

La dernière frontière : l'accaparement des mers



L'accaparement des terres a largement attiré l'attention et les critiques. L'ampleur du problème de l'accaparement des mers vient d'être exposée au grand public dans un rapport réalisé à l'occasion du congrès du WFFP (Forum des peuples de pêcheurs)¹, en septembre 2014, en Afrique du Sud. Le rapport a été réalisé par un collectif d'auteurs rassemblés par Le Transational Institute, Masifundise et Afrika Kontakt, une ONG danoise².

L'ampleur et la réalité de cette enclosure des mers ont été masquées par le déferlement médiatique sur l'épuisement des ressources marines et la surpêche, qui servent de prétexte pour justifier le mouvement de privatisation, alors que « même si il y a un consensus de base selon lequel les stocks de poissons dans le monde connaissent beaucoup de stress et de pression continue en raison d'activités humaines, «l'universalisation» de la surexploitation des poissons brouille la réalité selon laquelle la détérioration de certains stocks se rapporte plus à des espèces, des contextes et à des acteurs spécifiques ». « Les obstacles allégués à la sécurité alimentaire et la restauration des stocks de poissons et la conservation de la nature sont des stocks universellement diminués en raison de la surpêche et de l'absence de droits de propriété en matière de pêche ».³

Le rapport définit l'accaparement des mers qui « désigne donc la capture, par les acteurs économiques les plus forts, du contrôle sur les prises de décision concernant la pêche, y compris le pouvoir de décider comment et à quelle fin les ressources marines devront être utilisées, conservées et gérées actuellement et dans l'avenir. Par conséquent, ces puissants acteurs, dont la principale préoccupation est de réaliser des bénéfices, reprennent progressivement le contrôle des ressources halieutiques et les avantages liés à leur utilisation ».

¹ A l'occasion de l'assemblée constitutive du Forum Mondial des Pêcheurs à Loctudy (France), en octobre 2000, une scission adonné naissance à deux forum mondiaux des pêcheurs artisans, le WFF et le WFFP. Les deux forums se retrouvent cependant de plus en plus sur des positions communes.

² *L'accaparement des mers*. TNI, Masifundise et Afrika Kontakt, septembre 2014, 56 p.

³ *Op Cit*,

Rédigé par et pour des organisations de pêcheurs le rapport centre son analyse de l'accapement sur la question des ressources halieutiques. Ce phénomène de privatisation est en cours depuis plusieurs décennies dans plusieurs pays développés, mais il s'accélère et tend à se généraliser sous l'impulsion du Partenariat Mondial pour les Océans, lancé en 2012 par la Banque Mondiale à l'occasion de Rio+20. Ce partenariat promeut des réformes des politiques des pêches fondées sur la croyance aveugle dans les solutions fondées sur le marché, aussi bien pour la gestion des ressources halieutiques que pour la mise en œuvre des politiques de conservation. Les pêcheurs artisans se trouvent ainsi dépossédés de l'accès aux ressources de pêche comme aux marchés. Ce processus prend diverses formes. Ce sont généralement des droits de pêche qui leur sont imposés et qu'ils doivent acheter. Il s'agit également de la création de réserves et Aires Marines Protégées, dans le but de «conservation» de la nature. Partout, les communautés de pêcheurs sont confrontées à la perte de l'accès aux littoraux privatisés au bénéfice des complexes touristiques, industriels ou aquacoles. Dans de nombreux pays du Sud, les pêcheurs côtiers sont privés de ressources par des flottes industrielles, étrangères ou nationales qui privilégient les marchés à l'exportation. Enfin, les espaces marins sont désormais convoités par de nouvelles activités comme les extractions (sables et minerais), les champs d'éoliennes, l'exploitation offshore des hydrocarbures.

La conviction des promoteurs de la privatisation se fonde sur l'idée que la rente maximale issue de la pêche permet à la fois d'assurer les profits pour les investisseurs et la conservation des ressources. Cette rente maximale correspond en effet à un effort de pêche limité, avec moins de pêcheurs, qui peuvent être mieux contrôlés et bénéficient de ressources plus abondantes. Il ne s'agit donc pas de rechercher l'exploitation biologique maximale ou le maximum d'emplois. Le but de la financiarisation des ressources halieutiques est d'attirer les investissements privés des fonds d'investissement en lien étroit avec la grande industrie intéressée par les «obligations bleues» qui permettent de compenser les dégâts environnementaux dans d'autres zones ou secteurs. Cette financiarisation ne concerne pas seulement les pêches industrielles. Les promoteurs du Partenariat mondial pour les Océans ont élaboré un programme «50 in 10» qui vise également les pêches côtières artisanales. Dans un atelier organisé en novembre 2012, les questions posées étaient les suivantes :

