture d'exclusivité, où des acteurs individuels puissants ainsi que des groupes semblent fixer les termes des règles, étant donné que les régulateurs ont tendance à s'identifier complètement avec leurs intérêts (Singleton 2000). Du fait de ces processus politiques, cette approche assez directe du moyen d'arriver à ses fins, engendre ses propres complexités. Au lieu d'être appliquées, les politiques de l'UE sont « traduites » par tout un éventail d'acteurs locaux qui restent contraints au niveau de l'état par des arrangements spécifiques entre sociétés, marchés et gouvernements. (Lequesne 2000). Ainsi, n'importe quel projet de système de gestion crée inexorablement des contradictions et des résultats imprévus.

### **Les QIT amènent l'intensification et moins de capacités d'adaptation**

Des systèmes de gestion successifs, ayant finalement mené au système de gouvernance de la fin du 20ème siècle basé sur les droits dans la pêche hollandaise de poisson plat, ont de plus en plus entravé leur principale faculté d'adaptation : leur capacité à changer d'attitude sur le court-terme en étant polyvalents. Face à une ressource en déclin ou à des marchés fluctuants, les pêcheurs ont été capables pendant des siècles de s'en sortir, à travers les vicissitudes écologiques et économiques, en

ciblant des espèces différentes, en se diversifiant ou se spécialisant, multipliant leurs activités ou cessant temporairement la pêche, ne l'abandonnant de manière définitive qu'en dernier ressort. Cependant, avec l'attribution de quotas individuels transférables, leur liberté de pouvoir agir ainsi a été considérablement réduite, ce qui les a obligés à développer leur activité dans une perspective à long terme. Il en résulte qu'ils se trouvent dans une situation dans laquelle la spécialisation et l'intensification ont pris une importance primordiale pour leur survie économique. D'après la logique « de l'économie de la flexibilité », l'intensification demande de plus grands investissements et peut enfermer les gens et leurs organisations dans des modes de réponses particulières « plus profondes », qui deviennent presque irréversibles (MacCay 2002). L'investissement dans les droits aux quotas ne peut que conduire à un engagement à exploiter des ressources spécifiques sans qu'il y ait possibilité de revenir en arrière. En même temps, cela a rendu les propriétaires de quotas profondément sensibles aux directives autoritaires. Etant donné que la pêche hauturière nationale – y compris la flotte hollandaise sous d'autres pavillons – en est arrivée à tellement dépendre de la sole et du carrelet qu'elle « possède » virtuellement à elle seule la totalité du TAC européen pour ces espèces, elle est extrêmement vulnérable à la volatilité des âpres négociations des intérêts nationaux et supranationaux à Bruxelles. « Nous n'avons pas d'amis en Europe » selon Ben Daalder, le leader de la pêche hollandaise, suite aux mauvaises nouvelles pour les pêcheurs hollandais de poissons plats en été 2006. Les négociateurs de la pêche hollandaise dans les états-majors européens ne semblent pas avoir suffisamment de monnaie d'échange en poche pour participer avec succès aux négociations d'un prêt pour un rendu qui naissent des contradictions entre les intérêts nationaux et les règles internationales de régulation de l'effort de pêche pour répondre aux enjeux biologiques et environnementaux. De tels marchandages caractérisent encore le processus de décision du Conseil des Ministres. La faiblesse des aspects « transnationaux » de la politique européenne des pêches, explique pourquoi beaucoup de pêcheurs jugent la Politique Commune des Pêches comme un marchandage entre états, et n'estiment pas que leur métier a sa place dans le contexte d'un espace public européen ( Lequesne).

