



Droits humains vs droits de propriété:

*Mise en œuvre et interprétation des
Directives sur la pêche artisanale*

Document de Discussion

Forum mondial des populations de pêcheurs (WFFP), Afrika Kontakt (AK) & Transnational Institute (TNI)

21 Novembre 2016

Ce document a été élaboré sur mandat du Forum mondial des populations de pêcheurs afin de renforcer les capacités de ses membres nationaux et locaux à travers le monde afin de comprendre le sens et le contexte de la pêche fondée sur les droits et de permettre à ses membres de poursuivre le débat sur le sujet. Ce document a été produit afin de faire progresser l'approche fondée sur les droits humains dans laquelle les Directives sur la pêche artisanale sont enracinées. Le document met en contexte les discussions contemporaines autour ces problématiques et précise que l'approche fondée sur les droits diffère fondamentalement de celle fondée sur les droits humains.

Le document a été écrit dans un format accessible visant au renforcement des mouvements d'artisans pêcheurs, et à la progression de la mise en œuvre des Directives sur la pêche artisanale sur le moyen et long terme.

Le WFFP exprime sa gratitude au soutien apporté par TNI et AK dans l'élaboration de ce document. Ces trois organisations sont conjointement responsables des opinions exprimées. Dans un esprit de dialogue et de participation qui fait partie de la tradition du CSA et du COFI, ce texte a pour but de clarifier les perspectives, d'informer les discussions et d'encourager un débat sain. Par-dessus tout, ce document est une contribution à un processus continu d'approfondissement de la compréhension de l'approche fondée sur les droits et l'approche fondée sur les droits humains parmi les membres et alliés du WFFP qui travaillent sur la pêche artisanale.

Conclusions principales:

- Dans le secteur de la pêche, l'approche fondée sur les droits humains et l'approche fondée sur les droits représentent deux démarches très différentes, contradictoires en réalité. L'approche fondée sur les droits, qui privilégie la soi-disante « efficacité économique », a entraîné de nombreuses ruptures sociales dans les communautés d'artisans pêcheurs, tandis que l'approche fondée sur les droits humains a de profondes implications structurelles, politiques, matérielles et culturelles positives, à condition d'être pleinement mise en œuvre. À ce titre, l'approche fondée sur les droits humains dans la pêche est un outil essentiel dans la lutte pour la justice sociale et pour la souveraineté alimentaire.
- Ces dernières années, l'approche fondée sur les droits dans le secteur de la pêche a connu un « renouveau ». En effet, elle nous est de plus en plus régulièrement décrite comme étant une solution qui profiterait à tous et qui répondrait à tous les besoins simultanément, autrement dit à ceux des communautés d'artisans pêcheurs, ceux de l'environnement et ceux du monde des affaires. Toutefois, derrière cette nouvelle rhétorique se cachent les mêmes politiques de privatisation dénoncées par les pêcheurs au moyen de l'expression « accaparement des mers ».

- Concordant avec d'autres processus de gouvernance mondiale, la politique de la pêche au niveau international se caractérise par une gouvernance multilatérale, où des intérêts fondamentalement opposés sont passés sous silence dans l'attente que cette divergence se règle par un compromis, afin de réunir toutes les « parties prenantes » autour d'une même table. Il existe néanmoins une distinction fondamentale entre « parties prenantes » (qui ont des intérêts en jeu dans le processus) et « détenteurs de droits fondamentaux » (Pour ceux dont la réalisation de leurs droits humains est inextricablement liée à leurs droits aux zones de pêche définis de manière coutumière et sociale et/ou pour ceux qui voient leurs droits humains affectés par les conflits). Pareilles distinctions doivent être respectées.
- La poursuite de la justice sociale et de la souveraineté alimentaire exige des mouvements de pêcheurs et de leurs partenaires qu'ils :
 - mènent des activités de sensibilisation pour recentrer les débats politiques qui vilipendent et minent les droits des pêcheurs.
 - fassent pression, de manière tactique et stratégique, en faveur des droits humains dans les processus politiques de l'échelon local à l'échelon international, où la participation effective des pêcheurs est respectée.
 - insistent sur le renforcement des capacités, la formation politique et les activités éducatives pour soutenir la mobilisation et l'engagement des artisans pêcheurs autochtones.

Introduction

Depuis des années, les représentants des artisans pêcheurs participent aux processus du Comité des pêches de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (COFI). Dans ce cadre, ils ont dû faire valoir leurs droits face aux États membres et influencer les processus au sein du COFI. En 2014, après des années de lutte menée par les artisans pêcheurs pour contribuer au processus de rédaction et veiller à ce que leurs idées soient reprises dans la version finale, les Directives volontaires visant à assurer la durabilité de la pêche artisanale dans le contexte de la sécurité alimentaire et de l'éradication de la pauvreté (Directives sur la pêche artisanale¹) ont été adoptées au COFI. Les Directives sur la pêche artisanale constituent le premier et unique instrument international destiné à protéger les droits fondamentaux des pêcheurs. Certes le texte n'est pas parfait, mais il n'en reste pas moins que son adoption a marqué une victoire historique pour les communautés de pêcheurs du monde entier. Le défi est désormais de savoir se saisir de ces directives, potentiellement porteuses de transformation, et de les mettre en pratique aux niveaux national et local dans la phase actuelle de mise en œuvre. De nombreuses communautés de pêcheurs et leurs partenaires s'activent déjà pour faire connaître cet instrument puissant aux pêcheurs, militants, avocats et législateurs. Parmi ces actions, de nombreux ateliers sur la mise en œuvre des Directives sur la pêche artisanale ont fourni des espaces importants d'échange d'idées et d'expériences.

Lors de la 32e session du Comité des pêches de la FAO (COFI), en juillet 2016, un certain nombre de questions se rapportant spécifiquement aux Directives sur la pêche artisanale, et aux artisans pêcheurs plus généralement, ont été débattues. En effet, le point 9 de l'ordre du jour examinait deux propositions distinctes et, comme ces conclusions le soutiennent, contradictoires quant à la marche à suivre au niveau de la mise en œuvre et de la gouvernance pour la pêche artisanale dans le monde entier. La première proposition présentait le Cadre stratégique mondial pour la mise en œuvre des Directives sur la pêche artisanale. La seconde proposition se concentrait sur la conception d'un programme de travail mondial « UserRights 2015² ». Le COFI a adopté ces deux propositions, jalons importants dans le débat mondial sur les Directives sur la pêche artisanale.

Ces deux propositions sont le reflet d'une histoire bien plus longue de visions et de stratégies politiques rivales sur la façon de collaborer avec les artisans pêcheurs. D'une part, UserRights 2015 peut être compris comme une extension du programme « Rights Based Fisheries », qui historiquement a promu la privatisation des droits de pêche et des droits fonciers par le biais de programmes tels que les quotas individuels transférables (QIT), les partages des prises ou les concessions de pêche transférables (CPT). D'autre part, la proposition du Cadre stratégique mondial est promue par le groupe de travail de la société civile « Pêche » du Comité international de planification pour la souveraineté alimentaire (CIP), comprenant des représentants des organisations de pêcheurs (WFFP, WFF et ICSF), afin de définir clairement la marche à suivre dans la mise en œuvre des Directives sur la pêche artisanale ; une démarche qui garantisse une participation réelle grâce aux Directives sur la pêche artisanale et soutienne une approche fondée sur les droits humains.

Dans le but de clarifier ces différences, de contextualiser les décisions prises au COFI et d'élaborer de futures initiatives, le texte ci-dessous donne un aperçu des préparatifs de ces deux points à l'ordre du jour. Cette toile de fond permet ensuite de recenser politiquement l'ensemble des actions entreprises actuellement pour mettre en œuvre les Directives sur la pêche artisanale. Enfin, nous présenterons quelques éléments de discussion pour progresser dans la mise en œuvre des Directives sur la pêche artisanale, dans le respect de l'approche fondée sur les droits humains.

Approche fondée sur les droits dans le secteur de la pêche

La « tragédie des biens communs » a été rendue célèbre par Garrett Hardin en 1968³. Dans un article de la revue *Science*, il introduit le concept pour montrer que les ressources naturelles en propriété commune sont inévitablement détruites à cause d'un conflit entre les intérêts individuels des utilisateurs, qui veulent exploiter les ressources au maximum. Par conséquent, selon lui, le seul moyen d'éviter la surexploitation et la « tragédie » est que l'État ou des entités privées exercent un contrôle ou une contrainte.

Si nombreux sont ceux à bien connaître l'argument de Garrett Hardin et la polémique suscitée, peu savent que, en réalité, les économistes des pêches avaient formulé des arguments semblables au milieu des années 1950 en se concentrant sur la dynamique entourant les droits de propriété dans le secteur de la pêche⁴. En 1954, Scott Gordon, par exemple, plaçait les « biens communs » au cœur des discussions sur la crise économique et écologique du secteur de la pêche. Il soutenait que l'épuisement et la surexploitation des ressources halieutiques étaient le résultat de l'absence de droits de propriété sur ces ressources. Cela conduirait inévitablement à ce que les pêcheurs, individuellement, continuent d'investir afin de maximiser leurs profits en profitant du « libre accès » aux biens communs. Ce qui, à son tour, conduirait à une surpêche, puisque le pêcheur, rationnel, attraperait le plus de poissons possible chaque jour, menant ainsi à la notion de « course au poisson ». En accord avec le raisonnement néoclassique, Scott Gordon soutenait que la seule solution permettant d'éviter cette « crise » était de mettre en place et d'appliquer un système de gestion dans la pêche reposant sur des droits de propriété (privée) bien définis.

Inspirés par cette première intervention, de nombreux économistes des pêches lui ont emboîté le pas, en faisant la même analyse et en parvenant, ainsi, aux mêmes conclusions politiques. En 1989 parut une autre publication historique : un groupe d'économistes des pêches rédigeaient un livre intitulé *Rights Based Fishing*. L'ouvrage reprenait le raisonnement de Scott Gordon, mais définissait leurs idées selon l'expression « Rights Based Fishing » (pêche basée sur les droits). Par ailleurs, les auteurs identifiaient les quotas individuels transférables (QIT) comme étant la proposition politique se rapprochant le plus de la logique de Gordon. En substance, les QIT convertissent les droits à un certain quota de stock de poissons en propriété privée, souvent accompagnée d'un marché visant à créer un « libre » échange pour distribuer ces nouveaux droits de propriété. En effet, les auteurs soulignent le fait que les QIT incarnent : « un des plus grands changements institutionnels de notre époque : la délimitation et privatisation des ressources communes des océans ».⁵

Malgré le caractère très général du terme « droits », qui englobe un large éventail de types de droits, « la pêche basée sur les droits » est avant tout une question de droits de propriété, et surtout de droits de propriété privée, dans le secteur de la pêche, et n'a pas grand-chose à voir, voir rien à voir du tout, avec les droits humains. Pour les mouvements des artisans pêcheurs, les expériences vécues en matière de pêche basée sur les droits se sont souvent soldées par d'énormes perturbations sociales au sein des communautés de pêcheurs, dues à un accroissement des distinctions de classe sociale, et de graves répercussions sur la lutte pour l'équité et la justice sociale. C'est pourquoi les mouvements des artisans pêcheurs contestent l'expression « pêche basée sur les droits » chaque fois qu'elle apparaît dans les discussions relatives aux politiques de la pêche. Malgré l'opposition des mouvements représentatifs, depuis l'apparition de cette expression à la fin des années 1980, la pêche basée sur les droits s'est largement répandue dans les discussions politiques et se trouvent désormais dans tous les processus de réforme de la pêche à travers le monde⁶. Ces 6-8 dernières années en particulier, l'expression « pêche basée sur les droits » et la création d'« incitations » adaptées pour l'utilisation individuelle des ressources halieutiques ont bénéficié d'un regain d'intérêt de la part de toute une série d'acteurs, en ce compris des ONG environnementales, des acteurs financiers et des institutions multilatérales.