1. *Comment faire la transition entre les Territoires où les droits d'usage sur les espèces benthiques sont confiés aux pêcheurs (TURF) et des réserves associées à des quotas transférables pour les stocks de poissons côtiers, plus complexes ?*
2. *Comment introduire des capitaux privés, pas seulement des fonds philanthropiques, et financer les pêches côtières où les profits sont plus faibles, très largement distribués et où l'activité est gérée de manière collective par des coopératives, par exemple ?*
3. *Comment attirer plus de capitaux privés là où il y a des possibilités d'incitations pour des contrats de pré-achat, avant même la pêche, ou des systèmes de concentration des achats, qui permettent de plus fortes incitations aux changements ?⁴*

L'accapement des mers est favorisé par des mythes

⁴ *50% in 10 years*, Design Workshop Proceedings, Vancouver, BC, 7-8 November 2012, 43p.

Pour les auteurs, l'accapement des mers est justifié par différents mythes qui sont repris en permanence par les médias. Il s'agit d'abord « de la restauration de stocks universellement diminués en raison de la surpêche » et de la « Tragédie des communs » liée à l'absence de droits de propriété sur les ressources halieutiques. La surpêche est une réalité, elle est loin d'être nouvelle, mais elle n'est pas généralisée. Elle concerne environ un tiers des stocks et dans bon nombre de pays développés elle a été fortement réduite, y compris en Europe depuis plusieurs années. Quant à la Tragédie des Communs, il s'agit en fait de la tragédie des espaces en libre accès. Les zones de pêche traditionnelles peuvent être mal gérées, mais il s'agit rarement d'un libre accès. Il s'agit donc simplement d'adapter les systèmes de gestion sans pour autant recourir nécessairement à des privatisations.

La promotion des Aires Marines Protégées est présentée comme une solution miracle et vise à exclure totalement ou partiellement les pêcheurs de ces zones, souvent en associant les forces de marché à la conservation et à la restauration de la nature. Les AMP et les réserves entraînent en effet des coûts de contrôle et de gestion très importants qu'il faut financer, alors que les Etats n'ont pas les capacités de le faire⁵. Ainsi le Brésil vient de signer un accord de financement avec la Banque Mondiale et la société Petrobras pour créer un réseau national d'Aires Marines Protégées sur 120 000 km². Le coût total s'élève à 117 millions \$, financés essentiellement par la Banque Mondiale, dans le cadre du Global Environment Fund (GEF), et la société pétrolière Petrobras. Les réserves sont efficaces comme outils de préservation de la biodiversité, mais l'exemple des réserves à terre montre que ce n'est pas suffisant pour enrayer le processus de perte de biodiversité. Par contre leur utilité pour la gestion des pêches est loin d'être généralisable, pour leur part les pêcheurs ont, depuis longtemps, créé des réserves qu'ils appellent des cantonnements. Les Aires marines peuvent donc être utiles pour la pêche, à condition de ne pas reporter l'effort sur d'autres zones et d'être fondées sur les connaissances et les pratiques des pêcheurs. L'exemple de l'interdiction totale d'engins de pêche, comme les filets maillants dérivants, a montré que le report de l'effort sur d'autres zones et d'autres engins avait des effets catastrophiques sur les ressources.

Autre mythe, la certification responsable par des organismes privés comme le MSC (Marine Stewardship Council) qui monopolise la certification des produits de la pêche durable. Cette certification est très coûteuse et contrôle l'accès aux marchés des pays développés. Le MSC a été initié par Unilever et le WWF, il correspond aux intérêts des pêcheries industrielles et de la grande distribution qui le soutient (Walmart), mais constitue clairement pour les pêcheurs artisans du Sud, une menace pour leur accès aux marchés et se révèle peu adapté aux pêcheries artisanales, extrêmement diversifiées. D'une manière générale, on peut contester une approche de la gestion des pêches fondée sur la pression de la distribution et des consommateurs soumis aux diktats de certaines ONG. La pêche n'est pas une production, c'est une collecte, totalement dépendante du milieu et de l'évolution des ressources. La gestion est à réaliser à ce niveau.

