



Assemblée générale

Distr. générale
8 août 2012
Français
Original : anglais

Soixante-septième session

Point 70 b) de l'ordre du jour provisoire*

**Promotion et protection des droits de l'homme :
questions relatives aux droits de l'homme, y compris
les divers moyens de mieux assurer l'exercice effectif
des droits de l'homme et des libertés fondamentales**

Le droit à l'alimentation

Note du Secrétaire général

Le Secrétaire général a l'honneur de transmettre à l'Assemblée générale le rapport intermédiaire du Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation, Olivier De Schutter, en application de la résolution 66/158 de l'Assemblée.

Rapport intermédiaire du Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation

Résumé

À l'échelle du monde, les activités de pêche en mer et de pêche continentale assurent la sécurité alimentaire de millions d'êtres humains, auxquels elles apportent les protéines alimentaires de qualité dont ils ont besoin pour vivre et fournissent un moyen de subsistance ou un revenu. Or, chacun sait que cette ressource alimentaire se tarit, à cause essentiellement des pratiques de pêche destructrices et non viables et des distorsions provoquées par les subventions, mais aussi des changements climatiques qui aggravent la situation. On trouvera dans le présent rapport un point sur les problèmes qui se posent en matière de pêche au niveau mondial et des propositions visant à concrétiser progressivement le droit à l'alimentation pour les personnes les plus vulnérables (les habitants des pays en développement côtiers et insulaires et, en particulier, des pays à faible revenu et à déficit vivrier), sachant qu'il est crucial d'adopter une démarche fondée sur les droits de l'homme pour assurer le développement durable du secteur de la pêche.

* A/67/150.



Table des matières

	<i>Page</i>
I. Introduction	3
II. Pêche et droit à l'alimentation	3
A. Approvisionnement en produits alimentaires et amélioration des régimes alimentaires . . .	3
B. La pêche comme moyen de subsistance	4
III. Les problèmes actuels	6
A. Préservation de l'environnement	6
B. La mondialisation du secteur de la pêche	10
C. Essor de l'aquaculture	15
IV. Surmonter les difficultés	17
A. Action menée au niveau international pour réduire la surpêche	19
B. Accords de commerce	22
C. Vers des directives garantissant des pêches artisanales durables	22
V. Conclusions et recommandations	25

I. Introduction

1. Comme il est indiqué au paragraphe 113 du document final de la Conférence des Nations Unies sur le développement durable adopté par l'Assemblée générale dans la résolution 66/288, le secteur de la pêche revêt, à l'échelle mondiale, une importance pour le droit à l'alimentation et la sécurité alimentaire qui est capitale bien que souvent sous-estimée – en raison notamment du manque de données. La plupart des stratégies d'amélioration de la sécurité alimentaire ne s'intéressent pas à la pêche ou n'en font que peu de cas et, jusqu'à une période récente, trop peu d'attention a été accordée à la protection des droits des pêcheurs et, plus généralement, des personnes qui dépendent de la pêche. Le Rapporteur spécial évalue ci-après les apports du secteur à la réalisation du droit à une nourriture suffisante et les problèmes auxquels cette activité fait face. Il fait ensuite un certain nombre de recommandations qui pourraient servir d'inspiration pour les initiatives mondiales actuelles ou à venir et pour la mise en œuvre de politiques nationales à l'appui de la réalisation du droit à l'alimentation.

2. Le présent rapport se fonde sur des études et des consultations. Son auteur tient particulièrement à remercier le Département des pêches et de l'aquaculture de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) et le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) d'avoir coorganisé avec lui, les 2 et 3 avril 2012, à Nairobi, une réunion d'experts qui a rassemblé des chercheurs, des responsables de l'élaboration des politiques à tous les niveaux de gouvernement, des représentants d'organisations non gouvernementales et des représentants du secteur de la pêche, y compris artisanale. Il remercie également les nombreuses personnes et organisations qui l'ont aidé à forger son avis sur les questions traitées dans le présent rapport.

II. Pêche et droit à l'alimentation

3. La pêche permet d'assurer la sécurité alimentaire à la fois directement, car elle fournit des denrées alimentaires, en particulier aux consommateurs disposant de faibles revenus, et elle améliore qualitativement et quantitativement les régimes alimentaires, et de manière indirecte grâce aux revenus qu'elle génère.

