



Bien que la pêche moderne soit en grande partie à la pointe de la technologie et mondialisée, elle repose toujours sur des communautés où la tradition joue un rôle important et pour lesquelles la pêche représente autant un mode de vie qu'un moyen de subsistance. Le déclin de la pêche peut affecter quasiment tous les membres de ces communautés, qu'ils soient ou non directement impliqués dans la capture ou la transformation du poisson. Le changement est par conséquent difficile, en particulier si les autres industries sont rares dans la région. Mais l'absence de changement peut être bien plus grave : elle peut entraîner l'effondrement de la pêche et le déclin des communautés qui en dépendent.



# Des changements de fond



## En guise de préambule...

**Que le travail était dur, que les heures étaient longues,  
Et nous n'étions pas beaucoup mieux traités ;  
Il y avait peu de bonté, mais de nombreux coups de pied,  
Pendant que nous chassions les bancs de harengs**

Ewan MacColl, *Les Bancs de harengs (The Shoals of Herring)*

Ewan MacColl ne fait pas dans le sentiment dans cette ballade où il évoque l'apprentissage d'un jeune marin. Beaucoup d'autres artistes se sont inspirés de la vie et du travail des pêcheurs. *The Silver Darlings* de Neil Gunn (où il est également question de harengs) ou *Pêcheur d'Islande* de Pierre Loti sont plus romantiques, mais ces romans, comme de nombreuses descriptions de la pêche, insistent sur la solidarité existant entre des hommes dont les moyens de subsistance dépendent de la mer.

Les pêcheurs doivent pouvoir compter les uns sur les autres ne serait-ce que pour survivre à la rudesse et aux dangers de la vie en mer, tout comme les équipages doivent être assurés que quelqu'un aidera leur famille s'il leur arrive quelque chose. C'est dans ce métier que le pourcentage de tués et de blessés est le plus élevé, du moins dans les pays développés.

Les chansons, les romans et toutes les descriptions de cette profession ont un autre point commun : ils dépeignent un mode de vie qui est menacé, voire disparu, sous l'effet de l'épuisement des stocks, de la modernisation de l'industrie et de la concurrence des fermes piscicoles.

Les autres industries traditionnelles, comme les mines ou le textile, ont fait face à des défis similaires lorsque les principaux employeurs ont mis la clef sous la porte, ce qui a entraîné des pertes d'emplois et des restructurations douloureuses. Le sens du mot « ajustement » semble assez clair : quelque chose ne fonctionne pas exactement comme on le voudrait, on lui apporte quelques changements et cela règle le problème.

En réalité, cet effort d'adaptation peut être traumatisant pour ceux qu'il affecte directement. Non seulement leurs moyens d'existence

disparaissent, alors que les opportunités d'emploi sont faibles ou nulles dans les régions où ils vivent, mais ils ressentent souvent un sentiment de trahison. Ils ont fait tout ce que les pouvoirs publics leur demandaient – investissements dans de nouvelles technologies ou réduction des prises, selon la politique à l'ordre du jour – allant même jusqu'à rejeter du poisson à la mer. Et soudain, c'est terminé : leurs emplois ont disparu.

La réaction est souvent violente. Au printemps 1994, pratiquement tous les grands ports de pêche de la Nouvelle-Angleterre ont été le théâtre d'émeutes ou de manifestations : on venait d'annoncer que le nombre de jours de sortie en mer des navires serait limité. Depuis lors, les pêcheurs de nombreux pays sont régulièrement descendus dans la rue pour faire entendre leur voix.

► Le processus d'ajustement semble plus difficile, plus long et plus conflictuel dans l'industrie de la pêche que dans les autres secteurs. Dans ce chapitre, nous examinerons les objectifs des programmes d'ajustement, ainsi que les outils utilisés pour les atteindre. Nous aborderons également les liens étroits unissant la pêche et les communautés qui dépendent d'elle, ainsi que l'importance de la dimension humaine dans l'ajustement des pêcheries.

## L'ajustement est-il vraiment nécessaire ?

La réponse semble évidente. Il suffit de lire le journal ou de regarder les nouvelles pour être au courant des problèmes de l'industrie de la pêche et comprendre qu'il faut faire quelque chose. Ce ne sont pas seulement les stocks de poisson qui sont en train de disparaître, ce sont aussi des emplois, ainsi qu'une source essentielle de nourriture pour des millions de personnes et une source majeure de revenus, en particulier dans les pays en développement.

Les pêcheries représentent jusqu'à 30 % des recettes fiscales de l'État dans les pays d'Afrique de l'Ouest et 7 millions d'emplois en Afrique centrale et de l'Ouest. Selon les chiffres de la FAO, en 1995, le poisson procurait un peu plus de 7 % de l'apport en protéines animales en Amérique du Nord et en Amérique centrale, et plus de

9 % en Europe ; mais ce chiffre dépassait 17 % en Afrique et 26 % en Asie, et il avoisinait 22 % dans les pays à faible revenu ayant un déficit alimentaire tels que la Chine.