UserRights 2015 et Programme de travail mondial

La proposition de projet et le plan de travail avancé ces deux dernières années en constituent les exemples les plus récents, pour faire connaître le rôle dans la pêche de ce que la FAO appelle « UserRights ». Ce qui a abouti à la présentation du « Programme de travail mondial » lors de la réunion du COFI en juillet 2016⁷. Tandis que bon nombre des documents y afférent mentionnent les droits humains et les Directives sur la pêche artisanale, ce programme UserRights 2015 se rapproche davantage des efforts visant à favoriser une privatisation ou un programme « basé sur les droits » qui ont précédé l'adoption des Directives sur la pêche artisanale. En préparation de la réunion du COFI, il y a eu toute une série de rassemblements internationaux, au cours desquels le programme UserRights 2015 a été mis au point : au Cambodge en mars 2015, en Italie en octobre 2015 et en Ouganda en mars 2016⁸.

La première conférence, organisée en mars 2015 au Cambodge, était intitulée « Droits fonciers et droits de pêche 2015 : Un forum mondial sur les approches fondées sur les droits de pêche », ou plus simplement « UserRights 2015 », en abrégé. Cet événement a rassemblé 140 participants originaires de 38 pays pour débattre de « l'importance des droits de pêche et des droits fonciers dans la gestion responsable des ressources et le développement équitable de la pêche ».⁹ La conférence a accueilli des représentants du Forum mondial des pêcheurs et des travailleurs de la pêche (WFF), du Forum mondial des populations de pêcheurs (WFFP) et du Collectif international d'appui aux travailleurs de la pêche (ICSF), qui ont formulé des observations critiques sur l'approche de la conférence axée sur les droits de propriété plutôt que sur les droits humains dans le secteur de la pêche. Comme l'a fait remarquer Sherry Pictou, membre du Comité de coordination du WFFP, cette différence est fondamentale:

[Il existe] une différence fondamentale entre la pêche basée sur les droits de propriété et la pêche basée sur les droits des peuples autochtones... les Directives internationales pour garantir des pêches artisanales durables et les Directives internationales sur le foncier reposent sur l'approche fondée sur les droits humains, notamment les droits des peuples autochtones, et non pas sur les droits de propriété.¹⁰

De même, face au constat que seule une poignée des 140 participants représentait les pêcheurs, Arthur Bogason du WFF a souligné le fait que :

le forum semble être centré sur les droits de propriété et les partages des prises [...] De qui le forum suit-il le programme ?¹¹

En dépit de ces critiques, et de nombreuses autres, formulées par les représentants des pêcheurs, la FAO a poursuivi son programme UserRights 2015, tout d'abord en Italie en octobre 2015, lors d'un rassemblement bien plus réduit de 15 « experts » et de 8 représentants de la FAO, intitulé « Friends of UserRights 2015 ». À cette occasion, le groupe a dressé une ébauche de programme de travail mondial. Enfin, lors de la troisième conférence, organisée en Ouganda, ce projet de programme fut débattu et révisé avant d'être finalement présenté au COFI.¹²



Réunion du UserRights, mars, 2016. FAO 2016 Advancing a global work program for rights-based approaches for fisheries. Report. Se référer à : <http://www.fao.org/3/a-bl142e.pdf>

Toutes les réunions furent dominées par des intervenants qui ne représentaient pas les artisans pêcheurs (à savoir la FAO, des universitaires, des ONG environnementales : voir l'annexe 1 pour de plus amples informations concernant les participants). Et de nombreux artisans pêcheurs, qui y avaient participé, ont fait part de leurs inquiétudes quant à l'orientation du programme. Mais le processus s'est poursuivi, menant à la présentation et à l'adoption du programme de travail mondial au COFI en juillet 2016. Autrement dit, la FAO, dans les années à venir, fera « progresser les connaissances en matière d'approches fondées sur les droits » et fournira « des connaissances, un appui institutionnel et une aide pour mettre au point des systèmes de gestion de la pêche basés sur les droits¹³»

De toute évidence, la FAO est une grande institution avec, en son sein, de multiples dynamiques de pouvoir, et de pression externe de la part des intérêts des puissantes multinationales. Au même temps quelques collaborations très productives avec les organisations de pêcheurs ont été possibles grâce à la FAO, notamment l'adoption des Directives sur la pêche artisanale et l'accord de travailler à la mise en œuvre du Cadre stratégique mondial (que nous aborderons dans la partie suivante). Cependant, comme les citations précédentes des représentants des pêcheurs le signalent, le programme UserRights 2015 est un élément

charnière, qui s'éloigne des Directives sur la pêche artisanale et de leur approche fondée sur les droits humains, et tend au contraire largement vers une approche basée sur les droits de propriété. La manière dont le programme UserRights 2015 est né soulève des interrogations par rapport aux intérêts qui sous-tendent cette approche. La partie suivante apporte quelques éléments de contexte sur l'histoire de UserRights 2015.

De la privatisation à UserRights 2015 : mêmes idées, nouvelle terminologie

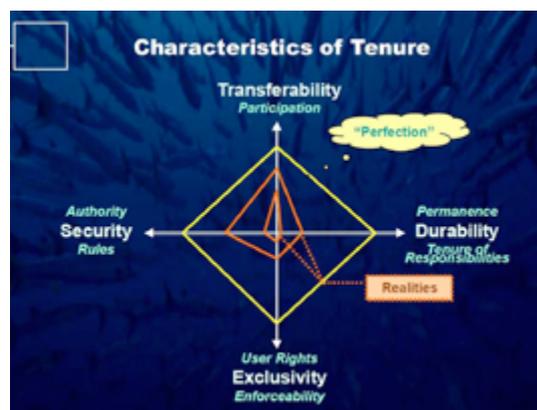
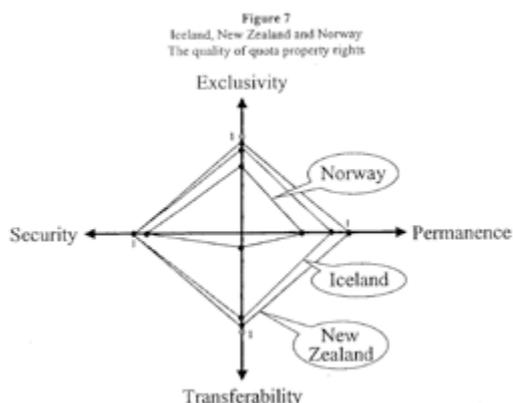
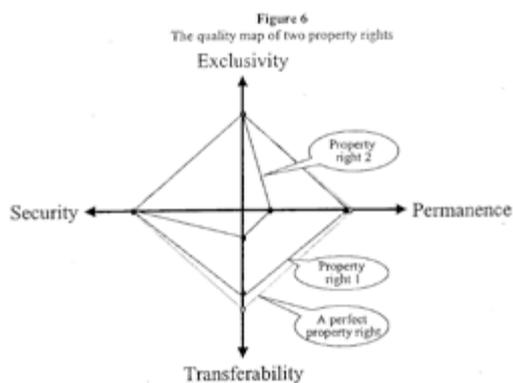
Bien que le programme UserRights 2015 ait fait l'objet d'une attention accrue ces deux dernières années, les principes sous-jacents au programme n'ont rien de nouveau, mais s'inspirent des travaux des économistes des pêches susmentionnés. Ragnar Arnason, par exemple, un des co-éditeurs de l'ouvrage de 1989, a joué un rôle clé dans le processus (en assistant aux trois réunions). En 1999, dans le cadre d'une autre conférence de la FAO, intitulée « FishRights 99 », Ragnar Arnason¹⁴ soutenait que « sans droits de propriété, la société humaine semble condamnée à la pauvreté extrême. En réalité, avec peu ou sans droits de propriété, la société humaine serait en effet primitive, pas très différente des versions les plus avancées des sociétés animales. »¹⁵ Dans sa présentation, il loua les systèmes de quotas individuels transférables (QIT) tels que ceux développés dans les secteurs de la pêche islandais et néo-zélandais¹⁶ comme étant ce qui se rapprochait le plus d'un « droit de propriété idéal ». Cette vision se base sur « 4 caractéristiques clé » à l'aune desquelles, c'est ce que soutient M. Arnason, les droits de propriété peuvent être mesurés :

- 1 **Transférabilité (garantissant « l'efficacité économique »)**
- 2 **Durabilité (facilitant la planification sur le long terme)**
- 3 **Exclusivité (garantissant seulement un nombre limité d'« utilisateurs »)**
- 4 **Sécurité (le droit de propriété est protégé par l'État)**

Ces critères l'ont amené à la conclusion que le droit de propriété idéal est *privé*, en l'occurrence les systèmes QIT. Et selon le raisonnement de Scott Gordon, ces quatre éléments sont nécessaires à la création d'incitations économiques visant à empêcher les gens de détruire les ressources halieutiques.

Ce raisonnement de la « tragédie des biens communs » guide le processus de UserRights 2015, mais au lieu d'exiger une privatisation pure et simple, comme l'ont fait historiquement les économistes des pêches, la terminologie utilisée se fait à présent plus vague, préférant parler de « protection des droits de propriété ». Dans cette version actualisée de vieilles idées, il semble y avoir une reconnaissance du fait qu'il existe bien d'autres types de propriété que la propriété privée (par ex., en communauté) ainsi que des inquiétudes soulevées par la privatisation (renvoyant à l'« accaparement des mers »¹⁷). Et pourtant le programme final reste le même : selon cette vision, les « partages des prises » (comme sont appelés les QIT aux États-Unis) offrent la plus grande protection en matière de droits de propriété et donc la solution idéale.

Les deux figures à gauche sont tirées du texte de Ragnar Arnason, datant de 1999, expliquant ce à quoi ressemble un « droit de propriété idéal » selon les quatre caractéristiques citées précédemment (en haut à gauche), ce qui le mena à la conclusion que les systèmes QIT de la Nouvelle Zélande et de l'Islande sont « idéaux » (en bas à gauche). Les deux figures à droite, elles, sont tirées d'un document d'information de la réunion UserRights 2015 en Ouganda en 2016¹⁸. Même si la figure en haut à droite parle de « tenure » (droits fonciers), elle est pratiquement identique à celle de Ragnar Arnason juste à côté. La figure en bas à droite montre aussi comment, selon cette « nouvelle » analyse, les « partages des prises » sont ce qu'il y a de plus comparable à un droit de pêche « idéal ». Cela met en évidence de quelle façon l'analyse, qui souligne le rôle central des droits de propriété (privée) dans la gestion des pêches et donc le besoin d'une « approche basée sur les droits » pour la pêche, est devenue une question de « bon sens » et exerce une forte influence. Comme une « fiche récapitulative » le fait également remarquer sur le site Internet de la FAO : « la raréfaction



des ressources halieutiques et la demande croissante en poissons et en produits de la pêche continueront d'exposer le caractère non durable de l'utilisation en accès libre des ressources halieutiques. Cela entraînera une pression plus grande encore sur les organes de gestion des pêches à tous les niveaux pour définir plus spécifiquement et faire respecter les droits de propriété »¹⁹.

Les mouvements de pêcheurs tels que WFFP et WFF, aux côtés d'universitaires critiques, accusent depuis des années cette approche basée sur les droits d'être un outil de spoliation des artisans pêcheurs.²⁰

En 2014, le WFFP et ses partenaires ont publié un rapport sur l'accaparement mondial des mers, dans lequel la privatisation des ressources aquatiques par le biais des réformes des politiques de pêche est identifiée comme un moteur essentiel de cette spoliation à travers la planète.