A. Approvisionnement en produits alimentaires et amélioration des régimes alimentaires

4. Avec une augmentation moyenne de plus de 3 % par an, la part totale de la pêche dans la consommation alimentaire a crû considérablement en un demi-siècle. La consommation mondiale de poisson par habitant, marquée par de fortes disparités régionales, est d'environ 18,4 kilogrammes par an¹. Dans les pays à faible revenu et à déficit vivrier (PFRDV), Chine non comprise, la consommation de poisson par habitant est de 10 kilogrammes environ, contre près de 29 kilogrammes dans les pays industrialisés. C'est en Afrique qu'elle est le moins élevée (9,1 kg). Ces chiffres globaux dissimulent d'énormes différences entre pays et à l'intérieur de chaque pays. La consommation de poisson et la dépendance à l'égard de cet aliment

¹ FAO, *La situation mondiale des pêches et de l'aquaculture 2012* (Rome, 2012), p. 84.

est souvent beaucoup plus élevée dans les pays insulaires et côtiers et les pays bien pourvus en lacs d'eau douce et en rivières. De plus, bien que le poisson fasse, en moyenne, l'objet d'une consommation moins importante dans nombre de pays en développement que dans le reste du monde, il représente une part plus élevée des apports en protéines animales dans les pays en développement et les PFRDV. Il représente 15 % de l'ensemble des protéines animales consommées par les êtres humains dans le monde, mais ce chiffre atteint 20 % environ dans les PFRDV et même près de 23 % en Asie². Dans des pays d'Afrique de l'Ouest et d'Afrique centrale tels que le Congo, la Côte d'Ivoire, le Gabon et le Ghana, le poisson constitue presque la moitié des apports en protéines animales³. Dans au moins 30 pays dont 22 PFRDV, plus d'un tiers des protéines animales proviennent de la pêche⁴.

5. De nombreux poissons sont également riches en micronutriments, en particulier les petits poissons que peuvent s'offrir les personnes qui vivent dans la pauvreté. La consommation de poisson, utile pour lutter contre la faim, peut donc aussi être un moyen de combattre la faim insoupçonnée ou les carences en micronutriments. De plus, en milieu rural, vu que la saison de la pêche est souvent décalée par rapport à celle des récoltes agricoles, cette consommation peut atténuer la vulnérabilité des populations aux phénomènes saisonniers⁴.

B. La pêche comme moyen de subsistance

6. Le secteur de la pêche peut favoriser le droit à l'alimentation en fournissant des emplois et des revenus et en soutenant l'économie locale. Dans le monde, 54,8 millions de personnes participent à des activités de pêche de capture et d'aquaculture, et environ trois fois plus à d'autres activités de la filière, en amont et en aval (transformation et vente des produits, fabrication de filets ou construction de bateaux, par exemple)¹. La pêche est une pratique essentiellement artisanale dans les pays en développement, où se concentrent la plupart des emplois liés à cette activité. Sur les navires industriels, il faut environ 200 personnes pour pêcher 1 000 tonnes de poisson tandis qu'avec les méthodes artisanales, employées par 90 % à 95 % des pêcheurs, il faut quelque 2 400 personnes pour pêcher la même quantité de poisson⁵. Les spécialistes considèrent que, parce qu'elle exige davantage de main-d'œuvre, la pêche artisanale est particulièrement favorable aux pauvres⁶. Les femmes, qui représentent environ la moitié de cette main-d'œuvre dans le monde, exercent généralement des activités qui précèdent ou suivent la capture ou la récolte du

² Voir John Kurien, « Responsible fish trade and food security: Toward understanding the relationship between international fish trade and food security », 2004, consultable à l'adresse suivante : www.tradefoodfish.org/images/iitpfs2.PDF.

³ FAO, « Achieving poverty reduction through responsible fisheries, lessons from West and Central Africa », document technique sur les pêches et l'aquaculture de la FAO, n° 513, (Rome, FAO, 2008), p. 48.

⁴ Nozomi Kawarazuka, « The contribution of fish intake, aquaculture, and small-scale fisheries to improving food and nutrition security: a literature review », the WorldFish Center, Working Paper, n° 2106 (Penang (Malaisie), 2010), p. 6 et 7.

⁵ FAO et WorldFish Center, « Small-scale capture fisheries – a global overview with emphasis on developing countries: a preliminary report of the Big Numbers Project ». The WorldFish Center Working Paper, n° 37878 (Penang (Malaisie), 2008), p. 15.

⁶ Daniel Pauly, « Small but mighty: elevate the role of small-scale fishers in the world market », *Conservation Magazine*, vol. 8, n° 3 (juillet-septembre 2007), p. 25.

poisson⁷. Alors que le nombre d'emplois dans les activités de capture stagne dans la plupart des régions, il augmente dans l'aquaculture, surtout en Asie où ce secteur, qui employait près de 3,7 millions de personnes en 1990, a largement dépassé les 10 millions à la fin des années 2000 (voir tableau 1).