L'ajustement – ou l'absence d'ajustement – des pêcheries a de nombreuses répercussions, mais il est nécessaire, notamment lorsqu'on l'envisage à l'aune de la durabilité. Si certains changements restent lettre morte, le résultat le plus probable sera la disparition totale ou l'effondrement de nombreux stocks de poisson. Et qui dit absence de poisson, dit aussi disparition de l'industrie de la pêche et des emplois dans les communautés de pêcheurs.

Les mesures d'ajustement sont parfois impopulaires, mais il est important de se rappeler qu'elles ne sont pas une fin en soi. Ce sont des moyens au service d'une fin : établir entre les différents groupes tributaires de la pêche un équilibre permettant de poursuivre indéfiniment cette activité.

Cela étant, on est loin de s'entendre sur ce que serait le programme d'ajustement « idéal ». Quelle que soit l'industrie concernée, l'ajustement se traduit généralement par une grande détresse chez ceux qui sont en première ligne.

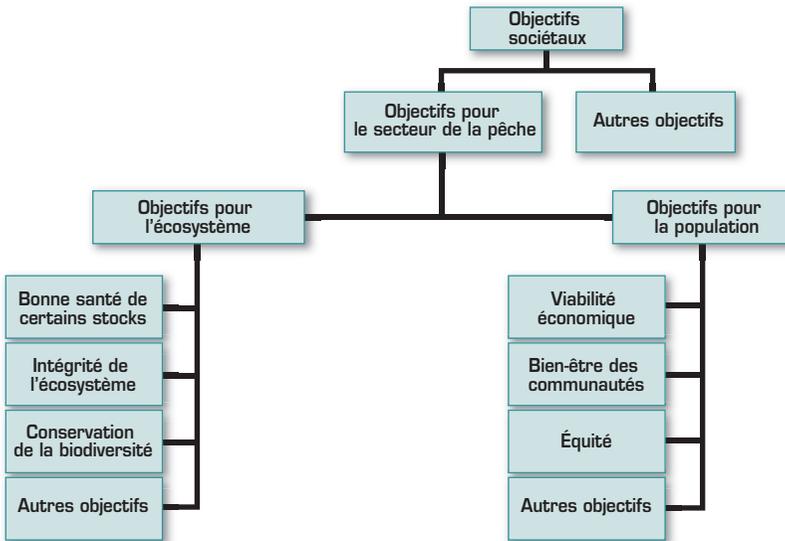
Avant de mettre en œuvre tout programme d'ajustement, il est donc important d'établir clairement quels sont ses objectifs. En l'occurrence, cela implique de prendre en compte aussi bien les buts spécifiques à l'industrie que les implications plus larges. La figure ci-dessous montre les liens existant entre ces divers objectifs.

Toute approche fondée sur des objectifs nécessite de déterminer une hiérarchie entre eux. Il convient également de se rappeler, même si cela semble être une lapalissade, que les mesures et les objectifs sont deux choses différentes.

Pour illustrer notre propos, prenons l'exemple de la réduction de la capacité de pêche. On la perçoit souvent comme un objectif alors qu'il s'agit en réalité d'un outil : ce n'est pas une fin en soi, mais un moyen au service d'un ou de plusieurs des objectifs illustrés ci-dessus, par exemple la bonne santé de certains stocks. Nous y reviendrons plus en détail ci-dessous.



## L'AJUSTEMENT DES PÊCHERIES : HIÉRARCHIE DES OBJECTIFS



Source : *Structural Change in Fisheries: Dealing with the Human Dimension*.

Les objectifs sont parfois difficiles à concilier, quand ils ne sont pas contradictoires, du moins à court ou moyen terme. Dans certaines pêcheries, le meilleur moyen de préserver les stocks ou la biodiversité peut consister à bannir la pêche pendant plusieurs années, mais cela aurait des effets dévastateurs sur les communautés de pêcheurs.

Pour autant, les décideurs publics ne doivent pas abandonner les objectifs à long terme, au contraire. Un des rôles des pouvoirs publics est (ou devrait être) de se projeter dans l'avenir et de déter-

miner les meilleurs moyens d'atteindre les buts à long terme, tout en s'attaquant aux conséquences négatives à court terme.

Dans le cas des pêcheries, cela suppose de trouver le juste milieu entre les différents types de pêches – pêche commerciale, pêche récréative et pêche de subsistance ; pêche à petite et à grande échelle ; pêche artisanale et industrielle –, ainsi qu'entre les différents types de filets, de navires et autres engins de pêche.

Au sein de chaque groupe de pêcheurs, comme pour chaque type d'engins, il s'agit de trouver le bon équilibre entre les divers facteurs dont dépendent la pêche, notamment le travail, le capital, les technologies et la gestion.

## Ajustement, développement et capacité

Le développement d'un secteur signifie habituellement son expansion. L'ajustement dont il est question ici n'a pas le même sens : il s'agit d'accroître le niveau global des bénéfices tirés à long terme des pêcheries, mais sans nécessairement accroître le niveau des captures (cela signifie parfois les réduire tout en maintenant le niveau des bénéfices).