### **La pathologie de la gestion d'une ressource naturelle fluctuante**

Le procédé bureaucratique qui visait à trouver des solutions aux problèmes de surcapacité et de surexploitation est au contraire devenu une partie du problème. Des régimes de propriété privée formalisée peuvent couper la ressource de son contexte socio-culturel, « réduisant le capital social et la flexibilité écologique nécessaires à une gestion effective » (Jentoft, MacCay, Wilson 1998). Imposer aux Pays-Bas une pêche basée sur les droits a abouti à plus de rigidité et à une perte de résilience. D'une manière plus générale, c'est un résultat inhérent à cette approche commande-et-contrôle de la gestion de la ressource naturelle qui « implicitement assume que le problème est bien délimité, clairement défini, relativement simple et généralement linéaire avec cause à effet. Mais lorsque ces mêmes méthodes de contrôle sont appliquées à un monde naturel mal compris, complexe et non linéaire et quand les mêmes résultats prévisibles sont attendus mais rarement obtenus, il en résulte de graves répercussions économiques, sociales et écologiques » (Holling et Meffe 1996). Les conséquences non prévues et indésirables qui apparaissent à la suite d'interventions venant d'en haut, visant une diminution de la variabilité et la standardisation, sont « des écosystèmes moins résistants et plus vulnérables, des institutions plus myopes et rigides et des intérêts économiques plus égoïstes et plus dépendants, essayant tous de maintenir une réussite à court terme. C'est ce que Holling et Meffe appellent « la pathologie de la gestion de la ressource naturelle », une pathologie qui s'aggrave si les états répondent aux échecs du modèle autoritaire par des règles encore plus drastiques et des interdictions. Manifestement, la façon dont la pêche hollandaise de poisson plat a été gérée, des années 1970 jusqu'au début des années 1990, souffrait de cette pathologie et, malgré le désengagement de l'état de certaines responsabilités en faveur des armateurs sous le régime de co-gestion actuel, un système de commande-et-contrôle est toujours bien en place. La pathologie l'est aussi. En dépit de la rhétorique européenne des principes de bonne gouvernance, d'ouverture, de participation, de responsabilité financière, d'efficacité et de cohérence, en fait, sa Politique Commune des Pêches reste

fixée par le haut, les prises de décisions se faisant à huis clos, avec un engagement des pêcheurs pour la forme, des responsabilités obscures, de graves inefficacités et beaucoup d'ajustements incohérents. Elle est nettement envahissante, mais ne tient pas compte des motivations des pêcheurs, de leurs intérêts, de leur opinion et de leurs valeurs.

### **La privatisation interdit la flexibilité et la résilience**

Ce qui est encore pire du point de vue des pêcheurs, c'est que ces droits sont totalement incertains. Ceci a été vrai dès le lancement du système des quotas. Au début, l'état supprimait les droits de débarquement une fois que la part nationale du TAC était épuisée. Ceci impliquait que, de facto, les quotas individuels transférables ne constituaient pas un droit de propriété sécurisé, puisque leurs propriétaires n'étaient pas sûrs de pouvoir prendre les quantités de poissons auxquelles ils avaient droit. En fait, dans ces conditions, les QIT aggravaient plus qu'ils ne s'opposaient à la « course au poisson », en particulier parce que leur mise en œuvre était aléatoire : les pêcheurs qui détenaient suffisamment de quotas réclamaient une surveillance plus ferme, mais tant que cela payait de détourner la loi, ils optaient pour une pêche et des débarquements illégaux. Voici comment ils définissaient la situation : puisqu'on ne pouvait faire confiance à l'état pour appliquer la loi, ils n'avaient d'autres alternatives que de se comporter comme des profiteurs. La dynamique sociale sous-jacente était que, pour assurer ses droits le mieux possible, chaque entreprise devait débarquer la plus grande part possible du TAC national en un temps le plus court possible, sans se soucier des limites individuelles. Avec une application plus sévère, et en particulier suite à l'introduction de groupes de co-gestion, ce type de comportement a changé. Cependant, il a fallu des efforts considérables pour que les pêcheurs se plient à la politique des pêches. La légitimité et la transparence ont été à la base du succès relativement important des systèmes de gouvernance récents. L'état a aussi encouragé les armateurs à investir en achetant davantage de droits de débarquement. La plupart des armateurs de Texel se sont empressés de le faire, se comportant précisément comme les économistes néo-classiques avaient prévu que les pêcheurs les plus forts et les plus efficaces réagiraient ainsi, car il y allait de leur propre intérêt, ils faisaient preuve d'un individualisme constructif en augmentant leurs droits de débarquement. Les patrons pêcheurs de Texel ont désormais à leur disposition une portion considérable de la part nationale des Tac de sole et de carrelet. En général, ils assimilent ces droits à débarquer une certaine quantité de poisson à la propriété de cette quantité de poissons nageant toujours dans la mer. Leur effort de pêche tend évidemment à se concentrer sur les espèces qu'ils ont « achetées ». S'ils devaient s'abstenir de le faire, les dépenses engagées pour acheter les quotas auraient été gaspillées et seraient donc des coûts hautement improductifs – une vraie perte. « Les droits de débarquer » ont donc tendance à se transformer en « obligation de capturer », ce qui peut avoir des conséquences écologiques préjudiciables.