Les acteurs de l'accapement des mers

« Les gouvernements, les institutions gouvernementales, internationales et régionales, les organisations environnementales internationales, les grandes entreprises et les fondations philanthropiques sont parmi les

⁵ <http://www.worldbank.org/projects/P128968/marine-protected-areas-project?lang=en&tab=overview>

principaux acteurs qui plaident pour des réformes et des politiques basées sur le marché, qui permettent, en fin de compte, l'accaparement des mers. »

Tous ces acteurs sont associés, directement ou indirectement, au Partenariat Mondial pour les Océans. Le rapport met plus précisément en cause « *quelques grandes fondations philanthropiques riches forment de plus en plus de partenariats avec les organisations internationales sur l'environnement afin de répondre aux problématiques sur les mers et la pêche. La Fondation Gordon and Betty Moore, la Fondation Rockefeller, la Fondation Walton Family (la famille Walton est propriétaire de Walmart), la Fondation Bloomberg en partenariat avec le Fonds mondial pour la nature (WWF), Conservation International et le Fonds de défense de l'environnement (EDF), entre autres, ont adopté et financé des projets reposant sur des approches de gestion de la pêche et de conservation de l'environnement fondées sur le marché.* » Ces fondations et ces grosses ONG environnementalistes sont généralement issues des Etats-Unis et elles interviennent de plus en plus massivement dans les pays du Sud en adoptant un nouveau langage en faveur des droits des communautés, qui masque mal leur politique d'encadrement et de mise sous tutelle des communautés de pêcheurs. Elles sont aussi de plus en plus présentes en Europe. Elles ont eu l'occasion de se manifester bruyamment et puissamment au cours des négociations sur la réforme de la Politique Commune des Pêches, grâce aux généreux financements des fondations Pew et Oak. Plus récemment, on peut constater que Environmental Defense Fund, investit largement en Europe, or c'est l'une des ONGs environnementalistes les plus engagées dans la politique de privatisation qu'elle a promue aux Etats-Unis⁶. Elle est aujourd'hui l'une des grandes inspiratrices de la mise en œuvre du programme du partenariat Mondial pour les Océans. Cette ONGE promet non seulement la privatisation des droits d'accès, mais elle appelle aussi de ses vœux l'investissement des fonds boursiers dans la pêche, en leur promettant des rendements de 5 à 15% l'an.⁷ Elle est associée avec la puissante organisation de producteurs écossaise, SWFPA (Scottish White Fish Producers' Association), qui participe activement au programme 50 in 10 du Partenariat Mondial pour les Océans.

Quelles alternatives ?

Pour construire des alternatives il faut s'attaquer aux racines du phénomène d'accaparement « *c'est-à-dire, la prise de contrôle des ressources de la pêche hauturière, côtière et continentale par les intérêts capitalistes qui déterminent alors les politiques, les lois et les pratiques à leur bénéfice* ». Il faut aussi sortir de la perspective « *privatiser ou périr* » qui accompagne souvent les alertes catastrophistes généralisant la surpêche. Il faut arrêter de privilégier les approches économiques et purement environnementales pour traiter la pêche artisanale d'abord et avant tout comme une affaire de droits humains. Par une sécurisation de la nature collective des droits d'accès, il faut faire en sorte que : « *La gouvernance et la gestion de ces droits sont des responsabilités des communautés de la pêche avec les institutions gouvernementales* » . Cela permet de donner la priorité aux pêcheurs artisans pour l'accès, l'utilisation et le contrôle des ressources halieutiques dont ils dépendent. Ceci favorise le

⁶ <http://cape-cffa.squarespace.com/new-blog/2014/9/12/corporatised-ngos-say-maximum-profit-saves-fisheries>

⁷ EDF, The Prince's Charles Charities, 50 in 10, *Towards investment in sustainable fisheries*, 2014, 86p.

développement économique local et doit permettre d'assurer une plus grande participation des femmes dans les processus de prise de décision. Cette politique peut s'appuyer sur deux récentes directives de la FAO, les «Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts dans le contexte de la Sécurité Alimentaire Nationale » et les «Directives d'application volontaire visant à assurer la durabilité de la pêche artisanale dans le contexte de la sécurité alimentaire et de l'éradication de la pauvreté ». Le succès dépend également du rapport de force politique et donc de l'engagement des mouvements sociaux pour exiger des Etats la mise en œuvre de ces directives.

Un document percutant, mais des limites.