Pour y parvenir, on peut adopter un éventail de mesures comprenant le développement des marchés, le contrôle de la qualité et l'amélioration des processus de distribution. On peut également le faire en améliorant les infrastructures physiques, les capacités technologiques, les institutions et la productivité des pêcheries.

Comme nous l'avons déjà mentionné, l'ajustement est souvent envisagé sous l'angle de la gestion de la capacité de pêche, c'est-à-dire le nombre de navires ou leur puissance de pêche dans une pêcherie donnée. Certes, la surcapacité est préoccupante, car elle peut encourager la surpêche, laquelle entraîne des niveaux de production plus faibles, voire la disparition complète de la pêcherie et des bénéfices qu'elle procure. Elle peut aussi priver d'autres sec-

teurs de l'économie de travailleurs et d'investissements qui y seraient mieux utilisés.

Toutefois, la problématique de la surcapacité est plus compliquée qu'elle n'en a l'air. Du point de vue de l'investissement, on pourrait dire que le mal est déjà fait : les navires ont été achetés, et cet argent ne peut plus être investi ailleurs. La question est donc de savoir s'il serait plus rentable d'utiliser les fonds publics pour retirer ces navires de la flotte de pêche ou de les dépenser pour améliorer la gestion de la pêcherie et maîtriser le niveau des captures.

De la même façon, si les alternatives à la pêche sont réduites ou inexistantes, dépenser de l'argent pour inciter les pêcheurs à quitter le secteur ne sera peut-être pas très rentable. C'est ce que les économistes appellent le « coût d'opportunité social de la main-d'œuvre » : le coût qu'implique pour la société le fait que les pêcheurs travaillent dans le secteur de la pêche plutôt que dans un autre secteur.

Lorsque les pêcheurs n'ont pas d'autre option, ce coût est nul : les maintenir en poste ne prive aucun autre secteur de leur force de travail. S'ils quittent le secteur, en revanche, cela peut entraîner des pertes pour l'économie régionale. Faute de trouver un autre emploi ou un moyen de préserver leurs revenus, ils verront leur pouvoir d'achat diminuer, ce qui aura des répercussions sur les entreprises locales.

## Les différentes formes d'ajustement

L'« effort de pêche » repose sur plusieurs facteurs : le capital, la technologie, les pêcheurs, la gestion des pêcheries, les réglementations et leur application. L'ajustement peut cibler chacun de ces facteurs ou l'ensemble de ces facteurs, la stratégie adoptée dépendant des objectifs assignés à l'ajustement.

Si le but est d'accroître la taille de l'industrie, les programmes d'ajustement peuvent prévoir des prêts pour l'achat de nouveaux navires ou de moteurs plus puissants. Mais la technologie visée n'est pas toujours aussi imposante. En Inde, certains pêcheurs artisanaux recourent aujourd'hui au téléphone portable pour s'informer des prix offerts avant de décider où ils vont débarquer leurs prises. On pourrait développer la technologie de la téléphonie mobile pour offrir beaucoup d'autres services, notamment le télépaiement.

Si le but est de réduire les captures, l'ajustement passe par des mesures telles que les programmes de quotas ou de rachat de navires à des fins de destruction.

La restructuration peut encourager ou interdire certaines technologies (comme ces immenses filets qualifiés de « murs de la mort » qui attrapent à peu près tout ce qu'ils touchent), mais aussi cibler les écosystèmes et les systèmes socioéconomiques, ou comporter des mesures liées à la gestion ou des mesures d'ordre politique. On peut ainsi parler de restructuration :

- ▶ physique, par exemple des programmes de désarmement de navires ;
- ▶ biologique, comme les mesures visant à agir sur des espèces marines (accroître la taille d'une population, favoriser la biodiversité, etc.) ;
- ▶ sociale, comme les mesures ciblant des tendances socioéconomiques telles que l'urbanisation ou la démographie ;
- ▶ industrielle, obtenue par exemple en modifiant la structure des emplois ;
- ▶ institutionnelle, réalisée notamment en améliorant la gestion des pêcheries ou en adoptant d'autres politiques et programmes gouvernementaux.

## Les effets de l'ajustement au-delà de la pêche

Lorsqu'un désastre frappe une petite communauté, on dit souvent que les liens y sont très « serrés », ce qui traduit habituellement la solidarité dont font preuve les personnes qui ne sont pas directement touchées. Cela tient du cliché, mais l'image est une bonne métaphore de la complexité des interactions existant entre l'industrie de la pêche et les communautés sur lesquelles elle repose, l'environnement naturel dont elle dépend et les facteurs, notamment économiques, qui modèlent son avenir.

La pêche assure la subsistance des équipages ainsi que de nombreuses autres personnes dans les communautés de pêcheurs. Les analyses (et les politiques) négligent souvent cette réalité pour se focaliser sur les éléments centraux que sont le poisson et les flottilles de pêche.