L'approche fondée sur les droits humains dans le secteur de la pêche

En plus de dénoncer les effets négatifs des programmes de pêche basée sur les droits, les artisans pêcheurs développent et promeuvent activement une approche fondée sur les droits humains dans le secteur de la pêche, épine dorsale des Directives sur la pêche artisanale. Les Directives se concentrent avant tout sur la question de l'insécurité alimentaire, sur la promotion de la justice sociale et sur le respect des droits humains pour les communautés pauvres, vulnérables et marginalisées des pêcheurs, des pasteurs, des populations rurales et autochtones du monde entier. Compte tenu des taux élevés de pauvreté, de malnutrition, d'exclusion sociale et de déplacement dont sont victimes les pêcheurs dans le monde chaque jour, ces Directives peuvent fournir une protection fondamentale de leurs droits quand ils sont menacés et servir d'outils essentiels à l'amélioration de leur situation. Cependant, l'interprétation de ces concepts n'est pas toujours simple dans la pratique. Lors de la mise en œuvre de ces Directives, il convient de penser l'approche fondée sur les droits humains comme étant composée de trois critères principaux :

1 Multidimensionnel/holistique :

le principe selon lequel tous les droits humains sont indivisibles, intimement liés et interdépendants est fondamental dans cette approche. Il est vrai qu'il existe différentes catégories de droits tels que ceux spécifiés dans le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (par exemple, le droit fondamental à ne pas être réduit en esclavage, à ne pas être victime d'une arrestation arbitraire, ou encore le droit à la participation politique) et ceux spécifiés dans le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (tels que le droit au travail, le droit au logement, le droit à la sécurité sociale, à une alimentation et une nutrition appropriées et à un niveau de vie suffisant). Certains qualifient les droits civils et politiques de droits de première génération, et les droits économiques, sociaux et culturels de droits de seconde génération. Cependant, cela donne une impression de hiérarchie, ce qui n'est pas correct d'un point de vue chronologique, et mine le principe d'indivisibilité clairement défini pour la première fois dans la Proclamation de Téhéran en 1968.²¹ Les principes d'indivisibilité et d'interdépendance soulignent que la réalisation de certains droits fondamentaux ne devrait pas limiter la réalisation des autres. En effet, ils se renforcent mutuellement. Par exemple, si une femme pêcheur est exclue de toute participation politique, il lui sera impossible d'améliorer ses conditions, lesquelles la mettent en situation d'insécurité alimentaire. Mais si elle se trouve en insécurité alimentaire, il n'est pas faisable pour elle de participer de manière effective à la vie politique. Ces droits sont intimement liés et indissociables. Les implications de ce principe sont que toute **approche fondée sur les droits humains dans la gestion ou le contrôle des pêches doit adopter une vision multidimensionnelle/holistique des droits humains. De plus, cela contraste avec des initiatives limitées à des inquiétudes relatives à l'« efficacité économique » et axées avant tout sur l'accumulation des profits.** L'esprit de l'approche fondée sur les droits humains repose sur les principes de la justice sociale. Ils sont universels. Tout le monde jouit de droits fondamentaux. Mais ces droits sont spécifiques au contexte culturel, social, économique, politique et civil de chacun. Par exemple, les communautés de pêcheurs établies depuis des générations disposent de droits d'accès en raison de leur histoire particulière, de leur relation avec les zones de pêche, ce à quoi tout le monde n'a pas droit. Pour veiller à ce que les droits

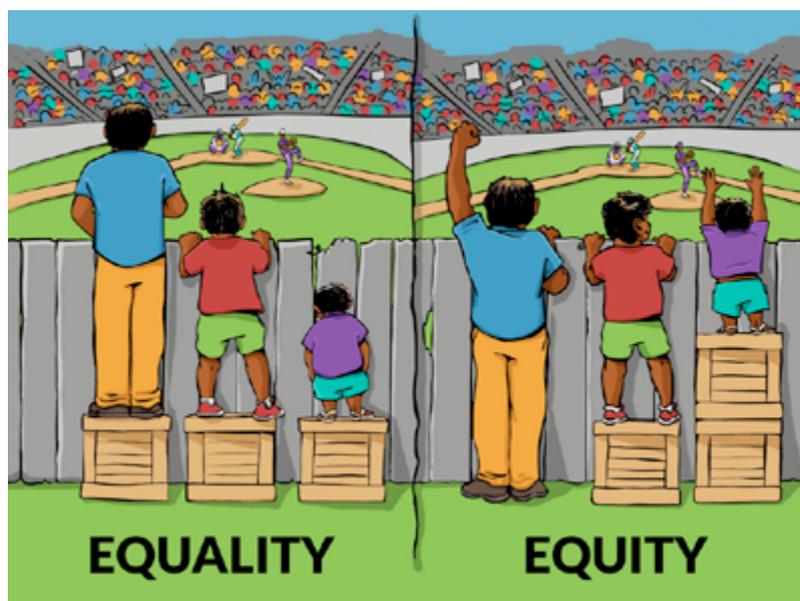


Figure 1 -- Credit: Angus Maguire / <http://madewithangus.com/portfolio/equality-vs-equity/>

2 Pro-pauvres (dans le processus décisionnel et au niveau de l'influence) :

fondamentaux de tout le monde soient respectés de manière universelle, une attention toute particulière doit être accordée aux communautés, en particulier aux femmes et aux enfants, qui sont les plus marginalisées. En d'autres termes, égalité de traitement n'est pas toujours synonyme de justice.

Dans de nombreux cas, les femmes, les populations autochtones et les communautés des artisans pêcheurs souffrent davantage que les autres de la pauvreté, d'insécurité alimentaire et d'exclusion sociale, même s'ils sont les gardiens et les habitants traditionnels d'eaux continentales et marines disputées. Cette vision reconnaît qu'à l'intérieur de ces groupes, les femmes sont souvent encore plus marginalisées, et que d'autres mesures sont nécessaires pour protéger leurs droits et veiller à ce qu'elles puissent participer au processus décisionnel. Une approche fondée sur les droits humains *privé* donc les droits et la participation des communautés vulnérables et marginalisées à ceux des autres groupes. Autrement dit, ils ne se trouvent pas sur un pied d'égalité avec les autres « parties prenantes », c'est-à-dire les acteurs du secteur privé ou du secteur des entreprises. Les petits pêcheurs sont des titulaires de droits fondamentaux ; leurs droits en tant qu'utilisateurs coutumiers et gardiens des ressources halieutiques sont intimement liés à leurs droits humains, et pourtant ces deux types de droits sont fréquemment bafoués. Afin de garantir le respect universel des droits humains, la protection des systèmes et des pratiques coutumiers des artisans pêcheurs doit être une priorité pour toute politique de la pêche selon l'approche fondée sur les droits humains. En raison des défis auxquels sont confrontés de nombreux pêcheurs, dès lors qu'il est question de décisions portant sur des politiques de développement ou de mise en œuvre, il faut faire encore plus attention à ce que leur participation *effective* soit garantie.

3 Structure de responsabilité – L'État comme seul responsable :

L'obligation des États-nations de fixer le système des droits humains est capitale. Contrairement à UserRights 2015, les droits humains se basent tant sur des critères moraux que sur des obligations et des traités internationaux, que la FAO et les États membres doivent respecter, protéger et appliquer sur leur territoire ainsi qu'en dehors de leur territoire dans certains cas. Les États rejoignent les Nations Unies sur base volontaire (les Nations Unies comptent 193 États membres aujourd'hui), mais leur adhésion les engage à accepter juridiquement les droits humains et les obligations qui en découlent et à les mettre en œuvre. C'est une différence clé entre l'approche fondée sur les droits humains et une approche purement « moraliste » (c'est-à-dire, la charité ou la responsabilité sociale des entreprises). Une approche purement moraliste n'entraîne normalement pas d'obligation juridique ou de structures de responsabilité. En revanche, dans le système des droits humains, une fois que les États ont signé la charte des Nations Unies et ratifié les différents traités, ils deviennent États parties et sont donc contraints de respecter, protéger et réaliser les droits humains pour tous. Si les États n'arrivent pas à réglementer et à porter les auteurs de violations des droits humains, par exemple les compagnies pétrolières qui ont détruit des zones de pêche traditionnelle, devant une cour de justice, eux-mêmes commettent une violation des droits humains.

Pour que l'approche fondée sur les droits humains soit prise au sérieux, il convient de soutenir ces trois critères qui, réunis, ont de profondes implications. Souvent, cela laisse entendre qu'une transformation structurelle est nécessaire pour remettre en question la distribution actuelle du contrôle et des richesses et les concentrations du pouvoir de marché dans le secteur de la pêche. En d'autres termes, afin de garantir le respect des droits politiques, civils, économiques, sociaux *et* culturels des artisans pêcheurs, les profits futurs de certains intérêts particuliers pourraient être affectés. Comme le faisait effectivement remarquer un document d'information d'un atelier de la FAO sur l'approche fondée sur les droits humains dans le cadre des Directives sur la pêche artisanale :

L'attention toute particulière qu'accorde cette approche aux causes profondes et aux problèmes d'ordre structurel est une source importante de défis parce qu'elle implique un changement dans les pratiques, les attitudes et les privilèges établis. L'intérêt qu'elle porte aux rapports de force pourrait aussi créer un conflit avec les intérêts établis. La restructuration d'un programme de pêche avec une approche basée sur les droits conforme aux impératifs d'une approche fondée sur les droits humains pourrait entraîner la perte ou le partage des droits de pêche.²²

Les Directives sur la pêche artisanale sont, par conséquent, fortement contestées d'un point de vue politique. Et leur application rigoureuse, dans le respect d'une approche fondée sur les droits humains, n'est probablement pas une situation où tout le monde est certain d'en ressortir gagnant. Pour ces raisons, il est essentiel de comprendre les différentes tendances politiques cachées derrière l'éventail d'acteurs se lançant dans des efforts de mise en œuvre. Faire preuve de clarté sur la définition de l'approche fondée sur les droits humains et l'importance des trois critères susmentionnés fournit un cadre de référence permettant d'évaluer d'autres initiatives, qui pourraient ne pas satisfaire à, diluer ou miner l'approche fondée sur les droits humains.

Cadre stratégique mondial adopté par le COFI

Les mêmes organisations (WFF, WFFP, ICSF et leurs partenaires), qui ont travaillé sur l'articulation de l'approche fondée sur les droits humains au secteur de la pêche et qui ont négocié les Directives sur la pêche artisanale, ont mis au point une proposition pour donner corps à une participation effective des organisations des Directives sur la pêche artisanale dans la mise en œuvre de ces mêmes Directives. Cela garantira une application conforme à l'approche fondée sur les droits humains.

Lors de la 31^e session du COFI en 2014, COFI a salué la proposition d'un programme mondial d'assistance pour soutenir la mise en œuvre des Directives sur la pêche artisanale, identifier les rôles et développer les travaux futurs de manière participative. Un atelier de suivi, plus tard cette année-là, pour poursuivre le développement du programme mondial d'assistance, mena, en septembre 2015, à la création d'un programme cadre de la FAO. Ce programme cadre, qui a fourni une coordination des financements aux objectifs similaires et un appui aux efforts de mise en œuvre et a été créé avec 4 principales dimensions :

- 1 Sensibilisation : supports de connaissance et de communication
- 2 Renforcement de l'interface science-politique : partage de connaissances et appui aux réformes politiques
- 3 Autonomisation des parties prenantes : développement des capacités et renforcement institutionnel
- 4 Appui à la mise en œuvre : collaboration et suivi

À mesure que ces travaux avançaient avec la participation du groupe de travail « Pêche » du CIP, il est devenu clair qu'il fallait concevoir un mécanisme complémentaire au programme cadre pour se concentrer plus spécifiquement sur la coordination, le suivi et la gouvernance des efforts de mise en œuvre de manière à garantir la participation effective des organisations d'artisans pêcheurs (justement les personnes auxquelles ces directives sont censées profiter le plus).

Cela a donné lieu à un mécanisme appelé Cadre stratégique mondial pour la mise en œuvre des Directives sur la pêche artisanale, lequel a été présenté pendant la 32e session du COFI en juillet 2016 pour approbation. Les détails relatifs au fonctionnement de ce mécanisme doivent encore être établis, comme souligné dans le rapport de la réunion : « Le Comité a invité la FAO à définir plus clairement le but, le rôle et la structure du Cadre stratégique mondial-Directives sur la pêche artisanale »²³. Fait important, un groupe consultatif a été proposé, composé de représentants du WFF et du WFFP, qui pourrait influencer le fonctionnement du Cadre stratégique mondial. L'architecture du mécanisme a été proposée par le groupe de travail « Pêche » du CIP de sorte à donner la priorité à l'expression des Directives sur la pêche artisanale dans le processus de mise en œuvre. Enfin, une plateforme de connaissances a également été proposée, sur laquelle d'autres acteurs intéressés (universitaires, ONG, etc.) peuvent soutenir ces travaux avec des recherches et des informations. Actuellement, cette proposition est encore en cours d'élaboration.