Ce rapport offre une synthèse claire sur le phénomène de l'enclosure des mers. On peut toutefois signaler quelques limites et lacunes qui tiennent essentiellement au point de vue adopté, celui de la pêche artisanale, essentiellement côtière. Cette limite apparaît dès la définition de l'accaparement des mers, présenté comme l'œuvre de « puissants acteurs dont la principale préoccupation est de réaliser des bénéfices ». En mettant en avant la seule approche économique, certes essentielle et dominante, le rapport néglige d'autres facteurs puissants de l'exclusion des pêcheurs. Les objectifs des fondations et grandes ONG environnementalistes, qui poussent à la création de gigantesques zones marines sans pêche, ne sont pas d'abord économiques mais idéologiques et environnementaux. Leur idéal est celui de la « Wilderness », la nature vierge dont il faut exclure les pêcheurs. Si elles ont besoin des financements des grandes entreprises pour faire vivre leurs structures, le profit n'est pas leur but. Il ne faut pas non plus négliger les facteurs géopolitiques. Les grandes réserves sont aussi des outils de contrôle géopolitique des océans comme le montre la création de la réserve intégrale des îles Chagos qui a pour fonction de protéger la base américaine de Diego Garcia, dans l'Océan Indien. L'intérêt récent montré par John Kerry et Barack Obama pour les grandes réserves du Pacifique est sans doute lié à la volonté de contrer la pression chinoise dans cette zone. Derrière cette nouvelle bataille du Pacifique, basée sur le « soft power » des fondations, se profile le nouveau souci de l'accès aux minéraux et terres rares, indispensables aux nouvelles technologies⁸. Ifremer et le CNRS ont attiré l'attention sur les graves risques liés à l'exploitation de ces ressources. Celle-ci est aujourd'hui engagée concrètement avec la société canadienne Nautilus Minerals⁹. Elle doit permettre d'échapper au monopole chinois sur les terres rares. Les grandes fondations et ONG environnementalistes ne mettent pas en cause l'exploitation de ces ressources. Ainsi, la Global Ocean Commission, constituée sous l'égide de Pew, considère que « *l'activité minière sous-marine, sous le contrôle de l'ISA (International Seabed Authority) peut aider le développement du fait des mesures de partage des bénéfices* ». Ces organisations sont engagées dans une logique de partage des espaces marins, préservant les zones qui leur semblent essentielles, avec des financements des grandes entreprises, laissant celles-ci exploiter les zones les plus intéressantes pour elles. Au-delà de la pêche, les nouvelles activités marines (tourisme, énergie, minerais et terres rares) représentent des enjeux économiques bien plus considérables. Pour ces

⁸ www.cnrs.fr/fr/pdf/inee/SyntheseESCo/index.html IFREMER-CNRS, Impacts environnementaux de l'exploitation des ressources minérales marines profondes. juin 2014.

⁹ Nautilus précise sur son site : « Nautilus plans to launch additional projects on our extensive tenement holdings across the Western Pacific. »

puissants intérêts, se débarrasser de quelques milliers de pêcheurs ne représente qu'un coût économique et social négligeable et permet de rester entre soi.

Enfin, pour défendre les pêcheurs artisans, le rapport s'appuie sur les directives volontaires de la FAO. Ces documents représentent en effet des outils précieux pour garantir l'avenir de ces pêcheurs, mais il ne faut sans doute pas surestimer leur rôle. Sans forte pression sociale, leur mise en œuvre restera limitée comme beaucoup d'autres textes internationaux dont l'application est fondée sur la bonne volonté des Etats, sans aucune contrainte. par ailleurs, le rapport met l'accent sur le rôle du Partenariat Mondial pour les Océans et sur l'implication des organisations internationales dans le programme de privatisation. La FAO en est partie prenante et semble atteinte de schizophrénie. Des fonctionnaires de la FAO se sont battus pour l'adoption des directives en soutien à la pêche artisanale tandis que d'autres participent à des ateliers pour programmer la mise en œuvre de la privatisation de l'accès aux ressources halieutiques. Lors de l'atelier «50 in 10» de novembre 2012, un représentant de la FAO a signalé « *la nécessité d'une grande campagne d'éducation pour combattre la peur et le rejet initial de la gestion par les droits de pêche* ». Pour lui, « *les représentants des pêcheurs doivent être plus réceptifs aux idées de gestion par les droits de pêche, surtout ceux qui travaillent pour lutter contre la pauvreté, ceux qui s'inquiètent de la tendance à la concentration qui se manifeste parfois quand la gestion par les droits de pêche est mise en œuvre* »¹⁰

Dans ces conditions, les pêcheurs artisans doivent d'abord compter sur eux-mêmes, sur leur propre capacité d'organisation et sur le soutien des mouvements sociaux pour assurer leur avenir. Le meilleur exemple de succès est celui des pêcheurs d'Afrique du Sud qui ont réussi à faire reconnaître leurs droits de pêches. Ils se sont battus avec leur organisation, Coastal Links, avec l'appui de l'ONG Masifundise, qui a participé à la rédaction de ce rapport. Ce document donne des outils à tous les pêcheurs artisans pour comprendre les défis auxquels ils doivent répondre. Il doit aussi permettre de créer des liens entre ceux qui combattent l'accaparement des mers et ceux qui se battent contre l'accaparement des terres. Mais le rapport attire l'attention sur l'ambiguïté du rôle de bon nombre d'organisations environnementalistes dont les objectifs se présentent souvent comme favorables à la pêche artisanale, mais avec le risque d'une mise sous tutelle pour privilégier les objectifs purement environnementaux.

Alain Le Sann

Octobre 2014

¹⁰ in *50% in 10 years*, Design Workshop Proceedings, Vancouver, BC, 7-8 November 2012, 43p.