Dans certaines communautés, ce sont près des deux tiers des emplois qui dépendent de la pêche. Les proches de pêcheurs travaillent par exemple dans une usine de transformation du poisson ou dans les réseaux de distribution acheminant le poisson des navires aux consommateurs. Tout déclin de la pêche peut donc avoir un impact immédiat sur les revenus de nombreux emplois. À long terme, à mesure que les commerces et les services locaux sont affectés, ce sont ces communautés mêmes qui peuvent être menacées.

Si le port et les autres infrastructures liées à la pêche commerciale ne sont pas entretenus, les effets peuvent même se faire sentir sur les secteurs constituant des alternatives possibles à la pêche, comme le tourisme.

De plus, ces alternatives sont souvent inexistantes dans les communautés côtières : lorsque les compétences acquises à travers la pêche peuvent être transférées dans d'autres secteurs, les emplois sont habituellement ailleurs. Par exemple, les industries pétrolières et gazières de la mer du Nord ont besoin de patrons d'embarcation aguerris, mais ces emplois se trouvent en général dans de grandes villes, et non dans les villages de pêche traditionnels.

**« La crise économique mondiale s'est traduite par de nouveaux programmes gouvernementaux visant à soulager les difficultés sans équivalent auxquelles font face les communautés dépendant d'une seule activité économique telle que la pêche. De nombreuses communautés ont tiré parti des prêts gouvernementaux pour investir dans des projets d'infrastructure et des initiatives d'emploi. La crise et la réponse gouvernementale ont servi de catalyseur à la diversification économique. »**

Paul Ma – Pêches et Océans Canada, Conférence de l'OCDE sur le développement rural, Québec, 13-15 octobre 2009

Après la mise en œuvre des programmes visant à limiter la capacité, certains pêcheurs continuent donc à pêcher bien que ce soit interdit. Si cette pêche illégale se limitait à quelques individus prenant quelques poissons de temps en temps, cela ne ferait pas une grande différence. Mais il peut s'agir d'une activité importante qui menace les efforts entrepris pour sauver les pêcheries. En août 2007, en Suède, 17 personnes ont ainsi été poursuivies pour avoir pêché illégalement plus de 100 tonnes de morue et l'avoir fait passer pour du lieu jaune afin de contourner les quotas de l'UE. La valeur de ces prises atteignait presque 300 000 dollars.

Pour que les stratégies d'ajustement donnent des résultats positifs et durables, il faut donc les concevoir en tenant compte de leurs effets sur un large éventail d'activités et de personnes. Le secteur post-capture – l'étape qui suit immédiatement la capture – est le premier concerné.

Avant d'être vendu, le poisson doit être transformé. Il existe à cet égard des différences considérables entre un chalutier doté d'un système de conservation rudimentaire (dans l'eau ou la glace) et un navire-usine coûtant des millions de dollars capable d'accomplir des opérations allant du nettoyage des poissons à leur surgélation.

À terre, les activités du secteur post-capture impliquent parfois des investissements importants dans des usines et des équipements, par exemple des usines de farine de poisson, mais elles reposent parfois davantage sur une transformation à forte intensité de main-d'œuvre effectuée par les pêcheurs et leurs familles.

Une fois transformé, le poisson doit être vendu. Les stratégies d'ajustement doivent tenir compte des tendances du marché, par exemple en encourageant une pêche conforme aux critères des labels écologiques.

Tout en reconnaissant le rôle joué par la pêche dans les communautés, elles doivent donc également l'envisager en tant que composante d'une industrie agroalimentaire internationale reposant sur des chaînes mondiales de valeur et la concurrence entre producteurs et entre produits.

## Des paiements inespérés

Dans la ballade d'Ewan MacColl, le jeune pêcheur dit à un moment donné qu'il était cuisinier et recevait sa « part. » La part dont il est question n'est pas une portion de nourriture ; elle renvoie à un système de paiement courant dans le secteur de la pêche. Ce système affecte l'équité des politiques d'ajustement et de nombreux autres aspects des conditions de travail. Voyons-le plus en détail.

Selon ce système, l'équipage et le propriétaire du navire doivent couvrir certaines dépenses d'exploitation, qui sont déduites des sommes résultant de la vente des prises. Ce qui reste est divisé entre le propriétaire et les membres de l'équipage selon une formule préétablie.

Ce qui revient à chacun n'est pas calculé en divisant le profit total par le nombre de pêcheurs. Le profit est en fait réparti entre un certain nombre de quotes-parts, selon un accord passé au préalable. C'est probablement le propriétaire qui en recevra le plus, suivi par le capitaine, le second, et ainsi de suite, en suivant la hiérarchie, jusqu'au jeune apprenti (qui a dû également faire la cuisine) qui aura droit à un quart d'une quote-part.

Ce système de quotes-parts encourage l'équipage à améliorer sa productivité : en effet, ce que chaque personne reçoit est proportionnel à la quote-part qu'elle détient. Mais comme la part des coûts

est également proportionnelle, elle risque de ramener peu d'argent ou de ne rien gagner du tout si les prises sont mauvaises.