Un large consensus s'est dégagé d'un certain nombre d'États membres et d'organisations pendant la session (Inde, Kenya, Brésil, Somalie, Corée du Sud, Afrique du Sud, Panama, Maroc, États-Unis, Uruguay, Afghanistan, Cambodge, Russie, UE, Oman, Bahamas, l'Organisation des pêches du lac Victoria (LVFO), Mécanisme régional de gestion des pêches des Caraïbes, Southeast Asian Fisheries Development Center, la Commission Sous-Régionale des Pêches, FishForever) et la proposition a été adoptée.

Tel que stipulé dans la déclaration OSC au COFI en réponse à ce point de l'ordre du jour :

Nous croyons que le Cadre stratégique mondial constitue un élément important en vue de garantir la mise en œuvre des Directives sur la pêche artisanale selon une approche holistique fondée sur les droits humains et en vue d'atteindre les objectifs qui y sont définis, en particulier la réalisation du droit fondamental à une alimentation adaptée, l'éradication de la pauvreté ainsi que l'utilisation durable, la gestion responsable et la préservation des ressources halieutiques.

Il convient de noter que le texte débattu à la 32e session du COFI en juillet 2016 a été considérablement raccourci comparé à la proposition initiale avancée par le WFF et le WFFP. Néanmoins, contrairement au Programme de travail mondial UserRights 2015, le Cadre stratégique mondial représente l'effort le plus considérable au niveau mondial vers la mise en œuvre des Directives sur la pêche artisanale développé par et pour les Directives sur la pêche artisanale, dans le respect de l'approche fondée sur les droits humains qui a inspiré ces directives en premier lieu.

Droits fonciers et Directives sur la pêche artisanale

Une dimension importante du secteur de la pêche et une composante de la mise en œuvre holistique des Directives sur la pêche artisanale relèvent des droits fonciers dans la pêche. En d'autres termes, comment l'accès et le contrôle des ressources aquatiques continentales et marines sont-ils distribués et gérés ? Le chapitre 5 des Directives sur la pêche artisanale donne des indications quant à la manière d'attribuer les droits fonciers dans le secteur de la pêche tout en respectant l'approche fondée sur les droits humains et fait très clairement référence à un autre cadre basé sur les droits humains, adopté en 2012, dénommé Directives volontaires pour une Gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux

pêches et aux forêts, ou « Directives pour la Gouvernance Foncière », et le désigne comme étant la norme à suivre. Cependant, aucune loi ou norme ne s'applique elle-même. Au contraire, toute loi ou norme est utilisée ou mise en œuvre par des personnes bien réelles et est donc sujette à interprétation, et potentiellement à des interprétations opposées. Tous les utilisateurs ou les usages des Directives pour la Gouvernance Foncière, ou des Directives sur la pêche artisanale par ailleurs, ne sont pas identiques. Même si l'on reconnaît la terminologie des droits humains sur le papier, en réalité l'esprit des droits humains ancré dans la justice sociale n'est pas toujours ce qui finit par être utilisé ou mis en œuvre dans la pratique. L'examen de la question des droits fonciers dans la pêche permet de révéler quelques différences entre le programme UserRights 2015 et le Cadre stratégique mondial.

UserRights 2015 et droits fonciers : Détourner les Directives pour la Gouvernance Foncière pour en faire un « cheval de Troie » vers la propriété privée?

Si l'approche fondée sur les droits humains est la pierre angulaire des Directives sur la pêche artisanale, en revanche elle n'a joué qu'un rôle insignifiant dans la littérature « basée sur les droits » des économistes des pêches, comme expliqué précédemment. Comme on l'a déjà vu, les considérations principales des économistes des pêches sont d'une part « l'efficacité économique » et d'autre part la création d'incitants que l'on estime adaptés pour faire basculer l'intérêt des utilisateurs à l'égard des ressources individuelles vers la « durabilité ». Pris sous cet angle, les droits humains ne sont tout simplement pas la préoccupation première. D'ailleurs, le seul engagement substantiel du cadre UserRights 2015, avec les deux ensembles de Directives pour lesquelles se sont battus les mouvements sociaux, a été d'aborder la pêche sous l'angle des Directives pour la Gouvernance Foncière, et en n'impliquant que le chapitre des Directives sur la pêche artisanale, lequel traite aussi des droits fonciers²⁴.

Comme exposé plus haut, le cadre UserRights 2015 est ancré dans une interprétation particulière des « droits fonciers » qui a historiquement mis l'accent sur les droits de propriété privés. En gardant à l'esprit l'interprétation des économistes des pêches, cette focalisation pousse à l'interrogation : pourquoi se concentre-t-on autant sur cette vision très étroite du « foncier » et donc sur cette interprétation très particulière des Directives pour la Gouvernance Foncière ? Qui plaide cette interprétation ? Et pourquoi s'intéresse-t-on si peu aux directives relatives à la pêche artisanale et à l'approche fondée sur les droits humains qu'elles incarnent ?

Cadre stratégique mondial et droits fonciers

Cet accent mis sur les droits de propriété privée contraste avec l'esprit de justice sociale des Directives pour la Gouvernance Foncière et des Directives sur la pêche artisanale, qui soutiennent un accès préférentiel et un contrôle surtout pour les groupes de populations pauvres, vulnérables et marginalisés. Pour ce faire, le Cadre stratégique mondial peut être vu comme un effort visant à créer l'architecture capable de soutenir la mise en œuvre des Directives sur la pêche artisanale au niveau local conformément à une approche fondée sur les droits humains. Les Directives pour la Gouvernance Foncière sont perçues comme un instrument international important, visant à intensifier les efforts. Afin de protéger les droits des pêcheurs, des paysans et des communautés autochtones, de nombreux mouvements sociaux et des organisations de la société civile, notamment le WFFP et La Via Campesina, se sont impliqués activement dans la négociation, la promotion et l'utilisation des Directives pour la Gouvernance Foncière, depuis leur adoption, seules, mais aussi combinées aux Directives sur la pêche artisanale.

Ces deux ensembles de directives sont complémentaires et se renforcent mutuellement. Réfléchir aux Directives sur la pêche artisanale, les mettre en œuvre, avec les Directives pour la Gouvernance Foncière, tout cela met également en lumière certaines questions importantes, souvent négligées, dans le secteur de la pêche. D'un côté, du point de vue institutionnel, cela révèle des degrés de participation très différents permis au COFI (où les Directives sur la pêche artisanale ont été adoptées) vs au CSA (l'organisme qui a approuvé les Directives pour la Gouvernance Foncière). Au COFI, les OSC n'ont le droit de commenter les points soulevés qu'une fois que tous les gouvernements ont pris la parole (et avant que les décisions ne soient prises, si le président du COFI l'autorise), tandis qu'au CSA, les OSC ont le droit de négocier le texte pendant le processus décisionnel. D'un autre côté, d'un point de vue conceptuel, la complémentarité potentielle de ces deux cadres est prometteuse, mais, ce qu'il en sera dans la pratique n'a rien d'immuable. Comme le souligne un récent rapport du Mécanisme de la société civile :

La mise en rapport des Directives pour la Gouvernance Foncière avec les Directives sur la pêche artisanale a souligné l'importance des luttes des artisans pêcheurs, continentaux et vivant au bord de l'eau, négligés et souvent marginalisés, pour avoir accès aux ressources des lacs, des rivières et des barrages. Dans le même temps, les principes du chapitre 5 des Directives sur la pêche artisanale ont fourni des points d'entrée spécifiques pour soutenir la mise en œuvre des Directives pour la Gouvernance Foncière. Cependant, la convergence des deux instruments au bénéfice des artisans pêcheurs n'est pas encore garantie, ce qui exige donc des efforts supplémentaires de tous les acteurs, en particulier des États.²⁵

En effet, plutôt que d'apporter son soutien aux travaux menés actuellement par les mouvements sociaux pour mettre en œuvre les Directives sur la pêche artisanale et les Directives pour la Gouvernance Foncière, le programme UserRights 2015 s'est développé antérieurement et indépendamment du processus autour du développement de la proposition du Cadre stratégique mondial et diriger son propre plan de gestion des droits fonciers dans le secteur de la pêche. En réponse à ce mépris de la légitimité des propositions formulées par ces mêmes mouvements sociaux qui voient leurs droits fondamentaux menacés, le groupe de travail « Pêche » du CIP a fait la déclaration suivante, réagissant ainsi à la discussion UserRights 2015 de la session du COFI :

Nous estimons notamment que le Cadre stratégique mondial pour la mise en œuvre des Directives sur la pêche artisanale, présenté dans le point 9 de l'ordre du jour, est le lieu principal pour traiter de telles questions à l'avenir [...] Étant donné l'interdépendance des ressources du territoire, de la pêche et de la forêt desquelles dépendent les communautés de pêcheurs pour survivre et prospérer, nous sommes d'avis que l'approche fondée sur les droits humains fournit un cadre général et complet approprié dans lequel tous les programmes traitant des droits fonciers, de l'attribution des ressources, des initiatives de préservation, de partage de connaissances et de renforcement des capacités devraient être intégrés.

Comme le montrent les approches distinctes en matière de droits fonciers, le programme UserRights 2015 et l'approche fondée sur les droits humains à l'origine du Cadre stratégique mondial incarnent des processus et des tendances divergentes. Ces points de l'ordre du jour, débattus et adoptés au COFI, représentent deux des principales initiatives dans le monde en cours de planification. Elles auront un impact sur les efforts de mise en œuvre. Nous avons souligné certaines différences conceptuelles entre ces deux propositions, cependant, dans la pratique, la mise en œuvre des Directives sur la pêche artisanale peut sembler bien plus confuse. Comme nous l'avons évoqué précédemment, le processus de mise en œuvre est en effet fortement contesté politiquement. Pour mieux comprendre ce paysage politique, nous avons tâché de cartographier certaines des différentes positions de ces groupes dont le travail traite de la mise en œuvre des Directives sur la pêche artisanale, en tenant compte des trois critères de l'approche fondée sur les droits humains présentés plus haut (Multidimensionnel/holistique ; pro-pauvres dans le processus décisionnel et au niveau de l'impact ; et mécanismes de responsabilité soutenus par l'État).

Les Directives sur la pêche artisanale et leur mise en œuvre

Dans les grandes lignes, la FAO identifie deux approches opposées dans la politique sur la pêche : « [L']approche basée sur les droits et [l']approche fondée sur les droits humains proviennent clairement de directions différentes ; la première, en tant que modèle de gestion et/ou économique pour une utilisation durable des ressources halieutiques, et la seconde, en tant que méthode utilisant les droits humains, en particulier pour les groupes vulnérables et marginalisés, comme mesures du progrès dans la gouvernance de la pêche et le développement »²⁶. Parmi les efforts actuels autour de la mise en œuvre des Directives sur la pêche artisanale, on retrouve divers groupes promouvant des projets qui reflètent ces deux programmes distincts. Tout d'abord, certaines institutions et ONG (par exemple, la Banque Mondiale, WWF), qui sont par ailleurs actives dans la politique sur la pêche et dont les efforts en faveur de l'approche basée sur les droits influencent les droits des artisans pêcheurs, ne se sont que minimalement engagées auprès de ces directives. Deuxièmement, à l'autre bout du spectre, se trouvent des groupes représentant les artisans pêcheurs tels que WFFP et WFF. Ils se battent activement pour avoir un rôle de leadership dans les efforts de mise en œuvre des Directives sur la pêche artisanale car ils y voient une manière de mettre un terme et faire reculer les violations des droits humains qui résultent d'une approche se concentrant sur les droits de propriété privée (par exemple, les violations des droits civils et politiques en Islande²⁷ et des droits économiques, sociaux et culturels en Afrique du Sud²⁸). Face à ce conflit, nous avons observé l'apparition de diverses initiatives multilatérales dans l'élaboration des politiques mondiales de la pêche. Ces initiatives s'efforcent de rassembler autour de la même table une vaste gamme d'intervenants, allant des transnationales, aux ONG environnementales, en passant par les mouvements de pêcheurs. L'idée est qu'il est possible de trouver une solution pragmatique, où tout le monde est gagnant, où tous les groupes sont impliqués, sans pour autant modifier profondément le système actuel. Cette aversion pour le changement structurel signifie qu'il est très peu probable que les initiatives multilatérales soutiennent la mise en œuvre des Directives sur la pêche artisanale conformément à l'approche fondée sur les droits humains.