En plus d'empêcher la possibilité de s'adapter à un autre type de pêche et donc toute flexibilité et résilience, le système des quotas signifie que les quantités absolues de poissons que les détenteurs de droits peuvent débarquer fluctuent d'année en année, et parfois brutalement. De ce fait, l'achat de droits de débarquement supplémentaires est un investissement précaire qui se prête aussi à une spéculation considérable : « un droit basé sur le pourcentage ... offre moins de sécurité et de possibilité de commercialisation aux propriétaires (Rose 2002). De plus, les réglementations des jours de mer sont en contradiction avec l'intérêt porté aux quotas, qui interfèrent avec le marché des transferts parce que, s'il y a sous-utilisation des quotas, leur offre sur le marché dépasse la demande, et les prix s'effondrent. La pire crainte des armateurs est qu'un coup de crayon de Bruxelles remplace leurs droits de débarquement par un régime de jours de mer.

**Les pêcheurs savent s'adapter à un environnement en constante mutation.**

Beaucoup de problèmes émanent du penchant de l'UE pour une uniformité de la réglementation appliquée à tous les états membres. Ces règles et réglementations n'ont pas toujours de sens pour certaines pêcheries et elles peuvent être à l'origine « d'incitations perverses » et produire des « effets nuisibles » (Acheson 2006). Le problème est que des simplifications génériques et uniformisantes par les états ( J.C Scott 1998) visant une gestion technocratique d'environnements sociaux et naturels échouent la plupart du temps parce qu'elles sont en contradiction avec les connaissances pratiques locales et les savoir-faire contextuels qui ne peuvent être acquis que sur le terrain et par l'expérience. Des situations discrètes, dynamiques, composites sont manipulées pour devenir des données standardisées, agrégées, statiques et simplifiées dans le but de gérer et contrôler. Cependant, de tels projets de planification à grande échelle échouent la plupart du temps parce qu'ils ignorent ce que J.Scott appelle la « metis », tout un éventail de compétences pratiques et d'intelligence acquise pour s'adapter à un environnement humain naturel en constante mutation ». Dans ce contexte, cela pourrait être une stratégie raisonnable pour des objectifs de gestion, de porter une attention plus soutenue aux savoirs des pêcheurs « tenant compte des fluctuations extrêmes de l'écosystème, relâchant en même temps cette supposition moderniste de prédictabilité associée au projet écologique de durabilité (Palsson 1995). Ces modes de connaissances doivent être réintégrés dans des structures de gestion et de politique et l'idéal serait que les utilisateurs de la ressource soient étroitement associés à ce processus, parce qu'ils sont particulièrement concernés par le résultat. Pour s'adapter de manière optimale, ces stratégies devraient offrir de la flexibilité, étant donné que des forces lointaines, capricieuses, contingentes contribuant aux incertitudes et aux risques, affectent les ressources locales et leurs usagers. Nous devrions nous rappeler que toutes les structures de gouvernance « impliquent des équilibres entre stabilité et flexibilité, autorité et représentation, individu et société » (Hanna 1999), alors que leurs résultats sont difficiles à prévoir et à contrôler. Ainsi, les acteurs et les communautés continueront à dépendre de la résilience sociale : leur capacité à faire face aux perturbations dues aux changements environnementaux, politiques et sociaux (Adger 2000). A présent, cependant, la plus grande préoccupation économique des pêcheurs de Texel est de savoir comment survivre à la dépression actuelle causée principalement par les prix du carburant qui n'ont jamais atteint un tel niveau. S'il n'y a aucun signe annonçant la fin de la crise, les armateurs feront tout simplement ce que beaucoup de leurs prédécesseurs ont fait dans le passé : faire face aux temps difficiles par amour de leur mode de vie.