Afin de maximiser les gains attendus, les pêcheurs ont donc tendance à minimiser le nombre de membres d'équipage. Mais il est difficile d'évaluer le nombre d'hommes approprié pour une campagne donnée, dans la mesure où les prises peuvent fluctuer d'une saison à l'autre et même d'un jour à l'autre. Autrement dit, il arrive que l'équipage soit désœuvré, mais il arrive aussi qu'il doive travailler 24 heures sur 24.

Parfois, le système de quotes-parts prévoit également un salaire minimum. Le revenu de chacun dépend toujours de l'importance des prises et de ce que génère leur vente, mais on procède habituellement au partage avant de déduire les coûts d'exploitation, et non après. Dans certaines campagnes, les pêcheurs reçoivent un salaire courant, stipulé dans un contrat ou convenu dans un accord collectif, ainsi qu'une part des prises calculée en fonction des recettes brutes de leur vente.

Ce système est compliqué, on en conviendra, mais il contribue aussi à découpler les mesures d'ajustement des réalités financières de l'industrie. L'ajustement peut suivre une approche directe (rachat de navires ou de licences de pêche) ou indirecte (introduction d'un système de droits de pêche pour encourager la réduction de la capacité).

Cependant, ces deux approches peuvent déboucher sur des situations où les pouvoirs publics accordent des paiements inespérés à certains groupes (souvent les propriétaires de navires). Il peut s'agir d'argent en espèces, en échange de l'abandon des navires ou des licences, ou de droits de pêche « cadeau » (comme un quota). Dans tous ces cas, cela profite à un petit nombre de personnes, sans rien apporter à la majorité.

Voici l'exemple classique d'injustice qui peut en résulter : on donne gratuitement des quotas individuels de pêche à des propriétaires de navires, mais sans rien accorder aux personnes qui travaillaient sur ces navires et qui ont contribué au niveau des prises antérieures, sur la base duquel ces quotas sont souvent fondés. Le

sentiment d'injustice qu'induit une telle situation nuit à la cohésion sociale des communautés de pêcheurs.

Les membres d'équipage ne sont pas les seules victimes. Les programmes d'ajustement reposant sur le rachat des navires ne prévoient rien pour les autres groupes touchés par la crise, comme les personnes travaillant dans le secteur de la transformation ou dans d'autres industries de soutien.

En général, ces programmes de rachat entraînent même une diminution des opportunités d'emploi pour ces groupes. Bien entendu, d'autres programmes peuvent leur accorder une aide, comme une assurance chômage, une retraite anticipée, des mesures de formation professionnelle et de placement, des aides financières à l'enseignement supérieur ou des prêts à la création d'entreprise.

Le système des parts pose un autre problème lorsque l'ajustement entraîne des pertes d'emplois. Dans le calcul des indemnités de licenciement, des prestations d'assurance chômage et des retraites, on ne prend pas toujours pleinement en compte l'importance de ces parts, alors qu'elles pouvaient représenter une partie substantielle des revenus du pêcheur.

Enfin, certaines prestations sont calculées sur la base du nombre d'heures de travail. Or la pêche est une activité saisonnière, et les salaires qu'elle génère sont concentrés sur des périodes de travail intenses et relativement brèves, suivies de périodes d'inactivité.

## Le déclin des communautés de pêcheurs

Les préjudices pécuniaires ne sont qu'une des conséquences auxquelles peut faire face un pêcheur dont l'emploi disparaît. Dans les communautés de pêcheurs, les relations sociales sont souvent définies par des hiérarchies, des traditions et des détails pratiques liés au monde de la pêche. Lorsqu'un programme d'ajustement supprime des emplois, le sens de l'identité des pêcheurs concernés peut être affecté et ils peuvent même avoir le sentiment de ne plus être des membres à part entière de leur communauté.

## Une ville fantôme

En 1998, après l'effondrement de la pêche à la morue au large de Terre-Neuve, voici comment *Le Courrier de l'UNESCO* décrivait le sort de la ville de Trepassey, qui vivait de la pêche et avait aussi une conserverie de poisson.

*Aujourd'hui, Trepassey est une ville fantôme, ou peu s'en faut. Les centaines de personnes qui se bousculaient chaque dimanche soir devant la loterie foraine ne sont plus qu'une poignée à se disputer de maigres lots. Le cinéma paroissial a fermé : les billets étaient devenus trop chers, et de toute façon, il ne reste plus grand monde*

*pour les acheter. Il ne se passe pas de semaine sans qu'une famille s'en aille, abandonnant sa maison désormais invendable. Comme dit Don Corrigan, un pêcheur à la retraite qui a vécu toute sa vie à Trepassey : « Des fois, ils ne se donnent même pas la peine de fermer les volets. Ils claquent la porte derrière eux et partent sans intention de retour. »*

*C'est là le reflet social, humain, d'un désastre écologique.*

Source : *Le Courrier de l'UNESCO*, juillet-août 1998.

Cela peut arriver même s'ils ont reçu de bonnes compensations pour quitter le secteur. Mais la situation peut être bien plus difficile pour les membres d'un équipage qui n'ont reçu aucun dédommagement, alors que les mécanismes de retrait du navire ont permis au propriétaire d'accepter son rachat ou de vendre ses droits de pêche.