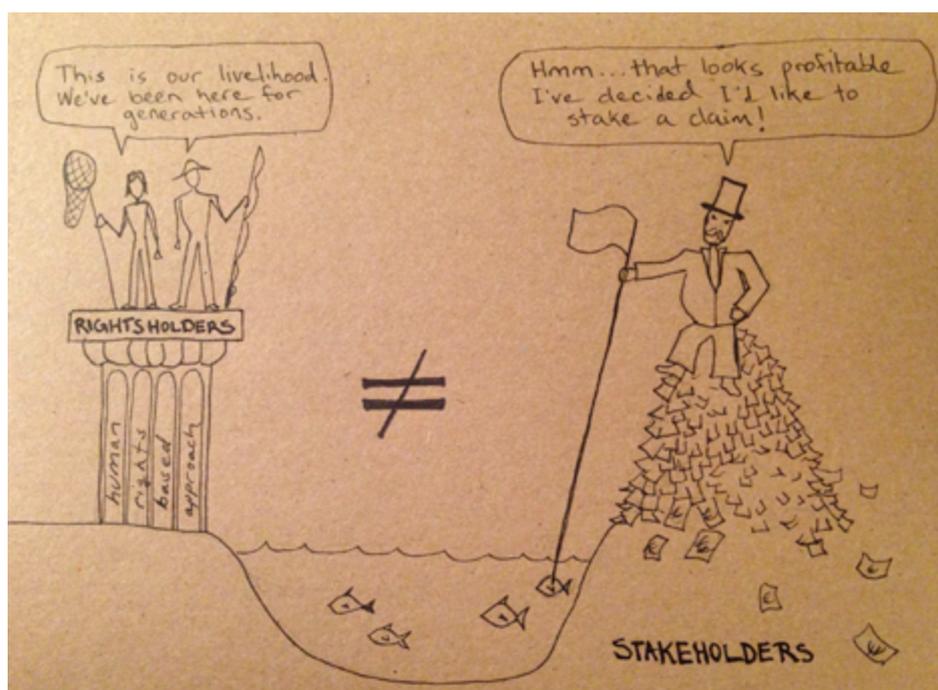
Approche basée sur les droits :

Ces dernières années, nous avons été témoins de la conjugaison des discours sur l'efficacité économique à ceux sur la durabilité dans les débats entourant la politique de la pêche. Cette union entre les arguments de l'efficacité économique et de la durabilité est capitale pour la « remise à neuf » de ces mêmes politiques de privatisation de la pêche, de par le recours à une « rhétorique inoffensive d'un point de vue stratégique »²⁹, de sorte à les faire paraître plus durables. En septembre 2008, cinquante-quatre ans après l'article de Scott Gordon et 40 ans après celui de Garrett Hardin, la revue *Science* a publié un

article intitulé « La privatisation évite l'épuisement des stocks halieutiques »³⁰. L'article faisait référence à une « étude mondiale » réalisée par un trio d'économistes des pêches. Dans cette étude mondiale, les auteurs avançaient que la privatisation des stocks halieutiques non seulement garantirait l'efficacité économique, mais aussi que la propriété individuelle promouvrait l'« intendance » des ressources.

De la sorte, les économistes des pêches ont remodelé les vieux arguments de Scott Gordon et des autres pour qu'ils soient plus en phase avec le vocabulaire de l'« utilisation durable » des ressources halieutiques. Les défenseurs ne parlent plus ouvertement de « délimitation et privatisation des ressources communes », comme c'était le cas en 1989, mais soulignent plutôt que les politiques pratiquement identiques produiront à présent des résultats différents : « plus de poissons, plus de recettes pour les pêcheurs et plus de retours pour les investisseurs ».³¹ Cependant, comme a récemment averti un groupe de sociologues : « la délimitation par le biais de la privatisation de l'accès et la marchandisation des droits peut prendre de nombreuses formes, même si le vocabulaire change. »³²

Depuis 2008 surtout, la remise à neuf de l'approche basée sur les droits dans la pêche a été reprise par une large gamme d'acteurs, rassemblant ceux qui historiquement promouvaient la privatisation et ceux qui se concentraient avant toute chose sur l'environnement. D'une part, les références à l'étude de 2008, ainsi qu'à d'autres analyses semblables, faites par des économistes des pêches abondent dans la publication clé de 2009 de la Banque Mondiale, venant ajouter une rhétorique écologique aux régimes classiques de privatisation. La publication termine en concluant : « La réforme la plus importante est le retrait effectif du libre accès dans les pêches de captures marines et la mise en place de systèmes de droits de propriété et de droits fonciers marins sûrs ».³³ D'autre part, de nombreuses ONG environnementales transnationales engagées dans la pêche ont été influencées pour promouvoir les approches basées sur les droits. Le WWF le soutient dans un rapport de 2012 : « La gestion basée sur les droits peut transformer les performances de pêche mondiale et a prouvé qu'elle permettait d'atteindre un équilibre entre les besoins économiques, écologiques et sociaux à travers le monde ».³⁴



Plus récemment, bon nombre de ces acteurs ont commencé à montrer de l'intérêt pour le processus de mise en œuvre des Directives sur la pêche artisanale. Par exemple, des organisations telles que Environmental Defense Fund ont affecté des membres de leur personnel au travail de coordination sur les Directives sur la pêche artisanale et WWF, Oxfam et bien d'autres se sont engagés activement dans des espaces tels que celui du COFI. Cependant, leur démarche toujours axée sur les approches basées sur les droits est clairement contraire à l'approche fondée sur les droits humains. Plutôt que de penser une approche multidimensionnelle, cette position promeut la privatisation des droits de pêche, et se concentre entièrement sur les droits de propriété plutôt que sur les droits humains afin de garantir le bon fonctionnement du marché pour résoudre les questions de distribution ou d'équité. La gouvernance se base sur les hypothèses les plus fondamentales des économistes néoclassiques : la mise en place de droits de propriété clairs et le fonctionnement des forces du libre marché.

De plus, le besoin d'impliquer le secteur privé pour utiliser les bénéfices économiques inexploités de la pêche côtière est clé dans cette approche. Cela correspond à l'attention générale accordée à cette tendance visant à mobiliser les intérêts et les investissements du secteur privé en promouvant les océans comme étant un bon moyen de faire des affaires. Bien qu'ils aient souvent affirmé adopter une approche pro-pauvres, la participation dans le processus décisionnel sur l'utilisation et la gestion de la pêche est déterminée par le marché. En officialisant les droits de propriété, en intégrant pleinement les systèmes de pêche au marché et en optimisant l'intérêt individuel des utilisateurs des ressources (« la propriété promeut l'intendance »), les problèmes environnementaux et économiques se rectifieront d'eux-mêmes, et il n'est pas utile que l'État intervienne pour servir de régulateur. Les mécanismes de responsabilité sont affaiblis, et non renforcés. En résumé, la privatisation des droits de pêche est fondamentale et, de ce point de vue, les Directives sur la pêche artisanale peuvent tenir lieu d'outils dans ce processus.

Un bon exemple de la promotion de ce programme est l'Initiative sur la pêche côtière (CFI), qui a pour objectif de refléter les Directives sur la pêche artisanale dans les politiques nationales d'un certain nombre de pays impliqués³⁵. La CFI vise à reformer la pêche dans six pays à travers trois continents : le Cap Vert, la Côte d'Ivoire, l'Équateur, l'Indonésie, le Pérou et le Sénégal. Sur une période de quatre ans, 235 millions de dollars seront distribués à travers un certain nombre de projets dans ces pays. Le programme est dirigé par la FAO avec le PNUJ et le PNUD, Conservation International, WWF et la Banque Mondiale et est financé conjointement par le Fonds pour l'environnement mondial (FEM), les gouvernements bénéficiaires, des ONG environnementales, des fondations et des acteurs du secteur privé.

Des programmes nationaux sont à présent mis en place dans ces pays. S'il est évident que les paramètres varieront en fonction du contexte spécifique, le document-cadre de l'ensemble du projet de la CFI est représentatif de son approche. Selon le document, « la pêche côtière³⁶ se caractérise souvent par des incitations perverses qui encouragent la surpêche et le surinvestissement ».³⁷ Ces 'incitations perverses' sont le résultat de l'absence, du manque de clarté et de la fragilité des droits fonciers, en particulier dans les ZEE des pays en développement. Les causes profondes de la crise environnementale et économique de la pêche s'inscrivent résolument dans le cadre de la tragédie des biens communs. La solution alternative avancée par la CFI est de mettre en place une gestion de la pêche nouvelle ou modifiée qui crée les incitations appropriées en introduisant des droits fonciers et des droits d'accès sûrs. En établissant clairement qui possède quoi et depuis combien de temps, « un comportement plus responsable est attendu et les incitations sous-jacentes à « la course au poisson » sont démantelées ».³⁸ La mise en place de

droits fonciers sûrs est aussi vue comme une étape vitale pour « catalyser la participation du secteur privé ».³⁹

L'approche fondée sur les droits humains :

Contrairement à l'approche basée sur les droits, tout au long des négociations des Directives sur la pêche artisanale, le WFFP, le WFF, l'ICSF et leurs partenaires ont articulé et défendu l'approche fondée sur les droits humains au niveau mondial pour mettre un terme et faire reculer les violations des droits fondamentaux des pêcheurs. Dans ces efforts, il a été capital de garantir que l'approche fondée sur les droits humains offre un cadre global pour interpréter les Directives sur la pêche artisanale et cela signifie défendre constamment cette vision et l'opposer clairement à l'approche basée sur les droits (même au sein des Nations Unies). La proposition de Cadre stratégique mondial, décrite plus haut, est l'exemple mondial le plus clair du travail réalisé par le WFFP, WFF et l'ICSF dans le cadre du groupe de travail OSC « Pêche » au sein du CIP pour articuler et défendre ce que l'approche fondée sur les droits humains signifie dans le contexte de la mise en œuvre des Directives sur la pêche artisanale.

Afin de veiller à ce que cette approche soit multidimensionnelle et holistique, le WFFP en particulier a renforcé les alliances et les synergies avec d'autres mouvements sociaux pour avancer un programme politique élargi. Un moyen d'y parvenir a été de renforcer les liens entre les Directives sur la pêche artisanale et les Directives pour la Gouvernance Foncière. La plupart des travaux sur la mise en œuvre des Directives pour la Gouvernance Foncière, qui respectent aussi l'approche fondée sur les droits humains, sont dirigés par La Via Campesina et d'autres groupes au sein du CIP. Cela signifie que le travail du WFFP s'inscrit dans une lutte multidimensionnelle plus vaste en vue de construire des alternatives basées sur les droits humains et la souveraineté alimentaire, entendue comme le contrôle des peuples sur leur système alimentaire. Cela va de pair avec l'agroécologie, une science, une pratique et un mouvement qui promeut la collaboration avec le monde naturel de manière à respecter les cycles environnementaux et sociaux dans un lieu donné. Comme un paysan coréen l'a un jour dit, l'agroécologie sans souveraineté alimentaire n'est qu'une solution technologique. Et la souveraineté alimentaire sans agroécologie est un discours politique vide de sens. À cela, il faut ajouter que les Directives sur la pêche artisanale et les Directives pour la Gouvernance Foncière sans la souveraineté alimentaire et l'agroécologie ressemblent à un menuisier qui aurait ses outils mais ni vision ni plan. La collaboration au sein du CIP et l'approfondissement des alliances avec LVC a permis d'incorporer ces deux concepts dans le travail du WFFP. Cela étant dit, la souveraineté alimentaire et l'agroécologie sont des concepts spécifiques d'un point de vue contextuel, qui dépendent du leadership des producteurs de denrées alimentaires et des communautés marginalisées dans la définition et la défense de leurs différentes significations. Par conséquent, le WFFP est en pleine articulation de ce que ces idées signifient pour les pêcheurs. Le Comité international de coordination a formé un groupe de travail sur le sujet et prévoit un échange éducatif réunissant les agriculteurs et les pêcheurs pour débattre des significations de ces questions.