Les conséquences peuvent être tragiques pour les personnes concernées, comme pour la communauté dans son ensemble. Les problèmes de toxicomanie et d'alcoolisme, déjà présents dans de nombreuses communautés de pêcheurs, peuvent s'aggraver à tel point que ceux qui en souffrent ne seraient plus aptes au travail si un autre emploi se présentait ou si la pêche reprenait.

Là où la pêche est la principale activité, c'est généralement ce secteur qui constitue le moteur de l'économie locale pour les communautés côtières. Le déclin des pêcheries, qu'il résulte de l'épuisement des stocks de poisson ou d'une restructuration, peut porter gravement atteinte à l'intégrité même des communautés. Un processus de déclin pourrait alors s'amorcer.

Le signe le plus évident est la détérioration des infrastructures liées à la pêche (comme les quais, les hangars à bateaux et les halles). Si certains membres de la communauté partent chercher du travail ailleurs, les services collectifs en souffriront : par exemple, le

nombre d'enfants peut devenir insuffisant pour que l'école reste ouverte. De plus, ce processus s'accélérera si la pêche et les activités connexes sont centralisées ailleurs, dans une localité plus grande. Au bout du compte, l'esprit des communautés et leur cohésion peuvent en souffrir.

La fin de la pêche affecte également d'autres industries qui en dépendent indirectement. Les villages de pêcheurs ont beau être populaires auprès des touristes, ceux-ci iront ailleurs si les ports tombent en ruines et si les problèmes sociaux y deviennent graves. Bien sûr, une fois que les pêcheurs et leurs familles seront partis, il se peut qu'ils reviennent et achètent des maisons traditionnelles

### Ajustement au large de Cape Cod

Les émeutes survenues en Nouvelle-Angleterre en 1994 (voir ci-dessus) résultent d'un enchaînement d'événements dont beaucoup d'éléments sont typiques de ce qui arrive en cas d'ajustement. Voici comment le *Boston Globe* en rend compte.

*Entre 1963 et 1974, les stocks de poissons déclinerent de près de 70 %. En 1976, le gouvernement adopta la loi Magnuson-Stevens, qui créait une zone exclusive de 200 milles. Les chalutiers étrangers furent interdits, tandis que les agences fédérales offrirent des prêts et d'autres incitations pour moderniser la flotte de la Nouvelle-Angleterre. Il en résulta un triplement de la construction navale ; une nouvelle flotte de navires très efficaces permit d'accroître la productivité de 10 % par an entre 1977 et 1982.*

*La loi Magnuson-Stevens institua également le Conseil de gestion des pêches de Nouvelle-Angleterre. Il était principalement composé de pêcheurs et, comme on pouvait s'y attendre, il s'opposa à toute restriction de la pêche. Les stocks de poissons benthiques (poissons vivant près des fonds*

*marins, comme la sole et le flétan) chutèrent des deux tiers en dix ans. Le Conseil était face à une crise : la pêcherie comptait environ 1 500 navires, mais pouvait seulement en supporter 300. Il décida donc de contrôler l'effort de pêche : le nombre de navires fut maintenu, mais on réduisit leur efficacité en limitant le nombre de jours en mer et en modifiant le type d'engins autorisés.*

Sans grand succès : durant la saison 1996, par exemple, la flotte captura dans le banc Georges quatre fois plus de morues qu'elle n'aurait dû.

L'étape suivante consista à racheter des navires : le Congrès dépensa 24 millions de dollars pour leur rachat et leur destruction, mais d'autres les remplacèrent rapidement. Enfin, en 2002, un juge fédéral ordonna au gouvernement d'imposer une réduction drastique de la pêche. L'affaire fit les beaux jours des tribunaux pendant plusieurs années, les groupes de pression se plaignant que la surpêche se poursuivait, tandis que l'industrie et les pêcheurs dénonçaient des mesures injustes et superflues.

pour en faire des résidences secondaires. Entre-temps, les communautés de pêcheurs auront disparu.

## Les politiques d'ajustement

Il est souvent difficile pour les décideurs publics de concevoir des programmes et des politiques d'ajustement efficaces : l'état des ressources halieutiques et l'économie peuvent en effet être défavorables. En outre, la décision de fermer une pêcherie n'est généralement prise qu'à la dernière minute, ce qui laisse peu de temps pour élaborer les programmes et les actions à mettre en œuvre.

Les difficultés tiennent parfois à ce que l'industrie elle-même bloque les tentatives de solution. Ainsi, les pêcheurs peuvent reconnaître la nécessité des quotas, tout en désapprouvant la façon dont les chiffres sont calculés ou le mode d'attribution des licences, en particulier dans le cas d'un accord international leur imposant de rester au port alors que des navires étrangers croisent dans leurs zones de pêche traditionnelles.

Il peut également être ardu de déterminer qui est admissible aux mesures d'ajustement. La question s'est notamment posée à Terre-Neuve, où de nombreuses communautés ont perdu jusqu'à 20 % de leur population, principalement chez les 18-35 ans, entre 1992 et 2002, une décennie marquée par un grand effort d'ajustement dans les pêcheries. Pour favoriser le retrait des permis de pêche du poisson de fond de l'Atlantique, le Canada a adopté un programme original et couronné de succès.

La plupart des formes d'ajustement s'accompagnent peu ou prou de bouleversements, de tensions sociales et d'impacts potentiellement négatifs sur l'économie, du moins à court terme. Il est donc important d'aborder le problème dans un contexte plus large, c'est-à-dire en examinant les effets que les mesures proposées pourraient avoir sur les communautés visées et les régions où elles vivent.

Le plus grand défi consiste peut-être à agir avant qu'il soit trop tard. Si les mesures temporaires permettent de gagner du temps,

elles sont souvent perçues comme illogiques et mal préparées, et elles ne font que retarder la recherche d'une véritable solution :

- ▶ Après avoir risqué leur vie en mer, les pêcheurs sont à bon droit irrités d'avoir à jeter une partie de leurs prises (d'autant que ces poissons sont déjà morts).
- ▶ Il est difficile pour une communauté d'accepter que certains de ses membres ne pourront plus faire le travail qu'ils aiment à cause des difficultés qu'ils traversent.
- ▶ Les scientifiques qui constatent le déclin constant des stocks éprouvent de la frustration en voyant qu'on ne tient pas compte de leur avis.
- ▶ Les décideurs publics qui doivent mettre sur pied des solutions ont l'impression que tout compromis raisonnable est impossible.

Tous peuvent cependant convenir d'une chose : ils souhaitent que l'industrie de la pêche et les communautés de pêcheurs se portent bien. Ils peuvent également essayer de comprendre que leurs interlocuteurs ne se comportent pas uniquement par avidité, ignorance ou opportunisme. Alors, ils seront peut-être mieux à même d'œuvrer au bien commun – et au leur.

## L'inégalité entre les sexes et le rôle des femmes

Les politiques d'ajustement devraient prendre en compte le fait que leurs répercussions peuvent différer selon les sexes. À peu près partout dans le monde, des femmes sont impliquées directement dans la pêche ou jouent un rôle important dans les activités liées à la pêche qui sont effectuées à terre.

Dans de nombreux pays, la pêche en eaux intérieures est principalement le fait des femmes. Et davantage de femmes encore pêchent le long du littoral où elles ramassent des crustacés, des mollusques et des algues. Dans les communautés de pêcheurs artisanaux, ce sont en outre les femmes qui occupent la majorité des emplois qualifiés et méticuleux consistant notamment à fabriquer les filets et à les réparer.

Les femmes participent activement à la transformation du poisson – séchage, salage, fumage et production d'aliments à base de poisson tels que la pâte de poisson et le pâté de poisson – à l'échelle artisanale ou dans de grandes usines de transformation.

Dans de nombreuses régions, les femmes ont également joué un rôle déterminant dans l'essor rapide de l'aquaculture ; elles accomplissent souvent l'essentiel du travail d'alimentation, de récolte et de transformation du poisson.

Certaines régions en développement comptent de nombreuses femmes entrepreneurs jouant un rôle important. À ce titre, elles gagnent et gèrent d'importantes sommes d'argent, financent un grand nombre d'entreprises liées au poisson et génèrent des profits substantiels

pour leur ménage comme pour la communauté.

Une meilleure reconnaissance du rôle crucial des femmes peut déboucher sur des améliorations soutenues de la productivité et permettre une utilisation durable des pêcheries et d'autres ressources naturelles. Le four chorkor constitue un exemple frappant : cette version améliorée du four à fumer traditionnel s'est répandue à travers l'Afrique où elle a amélioré les conditions de travail et les revenus des femmes de pêcheurs.

Cependant, de nombreuses femmes manquent de ressources matérielles et pécuniaires, n'ont pas accès aux postes de décision et de direction, pas plus qu'à la formation et à l'éducation formelle. Leur donner accès à ces ressources et à ces services essentiels améliorerait l'efficacité, la rentabilité et la durabilité de leurs activités.

Les projets de développement de pêcheries à grande échelle, la mécanisation et l'amélioration des technologies peuvent accroître les capacités productives des pêcheries, mais cela peut également se traduire par une charge de travail accrue pour les femmes dans le secteur post-capture. Ce fardeau supplémentaire est souvent assumé sans augmentation de salaire ou aux dépens d'autres activités générant des revenus. Lorsque l'activité d'une pêcherie s'agrandit ou se mécanise, elle devient souvent le domaine des hommes.

[www.fao.org/gender/en/fishb2-e.htm](http://www.fao.org/gender/en/fishb2-e.htm)

## Pour en savoir plus

### OCDE

#### *Sur l'Internet*

Pour une introduction aux travaux de l'OCDE sur les pêcheries, visitez [www.oecd.org/fisheries](http://www.oecd.org/fisheries).