Afin de nous assurer que l'impact des Directives sur la pêche artisanale est pro-pauvres et que les pêcheurs sont capables de participer effectivement au processus décisionnel relatif à la gestion de la pêche et à l'interprétation des Directives sur la pêche artisanale, le WFFP et le WFF ont mis l'accent sur le renforcement des capacités de ses membres. La majeure partie du travail déjà entamé au niveau local concerne l'arrêt des violations des droits humains et l'autonomisation des pêcheurs pour qu'ils affirment leur rôle de

détenteurs de droits dans leurs luttes et pour définir des responsables (États) à l'égard des obligations en matière de droits humains. Ce travail est réalisé par le biais d'ateliers coordonnés au niveau local, de la Première nation de Bear River au Canada à l'Afrique du Sud, en passant par le Myanmar. Des ateliers régionaux dans le delta du Mékong et en Amérique centrale offrent des espaces de débat et de formation au sein des organisations de pêcheurs, des associations locales, des représentants des gouvernements et des chercheurs. Le WFFP et ses partenaires conçoivent aussi des documents de vulgarisation concernant la mise en œuvre et la dimension du genre dans les Directives sur la pêche artisanale pour faciliter le travail de proximité dans les communautés de pêcheurs.

Enfin, afin de pousser les États à assumer sérieusement leur responsabilité, les efforts régionaux du WFF et du WFFP en collaboration avec la FAO se sont concentrés sur le fait d'influencer les gouvernements et les décideurs politiques. Ils ont, par exemple, développé une approche pour collaborer avec l'Union africaine (UA) et façonner le programme de rapport sur la pêche de l'UA. Une partie de ce travail se concentrera sur la manière dont l'UA peut faciliter l'engagement national ou régional dans la mise en œuvre de ces Directives. Un aspect essentiel de ce travail est que les membres du WFF et du WFFP en Afrique ont convenu avec la FAO du développement d'un programme de travail pour la FAO Afrique pour les deux prochaines années. Ce programme conjoint est en cours d'élaboration.

Gouvernance multilatérale à la rescousse ?

Comme le montre cette comparaison entre une approche basée sur les droits et une approche fondée sur les droits humains, ces visions ne coexistent pas en harmonie les unes avec les autres. Le WFFP et ses partenaires n'ont eu de cesse de souligner la manière dont les régimes de privatisation causent le déplacement des artisans pêcheurs, et laissent place à l'accaparement des mers.⁴⁰ Cependant, de nombreuses voix revendiquent la complémentarité de ces approches, comme déclaré par la FAO: « Des instruments juridiques non contraignants tels que les Directives pour les pêches artisanales se concentrent sur des éléments spécifiques du secteur de la pêche qui ont besoin d'une attention toute particulière. De nouvelles initiatives sont en train d'être élaborées pour renforcer et compléter ces efforts tels que l'Initiative en faveur de la croissance bleue et l'Initiative sur la pêche côtière (CFI). »⁴¹

L'abstraction faite de l'opposition est facilitée par le « dialogue multilatéral ». L'expression, « partie prenante », a des conséquences politiques manifestes par rapport à l'établissement de la légitimité d'un acteur et d'un partenaire dans la résolution des problèmes mondiaux, parce que les détenteurs légitimes de droits (populations) sont mis sur un pied d'égalité avec tous les autres types d'acteurs (par exemple, les entreprises et les investisseurs): « ... lorsque les acteurs d'intérêt public utilisent le terme « partie prenante », ils acceptent automatiquement que cela signifie également STN/entreprises, et avalent la rhétorique du système économique néolibéral et son modèle de gouvernance. »⁴²

Surtout depuis la récente remise à neuf de l'approche basée sur les droits, les ONG (environnementales) transnationales telles qu'Environmental Defense Fund, Oxfam, Conservation International et WWF défendent qu'elles, au même titre que les entreprises, ont un rôle crucial à jouer dans de tels dialogues multilatéraux sur la pêche. Et les États les exhortent de plus en plus à agir ainsi. Entre les États, il existe un large consensus sur le besoin de généraliser les principes des Directives sur la pêche artisanale au niveau des politiques régionales, nationales et locales.⁴³ Cependant, la gouvernance multilatérale a eu de graves impacts sur le rôle des États en matière de gouvernance et de responsabilité pour la protection, le respect et la réalisation des droits humains. L'usage aujourd'hui courant de « parties prenantes » est emblématique d'un long processus qui a progressivement transformé les normes établissant qui a le droit de participer et de prendre des

décisions dans les processus décisionnels sur la gouvernance mondiale. Au cours des 20 dernières années, les acteurs du secteur privé sont passés progressivement du statut d'acteurs régulés par les États, à, de plus en plus, celui de partenaires d'États dans la résolution des questions mondiales pressantes.

Chose certaine, un large éventail d'acteurs a été consulté historiquement dans le système multilatéral des Nations Unies. Cependant, principalement depuis le Sommet de la Terre à Rio en 1992, un changement s'est produit, par lequel divers acteurs (notamment le secteur privé, mais aussi des scientifiques et de grandes ONG) ne sont plus simplement consultés, mais participent activement à la « gouvernance ». Ainsi, le programme 21 adopté lors du Sommet de la Terre en 1992 stipule : « Les gouvernements, les entreprises et l'industrie, y compris les transnationales, devraient consolider les partenariats pour mettre en œuvre les principes et les critères pour le développement durable. »⁴⁴ Deux ans plus tard en 1994, le PNUD appuyait les Partenariats Public-Privé comme mécanisme pour le provisionnement de l'eau des villes, la gestion des déchets, les transports publics et l'énergie. Depuis lors, le partenariat entre les Nations Unies et le secteur privé s'est peu à peu consolidé, ce qui, comme Kofi Annan l'annonçait en 1997, allait être une priorité de son mandat en tant que Secrétaire général. Il y donnait déjà suite en 2000 avec le lancement du Pacte mondial aux côtés de la Chambre de commerce internationale (y compris des organisations telles qu'Unilever et Goldman Sachs), qui soulignait le partenariat entre les instances gouvernementales et le secteur privé plus généralement. Revenons rapidement à la situation actuelle, les acteurs du secteur privé sont à présent activement encouragés à prendre part à la résolution des problèmes mondiaux (notamment sur les questions relatives à la gouvernance de la pêche et des océans). Comme Naoko Ishii, PDG et président du Fonds pour l'environnement mondial, le faisait remarquer lors de la Conférence #OurOceans organisée à Washington, en septembre 2016 : « Nous ne pouvons pas protéger l'avenir de nos océans sans la participation active du secteur privé. »

Mais qu'arrive-t-il lorsque des représentants des pêcheurs sont en désaccord avec la participation croissante des « parties prenantes » dans les questions sensibles par rapport à qui a accès à quoi, selon quelles conditions et dans quel but ? Comme le WFFP et WFF le déplorent dans une déclaration de l'année dernière sur l'Initiative sur la pêche côtière (CFI) de la FAO :

... dès le premier jour, l'Initiative a enfreint un principe de base : l'inclusion des principes des Directives volontaires visant à assurer la durabilité de la pêche artisanale, qui souligne l'obligation d'impliquer les communautés de pêche artisanale dans les processus décisionnels. En revanche, tout au long de leur processus de « consultation » (des questionnaires et des ateliers), nous avons été réduits au niveau des autres acteurs, tels que les représentants du secteur privé, des universités... bien que c'est nous qui représentons les personnes qui seront le plus touchées par l'Initiative.

La « rétention [croissante] par les entreprises » des processus de gouvernance mondiale relatifs à la pêche⁴⁵ va à l'encontre de l'approche fondée sur les droits humains et soulève des questions tactiques et stratégiques importantes pour les mouvements des pêcheurs par rapport à la mise en œuvre actuelle des Directives sur la pêche artisanale : comment participer aux différents processus politiques qui s'ouvrent face à la mise en œuvre ? À quel moment un espace de prise de décision est-il tellement compromis qu'en y participant vous légitimez tout bonnement le statu quo ? Où, quand et comment est-il possible d'exercer une véritable influence dans la lutte pour les droits humains et la souveraineté alimentaire ?

Résister à la gouvernance multilatérale: Le Partenariat mondial pour les océans

Les processus multilatéraux sont de mieux en mieux établis et sont devenus pratique courante (par exemple, les Objectifs du développement durable), dans le domaine de la gouvernance mondiale de la pêche. Néanmoins, certains des plus puissants de ces processus ont essuyé une vraie résistance et opposition de la part des mouvements mondiaux de pêcheurs. Par exemple, en 2012, la Banque Mondiale lançait le Partenariat mondial pour les océans (PMO), aujourd'hui disparu. Le PMO, selon ses propres termes⁴⁶, cherchait à mettre un terme à l'exploitation non durable des ressources, à la destruction de l'habitat et à la pollution des océans grâce à un certain nombre de mesures d'ici à 2022. Le programme a été lancé à Singapour lors du Sommet mondial des océans en 2012 (un événement semestriel organisé par The Economist). Lors du lancement, le président de la Banque Mondiale de l'époque, Robert Zoellick, a proclamé que plus de 1,5 milliards de dollars seraient collectés sur 5 ans pour assurer ces mesures⁴⁷. Si, dans son discours, M. Zoellick ne s'est pas aventuré davantage dans la définition des mesures en question, le projet de document-cadre du programme (publié en janvier 2013, et qui n'était pas accessible au public avant cela) a mis en lumière le meilleur moyen d'atteindre la durabilité : « Réduire l'accès libre à la pêche en créant des arrangements fonciers responsables, notamment des droits d'accès sûrs pour les pêcheurs et des incitations pour qu'ils se sentent concernés par la santé des pêches ». ⁴⁸ Tout au long du reste du document-cadre, conformément au passage à une « rhétorique inoffensive d'un point de vue stratégique », au lieu de droits de propriété privée la Banque Mondiale mentionne de façon interchangeable des « droits d'accès sûrs et clairs », « des arrangements fonciers responsables », « droits territoriaux » ou simplement « droits de pêche » ou encore « droits ». En outre, reflet de la fusion des discours de l'efficacité économique et de la durabilité, le document est saturé de « durabilité » : sur 57 pages, « durable/durabilité » apparaissent au total 110 fois.

Le PMO a rapidement reçu un vaste soutien de la part de toute une série de « parties prenantes », regroupant États, organismes publics, acteurs du secteur privé, ONG, fondations philanthropique etc. Cependant, et c'est crucial, les représentants des détenteurs de droits dans le secteur de la pêche se sont fortement opposés au PMO. En mars 2013, le WFFP et le WFF ont publié une déclaration forte appelant les gouvernements à s'opposer au PMO⁴⁹. La déclaration critique l'absence d'une véritable inclusion des pêcheurs dans l'élaboration du PMO (semblable à la critique procédurale formulée à l'encontre de la CFI dont nous avons parlé précédemment) ainsi que l'approche concentrée par conséquent sur la pêche basée sur les droits, qui, soutiennent-ils, aurait de graves répercussions sur les communautés de pêcheurs à travers le monde. Concernant les expériences existantes, ils concluent :

Ces exemples documentent la manière dont la pêche basée sur les droits conduit de facto à l'exclusion des petits pêcheurs et à la concentration des droits de pêche entre les mains d'une élite minoritaire. Ils fournissent la preuve que la pêche basée sur les droits est incompatible avec la pêche artisanale, et résultera probablement dans la perte des pratiques de gestion traditionnelles de la pêche. Par ailleurs, ils montrent que la thèse selon laquelle « la propriété promeut l'intendance » est loin d'être une vérité universelle, comme l'affirme le PMO.

Au cours des deux années suivantes, le WFFP, le WFF et leurs partenaires ont continué à insister sur le fait que des différences fondamentales séparaient (et séparent) l'approche basée sur les droits de l'approche fondée sur les droits humains. En outre, soutenaient-ils, les différences opposant ces deux positions ne disparaîtraient pas grâce aux négociations, simplement parce que le WFFP et le WFF feraient partie du PMO

et s'assieraient à la table des « parties prenantes » en tant que défenseurs des droits au sein de PMO, au même titre que les transnationales (par exemple, Darden Restaurants) ou les ONG environnementales (par exemple, Environmental Defense Fund). En conséquence de cette résistance et de ce plaidoyer continu et concertés, le PMO a finalement été aboli en 2015 en raison d'un manque de financement pour le programme, le coup de grâce lui ayant été porté par le fond de développement norvégien NORAD, qui soutenait que le PMO « ne contribuerait probablement pas à la réduction de la pauvreté »⁵⁰.

Comment optimiser la résistance aux futures propositions multilatérales (qu'elles concernent la mise en œuvre des Directives sur la pêche artisanale ou d'autres questions relatives au secteur) ? Cela dépendra des spécificités de la situation, mais cet exemple concret montre bien que même lorsqu'ils se heurtent à une coalition d'acteurs puissants, ils *peuvent* résister et atteindre leur objectif.

Que faut-il faire ?

Face aux tensions décrites ici, les artisans pêcheurs, les populations autochtones et leurs partenaires à travers le monde luttent d'un côté pour résister à l'approche basée sur les droits sous toutes ses formes (QIT, partages des prises, User Rights, etc.). Et d'un autre côté, ils proposent et construisent activement des solutions alternatives. La lutte est en cours et un soutien de divers groupes est nécessaire. Voici quelques manières concrètes de faire avancer ces travaux :

1 Recadrer le débat :

Comme nous l'avons expliqué dans ce rapport, le vocabulaire de UserRights 2015 peut être perçu comme une tentative de parler de vieilles (et très contestées) idées d'une manière modernisée afin de recueillir des soutiens. Contrer ce programme nécessite entre autres de dévoiler ce qui se cache en réalité derrière cette stratégie astucieuse de communication. En diffusant l'histoire, les conséquences concrètes, et les dynamiques politiques de pouvoir sous-jacentes au programme User Rights, nous pouvons aider à recadrer le débat. Ce type de communication fournit des informations capitales qui peuvent servir à détruire des mythes, à sensibiliser et à renforcer des alliances entre les petits pêcheurs et leurs concitoyens, les décideurs politiques et d'autres organisations de la société civile. Voici deux des mythes les plus courants sur lesquels se fonde le programme basé sur les droits et qui doivent être remis en cause :

- a « L'approche fondée sur les droits humains est compatible et complémentaire avec celle basée sur les droits. » En réalité, elles sont contradictoires. L'approche basée sur les droits renforce le statu quo tandis que l'approche fondée sur les droits humains a de profondes implications structurelles, politiques, matérielles et culturelles, à condition d'être pleinement mise en œuvre.
- b « Les artisans pêcheurs ne sont pas capables de gérer correctement les ressources aquatiques et marines sans droits de propriétés formels. » Cette idée reçue permet de conjuguer privatisation et programmes écologiques, dans le contexte du changement climatique. Cependant, historiquement, et aujourd'hui encore, les artisans pêcheurs ne sont pas de simples pêcheurs, mais des intendants écologiques, bien en phase avec l'environnement naturel duquel ils dépendent économiquement, culturellement et spirituellement. Le recours récent, et croissant, du WFFP à la terminologie de l'agroécologie et de la souveraineté alimentaire pour transmettre ce message ne font pas de ces pratiques une nouveauté. Cela signifie que les mouvements de pêcheurs et de paysans ont récemment trouvé un terrain politique commun sur lequel ils peuvent construire des alliances solides qui fournissent de véritables stratégies d'adaptation et d'atténuation pour un monde confronté au changement climatique. Cela signifie que les artisans pêcheurs et

les paysans pratiquant l'agroécologie constituent une de nos meilleures défenses face au changement climatique.

Ce rapport a été publié délibérément le 21 novembre 2016 pour profiter de la Journée mondiale de la pêche pour sensibiliser l'opinion publique et détruire ces mythes dangereux. Faire correspondre la publication de supports qui peuvent recentrer le débat à des événements symboliques ou importants est une manière d'accentuer ce travail.

1 Engager le dialogue avec les décideurs politiques :

Des actions de plaidoyer et de facilitation de discussion sont nécessaires aux niveaux local, national et international afin de garantir une mise en œuvre des Directives sur la pêche artisanale conforme à l'approche fondée sur les droits humains. Voici quelques manières spécifiques d'exiger des gouvernements locaux et nationaux qu'ils collaborent au niveau des Directives sur la pêche artisanale :

- a Réformer ou créer de nouvelles politiques basées sur les Directives sur la pêche artisanale
- b Engagement en termes d'aspiration formulé à l'égard des principes des droits humains exposés dans les directives
- c Recentrer les préoccupations locales sur les questions des droits fondamentaux
- d Des espaces ouverts pour la gouvernance et le suivi participatifs
- e Rendre compte du respect local des traités relatifs aux droits humains
- f Réaliser des audits et des évaluations d'impact basés sur les droits humains⁵¹

Au niveau international, des alliances clés au sein d'organisations telles que la FAO doivent être cultivées et consolidées. Dans le même temps, le manque de cohérence au sein et entre les activités de la FAO sape les efforts de mise en œuvre des Directives sur la pêche artisanale conformément à l'approche fondée sur les droits humains et doit constamment être remis en question.

À tous les niveaux, un besoin de lutte constant se fait sentir pour la participation effective des Directives sur la pêche artisanale et de l'égalité des sexes dans tous les processus relatifs au secteur (et avec la montée de la gouvernance multilatérale, cela devient de moins en moins aisé). Le thème récurrent « rien pour nous, rien sans nous » sonne très juste. Les processus où les directives de mise en œuvre excluent les artisans pêcheurs (dans certains cas également les décideurs politiques et les ONG) doivent être dénoncés parce qu'ils vont à l'encontre des Directives sur la pêche artisanale elles-mêmes. Les autres acteurs qui participent eux aussi à ces processus décisionnels (universitaires, décideurs politiques, ONG, etc.) doivent profiter de leur privilège pour attirer l'attention sur ce principe s'ils se trouvent eux-mêmes en un lieu où ce dernier n'est pas respecté.

N'attendez après l'État⁵² :

Certes les directives sont adressées aux États, mais les mouvements sociaux et leurs partenaires ne devraient pas attendre que l'État agisse. Le renforcement des capacités, la formation politique, les activités éducatives pour soutenir la mobilisation et l'implication des artisans pêcheurs autochtones sont nécessaires *maintenant*. Afin de faire des Directives sur la pêche artisanale un outil qui puisse être utilisé par les pêcheurs, il est important de le leur faire connaître, de fournir des espaces pédagogiques qui se penchent sur leur utilisation et qui favorisent le partage de savoirs et d'expériences relatifs à ces efforts. Dans le même temps, des organisations d'artisans pêcheurs, comme WFFP et WFF, ont été à l'avant-garde de l'articulation de ce à quoi ressemble dans la pratique l'approche fondée sur les droits humains appliquée à la pêche. Dans bon nombre de cas, ce qui est indispensable c'est que leur leadership soit soutenu et que leurs perspectives soient prises au sérieux.

Appendix 1

	Agroécologie	Approche fondée sur les droits humains	Droits des utilisateurs & révision pêches fondées sur les droits	Approche de pêches fondées sur les droits
Textes clés	Déclaration préliminaire WFFP sur agroécologie et pêches de la réunion de Bangkok CC, avril 2016	Directives pour la pêche artisanale	Costello et al. 2008; guide technique FAO sur les TGs dans les pêches; rapport des réunions en Cambodge, Italie et Uganda	Travail académique par des économistes des pêches: Rights-Based Fishing par Neher et al. (1989)
Quel est le problème ? Point de départ et/ou priorités	L'objectif principal est de transformer les structures de pouvoir dans la société et mettre le contrôle du système alimentaire entre les mains de ceux qui nourrissent le monde.	La préoccupation principale est la sécurité alimentaire et le respect pour les droits humains universels, inaliénables et indivisibles des communautés de pêcheurs les plus marginalisés dans le monde.	La préoccupation principale est l'établissement de 'droits fonciers garantis' pour résoudre plusieurs problèmes : socio-économiques et environnementaux.	La préoccupation principale est l'efficacité économique. Les crises dans les pêches sont une conséquence du fait que les pêches ne produisent pas de loyer économique, à cause du manque des droits de propriété.
Logique de distribution des ressources. Qui reçoit quoi ?	Droits humains et accès préférentiel pour les groupes marginalisés	Droits humains et accès préférentiel pour les groupes marginalisés	Pas clair – insiste sur le fait que « une taille unique ne convient pas à tous » mais n'explique pas plus.	Le marché décide à travers les droits de propriété privée. Objectif = 'efficacité économique', pas la distribution équitable des ressources.
Comment est notre rapport avec le monde naturel?	L'environnement ne peut pas être compris comme séparé des producteurs de nourriture ou leurs réalités socio-économiques. Cette relation ne peut pas être réduite à des incitations économiques.	Besoin de "promouvoir un développement durable" à travers une approche basée sur les écosystèmes	Tragédie des ressources d'usage commun ⁵³ "la limitation de la quantité de pêcheurs est normalement un élément essentiel des pêches durables." "La propriété promeut la gestion"	Approche Tragédie des ressources d'usage commun Le respect pour la nature est créé à travers des incitations économiques ou une crise.
Pourquoi et comment utilise-t-on des ressources naturelles ?	Pour construire des économies alternatives qui offrent des emplois dignes, respectent l'environnement et les droits humains.	En utilisant des pratiques de pêche qui minimisent les dégâts environnementaux pour soutenir les moyens d'existence actuels et futurs de nombreuses personnes.	Croissance économique et accumulation de capital	Croissance économique et accumulation de capital
Qui sont les « experts » en pêches ?	Promouvoir le développement des connaissances collectives par et pour les communautés de pêcheurs elles-mêmes. Les processus d'apprentissage sont horizontaux, pair à pair	"Connaissance, culture, traditions et pratiques des petites communautés de pêcheurs, y compris les peuples autochtones, sont reconnus et, le cas échéant, soutenus"	'Approche multipartenaire – la FAO veut réunir plusieurs acteurs différents et arriver à des « solutions communes » à travers le dialogue	Économistes des pêches
Emplois	Les emplois dans la pêche artisanale devront être protégés et ils font tous partie d'un système socio-économique interconnecté. Nous devons rendre visible et valoriser le travail des femmes dans ce secteur.	Les emplois dans la pêche artisanale devront être protégés en tant que "moteur économique et social, fournissant nourriture et sécurité nutritionnelle, emploi et d'autres effets multiplicateurs aux économies locales." (p. v)	La perte des emplois dans le secteur de la pêche souligne les revenus 'alternatifs' et subsistance aux pêches artisanales	La perte des emplois dans le secteur de la pêche est une évidence "... mais comme la pêche basée sur les droits promet un bonus de meilleure efficacité, les perdants potentiels pourront être compensés."
Gouvernance de la propriété et accès	Affirme le droit des producteurs de nourriture artisanale et à petite échelle de maintenir le contrôle des ressources naturelles à travers divers droits de propriété, y compris les droits coutumiers et collectifs	Les communautés de pêche artisanale ont besoin d'avoir des droits de foncière ⁵⁴ garantis pour les ressources qui sont la base de son bien-être économique, social et cultural. "le cas échéant, réforme redistributive" (p. 6)	ITQs, Droits des utilisateurs territoriaux sur pêches (Territorial User Rights in Fisheries, TURFs), Pêche basée sur la richesse, Pêche basée sur les droits, Partage des prises.	ITQs, Droits des utilisateurs territoriaux sur pêches (Territorial User Rights in Fisheries, TURFs), Partage des prises – tout cela comme premier pas pour une beaucoup plus grande privatisation de l'écosystème complet.
Conservation	Pêcheurs à petite échelle, autochtones et artisanaux savent (ils le font déjà) comment incorporer des activités de conservations à leur travail quotidien.	"Les communautés autochtones et artisanales restaurent, conservent, protègent et co-managent les écosystèmes locaux aquatiques et côtiers" (p. 5)	Garantir les 'incitations' appropriées créera des pêches durables. Le secteur financier a une responsabilité essentielle dans le 'financement de la transition'	Si c'est économiquement efficace, il résoudra automatiquement tous les problèmes environnementaux.