#### *Publications*

**Structural Change in Fisheries: Dealing with the Human Dimension** (2007, uniquement en anglais)

Dans de nombreux pays, le déclin des stocks de poisson et l'augmentation des flottes de pêche, combinés à la concurrence croissante de l'aquaculture, exercent une pression accrue sur le secteur de la pêche pour qu'il ajuste l'ampleur et la nature de ses activités. Dans certaines communautés de pêcheurs, près de 60 % des emplois sont liés à la pêche ; et dans de nombreuses zones côtières, les opportunités d'emploi pour les pêcheurs sont rares en dehors de ce secteur. Ces actes de conférence analysent les questions sociales et les défis politiques que suscitent les politiques d'ajustement, ainsi que la façon dont les relèvent certains pays de l'OCDE.

### AUTRES SOURCES

#### **Le rôle de la politique structurelle et le Fonds européen pour la pêche (FEP)**

La politique structurelle dans le secteur de la pêche combine deux objectifs : contribuer aux buts de la politique commune de la pêche, tout en jouant son rôle de renforcement de la cohésion économique et sociale. [http://ec.europa.eu/fisheries/cfp/structural\\_policy\\_overview\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/fisheries/cfp/structural_policy_overview_fr.htm)

#### **Évaluation du programme des mesures d'adaptation des collectivités de pêche du Québec (MACPG)**

Les MACPG ont été mises en œuvre de 2003 à 2005 afin de soutenir les projets d'emplois à court terme dans les communautés touchées par la fermeture de la pêche à la morue dans certaines zones de l'Atlantique et du golfe du Saint-Laurent. Près de 90 % des travailleurs se sont

déclaré satisfaits du programme. Ce rapport décrit la mise en œuvre des MACPG, les leçons qui en ont été tirées ainsi que les effets imprévus. [www.decced.gc.ca/fra/publications/agence/evaluation/51/index.html](http://www.decced.gc.ca/fra/publications/agence/evaluation/51/index.html)

**Vulnerability and Resilience in the Northeast Fishing Industry**, dossier spécial, *Human Ecology Review*, vol. 15, n° 2, 2008 (uniquement en anglais)

Ce dossier spécial, consacré à la vulnérabilité et à la résilience chez les acteurs des pêcheries dans le nord-est des États-Unis, propose des conclusions et des analyses éclairantes pour quiconque s'intéresse à ces questions. Les méthodes et approches utilisées reposent notamment sur l'ethnographie, des études de cas, des entrevues, des observations de participants et des analyses de données quantitatives.

**Fisheries Structural Adjustment, Australian Department of Agriculture, Fisheries and Forestry** (uniquement en anglais)

Le volet « ajustement structurel des pêcheries » du programme *Securing our Fishing Future* du gouvernement australien comporte notamment une aide à la cessation d'activité, des conseils aux entreprises, une aide aux capitaines et aux équipages, une aide aux activités menées à terre, une aide à la communauté du secteur de la pêche ainsi que des subventions à l'Autorité de gestion des pêches australienne.

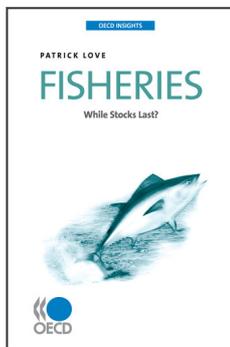
[www.daff.gov.au/fisheries/domestic/fishingfuture/lsa](http://www.daff.gov.au/fisheries/domestic/fishingfuture/lsa)

### ET...

**Pêcheur d'Islande**, Pierre Loti, Gallimard, « Folio classique », 1988.

**The Silver Darlings**, Neil M. Gunn, Faber and Faber, Londres, 1999.

**The Shoals of Herring**, Ewan MacColl. Voir la vidéo composée de vieilles photos de la flotte de pêche au hareng de Yarmouth : [www.youtube.com/watch?v=60vB1aogaxg](http://www.youtube.com/watch?v=60vB1aogaxg)



Extrait de :  
**Fisheries**  
While Stocks Last?

Accéder à cette publication :  
<https://doi.org/10.1787/9789264079915-en>

**Merci de citer ce chapitre comme suit :**

Love, Patrick (2010), « Des changements de fond », dans *Fisheries : While Stocks Last?*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264079939-8-fr>

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les arguments exprimés ici ne reflètent pas nécessairement les vues officielles des pays membres de l'OCDE.

Ce document et toute carte qu'il peut comprendre sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

Vous êtes autorisés à copier, télécharger ou imprimer du contenu OCDE pour votre utilisation personnelle. Vous pouvez inclure des extraits des publications, des bases de données et produits multimédia de l'OCDE dans vos documents, présentations, blogs, sites Internet et matériel d'enseignement, sous réserve de faire mention de la source OCDE et du copyright. Les demandes pour usage public ou commercial ou de traduction devront être adressées à [rights@oecd.org](mailto:rights@oecd.org). Les demandes d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales peuvent être obtenues auprès du Copyright Clearance Center (CCC) [info@copyright.com](mailto:info@copyright.com) ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) [contact@cfcopies.com](mailto:contact@cfcopies.com).