Endnotes

- 1 Les Directives sur la pêche artisanale sont disponibles dans différentes langues à l'adresse suivante : <http://www.fao.org/fishery/ssf/guidelines/en>
- 2 Voir points 9.1 et 9.2 de l'ordre du jour, qui peut être trouvé dans l'Annexe 1 du rapport de la rencontre : <http://www.fao.org/3/a-mr484e.pdf>
- 3 Hardin, G. 1968. The Tragedy of the Commons. Science. 162 (3859), p. 1243-1248
- 4 Gordon, H.S. 1954. The economic theory of a common-property resource: the fishery. Journal of Political Economy 62 (2), p. 124-142
- 5 Neher, P.A., Arnason, R. & Mollet, N. 1989. Rights Based Fishing. Kluwer Academic Publishers. Dordrecht / Boston / Londres
- 6 Pour un aperçu récent, se référer à : Longo et al. 2015, The Tragedy of the Commodity: Oceans, Fisheries and Aquaculture. Rutgers University Press.
- 7 Pour l'ensemble des documents présentés lors de cette session, cf. : <http://www.fao.org/about/meetings/cofi/documents/en/>
- 8 Pour les différents rapports de réunion, cf. : <http://www.fao.org/about/meetings/user-rights-2015/resources/conference-documents/en/>
- 9 FAO, 2015. Droits fonciers et droits de pêche 2015 : Un forum mondial sur les approches fondées sur les droits de pêche, 23-27 mars 2015, Siem Reap, Cambodge <http://www.fao.org/3/a-i5812e.pdf> p. iii.
- 10 Ibid p. 3.
- 11 Ibid p. 7.
- 12 Pour le programme tel que présenté au COFI, cf. : <http://www.fao.org/3/a-mq773e.pdf>
- 13 FAO 2016, Rapport de la 32e session du Comité des pêches, Rome 11-15 juillet 2016, p. 16 <http://www.fao.org/3/a-mr484e.pdf>
- 14 Ce même Ragnar Arnason faisait également partie du Partenariat mondial pour les océans, dirigé par la Banque Mondiale (notamment, en tant que membre du « Blue Ribbon Panel », un panel d'experts, qui offrait des services de « conseils » au partenariat : <http://documents.worldbank.org/curated/en/2013/10/18516203/indispensable-ocean-aligning-ocean-health-human-well-being-guidance-blue-ribbon-panel-global-partnerships-oceans>)
- 15 Árnason, R. 2000. Property rights as a means of economic organization, dans Use of Property Rights in Fisheries Management: Proceedings of the FishRights99 Conference
- 16 Comme Olson (2011) l'explique dans son enquête sur les expériences en matière de systèmes QIT à travers le monde, en Islande comme en Nouvelle-Zélande, cela a conduit à une très forte concentration et à une consolidation des opérations de grande envergure avec des répercussions lourdes sur les traditions et la durabilité des communautés. Voir Olson, J. 2011. Understanding and contextualizing social impacts from the privatization of fisheries: an overview. Ocean & Coastal Management. 54, p. 353-363
- 17 Pour de plus amples renseignements concernant « l'accapement des mers », voir : The Global Ocean Grab – a primer http://worldfishers.org/wp-content/uploads/2015/01/The_Global_Ocean_Grab-EN.pdf
- 18 Voir aussi Bennet, N. et al. 2015. Ocean grabbing. Marine Policy, Vol. 57, p. 61-68
- 19 FAO 2016. DRAFT: A technical guide for fisheries: applying the voluntary guidelines on the responsible governance of tenure of land, fisheries and forests in the fisheries sector, février 2016. FAO – Le document avait été distribué aux participants de la réunion.
- 20 Département des pêches et de l'aquaculture de la FAO [en ligne]. Property rights and fisheries management, Rome 2005. <http://www.fao.org/fishery/topic/13335/en>
- 21 Voir la critique du WFFP et du WFF de l'approche basée sur les droits d'accès dans le Partenariat mondial pour les océans : http://worldfishers.org/wp-content/uploads/2015/11/WFFP-WFF-Call-on-Governments_GPO_200313.pdf
- 22 Pour une analyse universitaire critique, voir Macinko, S. 2014, Lipstick and catch shares in the Western Pacific: Beyond evangelism in fisheries policy, Marine Policy 44 p. 37-41; et aussi Campling, L. & Havice, E. 2014, The problem of property in industrial fisheries, The Journal of Peasant Studies Vol. 41, 5, p. 707-727.
- 23 Proclamation de Téhéran, Conférence internationale sur les droits humains, 22 avril-13 mai 1968, UN Doc. A/CONF.32/41.
- 24 FAO 2016. Background paper for Exploratory Workshop: Human rights-based approach to the implementation and monitoring of the SSF guidelines, 24-26 octobre, 2016, Rome, FAO p. 24
- 25 FAO 2016, Rapport de la 32e session du Comité des pêches, Rome 11-15 juillet 2016, p. 14 <http://www.fao.org/3/a-mr484e.pdf>
- 26 Par exemple, le document d'information de la réunion User Rights en Ouganda, mentionnée précédemment, était consacré à l'Application des Directives pour la Gouvernance Foncière dans le secteur de la pêche.
- 27 Voir p. 7 dans le rapport du Mécanisme de la société civile : http://www.fao.org/fileadmin/templates/cfs/Docs1516/OEWG_Monitoring/CSM_Monitoring_Report_VGGT_final1_EN.pdf
- 28 FAO 2016. Document d'information pour l'atelier exploratoire : Approche fondée sur les droits humains dans la mise en œuvre et le suivi des Directives sur la pêche artisanale, 24-26 octobre, 2016, Rome, FAO p. 12
- 29 Comme l'a estimé le Comité des droits de l'homme en 2007 : http://www.worldcourts.com/hrc/eng/decisions/2007.10.24_Haraldsson_v_Iceland.htm
- 30 Selon le jugement de la Cour suprême d'Afrique du Sud de 2007 (voir p. 13) : http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Food/SRRTF%20BN%2005_SouthernEasternAfrica_en.pdf
- 31 Voir Macinko 2014 (note de bas de page n°9) et le discours d'ouverture de Macinko à la 6e assemblée générale du WFFP pour un aperçu général de la diffusion de la privatisation dans les politiques de la pêche : <https://www.youtube.com/watch?v=UTzNJMoXYaw>
- 32 <http://science.sciencemag.org/content/321/5896/1619.1> L'étude a été largement diffusée et a été reprise par un média occidental influent sous des titres tout aussi polémiques, notamment dans The Economist : <http://www.economist.com/node/12253181> et dans le New York Times : <http://www.nytimes.com/2008/09/19/science/19fish.html>
- 33 http://www.huffingtonpost.com/david-bank/post_10965_b_9114238.html
- 34 Longo et al. 2015, The Tragedy of the Commodity: Oceans, Fisheries and Aquaculture. Rutgers University Press. p. 53

- 35 Banque Mondiale 2013. The Sunken Billions: The Economic Justification for Fisheries Reform. p. xxi Disponible à l'adresse suivante : http://publications.worldbank.org/e-commerce/catalog/product?item_id=8948306
- 36 WWF 2012, Rights-Based Management: Conversing Fisheries. Protecting Economies. Disponible à l'adresse suivante : http://assets.worldwildlife.org/publications/567/files/original/WWF_RightManagement_brochure_final.pdf?1366230179&_ga=1.73305883.960860839.1452866308 S'il est vrai qu'elle peut, du point de vue néoclassique, apporter une « efficacité économique », nous avons déjà parlé des conséquences sociales et les mérites écologiques commencent à être remis en question dans la littérature universitaire, par ex. : <http://www.ecologyandsociety.org/vol20/iss4/art7>
- 37 Voir p. 2 du document-cadre du programme de la CFI, disponible à l'adresse suivante : <http://worldfishers.org/wp-content/uploads/2015/11/GEF-CFI-Framework-document.pdf>
- 38 Comme précisé dans le document, « côtier » signifie ici « toutes les pêches à l'intérieur de la ZEE ».
- 39 Voir p. 6 du document-cadre du programme de la CFI, disponible à l'adresse suivante : <http://worldfishers.org/wp-content/uploads/2015/11/GEF-CFI-Framework-document.pdf>.
- 40 Ibid. p. 18
- 41 Ibid. p. 23
- 42 Voir le résumé sur l'accaparement des mers
- 43 FAO 2015c. Océans et développement durable : intégration des trois dimensions du développement durable, à savoir les dimensions environnementale, sociale et économique. Contribution de la FAO à la Première partie du Rapport du Secrétaire Général sur les océans et le droit de la mer. Présenté à la 16e réunion du Processus consultatif officieux ouvert à tous sur les océans et le droit de la mer (CIP 16). Pg. 7. Disponible ici : http://www.un.org/depts/los/general_assembly/contributions_2015/FAO.pdf
- 44 Lhotska, L. 2015. "The Origins of 'Multi-Stakeholderism' – Why Words Matter" p.27, Dans : Right to Food and Nutrition Watch 2015
- 45 FAO 2015c (voir note de bas de page n°28) p. 20
- 46 Cité dans Sogge, D. 2014. "The camel's nose in the tent of global governance" p. 18. Dans : State of Power 2014: Exposing the Davos Class, TNI: Amsterdam
- 47 Voir aussi Barbesgaard, M. 2016. "The Privatization and Corporate Capture of Global Fisheries Policy" dans Right to Food and Nutrition Watch 2016 p. 34-37
- 48 Banque Mondiale 2013. Version préliminaire : Document-cadre du Partenariat mondial pour les océans. Visionné en février 2013 à l'adresse suivante : <http://www.globalpartnershipforoceans.org/sites/default/files/images/GPO%20Framework%20Doc%20Draft%20clean%20%2818%20February%202013%29.pdf> Le site internet n'est plus en fonctionnement et les documents ne sont donc plus accessibles en ligne. Pour le discours dans son intégralité : <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/NEWS/0,,contentMDK:23126181~pagePK:34370~piPK:34424~theSitePK:4607,00.html>
- 49 Banque Mondiale 2013, p.4
- 50 Déclaration disponible en suivant ce lien : http://worldfishers.org/wp-content/uploads/2015/11/WFFP-WFF-Call-on-Governments_GPO_200313.pdf
- 51 Comme rapporté dans Development Today : http://worldfishers.org/wp-content/uploads/2015/11/Development-Today_-_World-Bank-winds-up-fisheries-initiative.pdf Basés sur les critères présentés par Kamuf Ward 2012. "Bringing Human Rights Home: How State and Local Governments Can Use Human Rights to Advance Local Policy," Columbia Law School, Human Rights Institute pg 1.
- 52 Comme soutenu par Franco et Monsalve 2016. Colloque ICAS, La Haye, Pays-Bas.
- 53 La croyance que les ressources d'usage commun seront inévitablement détruites avec l'augmentation des utilisateurs attirés par des bénéfices économiques concourent pour une quantité limitée de ressources, dans les pêches: "trop de pêcheurs qui concourent pour trop peu de poissons", cette croyance donne souvent lieu à l'avis que les droits de propriété privée sont la manière de résoudre la 'tragédie'.
- 54 Le mot 'droit de foncière' (tenure right) est utilisé conformément aux Directives pour la Gouvernance Foncière (Tenure Guidelines)



The **Transnational Institute (TNI)** is an international research and advocacy institute committed to building a just, democratic and sustainable planet. For more than 40 years, TNI has served as a unique nexus between social movements, engaged scholars and policy makers.

www.TNI.org



Afrika Kontakt works in solidarity with people's movements in Africa to support their mobilization and struggle for economic, political and social rights.

www.afrika.dk



WFFP, as a global social movement representing millions of fisher peoples across the world, protects, defends and strengthens the communities that depend on fisheries for their livelihood and food sovereignty. The WFFP leadership represents the small-scale fishers at the regional and international levels.

www.worldfishers.org