Tableau 1
Pêcheurs et pisciculteurs dans le monde par continent

(En milliers)

	1990	1995	2000	2005	2010
Afrique	1 917	2 184	3 899	3 844	3 955
Amérique du Nord	385	376	343	342	342
Amérique latine et Caraïbes	1 169	1 201	1 407	1 626	1 974
Asie	26 765	31 328	36 752	42 937	47 857
Europe	645	529	752	678	634
Océanie	67	69	74	74	76
Monde	30 948	35 687	43 227	49 502	54 838
<i>Dont pisciculteurs</i>					
Afrique	2	61	84	124	150
Amérique du Nord	4	4
Amérique latine et Caraïbes	69	90	191	218	248
Asie	3 772	7 050	10 036	12 228	16 078
Europe	32	57	84	83	85
Océanie	2	4	5	5	6
Monde	3 877	7 261	10 400	12 661	16 570

Source : *La situation mondiale des pêches et de l'aquaculture 2012* (FAO, 2012).

7. Souvent, l'importance de la pêche artisanale n'apparaît pas dans les statistiques nationales faute de travail d'information sur ce secteur, surtout dans les pays en développement. Par exemple, une étude réalisée en 2010 a montré que, dans un pays, la pêche artisanale atteignait un volume six fois plus élevé que celui indiqué à la FAO par les autorités nationales⁸. Si l'on tend à négliger la pêche continentale à caractère artisanal, c'est que les informations à son sujet font cruellement défaut, tant en ce qui concerne les prises que les emplois.

8. La pêche artisanale constitue donc un moyen de subsistance sous-évalué mais considérable, qui procure un emploi et un revenu à des millions de gens, en particulier à des femmes, dans le secteur de la valorisation des produits de la pêche. C'est aussi un filet de sécurité important. Face aux situations de crise, souvent provoquées par une mauvaise récolte, un conflit ou une récession, la pêche est une

⁷ Voir David J. Mills *et al.*, « Under-reported and undervalued: small-scale fisheries in the developing world », in *Small Scale Fisheries Management: Frameworks and Approaches for the Developing World*, Robert S. Pomeroy et Neil Andrew (sous la direction de) (Wallingford, Royaume-Uni, CABI, 2011).

⁸ Voir J. Jacquet *et al.*, « Few data but many fish: marine small-scale fisheries catches for Mozambique and Tanzania », *African Journal of Marine Science*, vol. 32, n° 2 (2010).

importante source d'emplois à temps partiel et de revenus provisoires, ainsi qu'une ressource alimentaire qui est, dans une certaine mesure, gratuite⁹. À cet égard, le rôle de la pêche pourrait encore être renforcé à l'avenir du fait de l'augmentation de la volatilité des prix des matières premières alimentaires résultant des changements climatiques et d'autres facteurs. Cependant, pour pouvoir remplir ce rôle de filet de sécurité, la pêche doit rester une activité relativement ouverte et libre, ce qui va à l'encontre de certaines mesures de lutte contre la surpêche, notamment les droits de pêche exclusifs.

III. Les problèmes actuels

9. Maintenir, voire accroître, l'approvisionnement en poisson est une façon efficace de concrétiser le droit à l'alimentation dans de nombreux pays, en particulier ceux où les autres sources de protéines de qualité sont rares ou inabordables. Or, face à l'augmentation de la demande due à la croissance démographique et à l'urbanisation, il n'existe que deux moyens d'avoir une offre suffisante : l'un consiste à intensifier encore la pêche (sans respecter la capacité biologique des stocks) et à s'appuyer sur des méthodes de pêche industrielle lourdes de conséquences pour l'environnement; l'autre à recourir à des solutions de substitution comme le développement de l'aquaculture, la réduction des pertes après capture et de la production de farines de poisson et d'autres produits non destinés à l'alimentation humaine, ou encore l'interdiction des engins de pêche destructeurs¹⁰. Aujourd'hui, la conjugaison de plusieurs tendances fait peser une grave menace sur l'approvisionnement mondial en produits alimentaires issus de la pêche même si, jusqu'à présent, la baisse de l'offre de produits de la mer par habitant n'a touché que l'Afrique subsaharienne et pourrait, d'après les prévisions, gagner les pays et territoires insulaires du Pacifique.

A. Préservation de l'environnement

10. Dans le monde entier, les océans et de nombreux lacs et rivières sont gravement menacés. Faute d'une forte mobilisation visant à inverser l'évolution actuelle, ces écosystèmes aquatiques seront de moins en moins à même de fournir les quantités de poisson nécessaires à la santé de l'homme. Comme cela a été constaté aux paragraphes 163 à 168 du document final de la Conférence des Nations Unies sur le développement durable, la situation se dégrade rapidement, les effets de la surpêche, des pratiques de pêche destructrices et des rejets étant exacerbés par les changements climatiques, la pollution et la destruction des habitats.

1. Surpêche

11. Depuis les années 50, on a assisté à l'explosion des moyens consacrés à la pêche dans le monde, qui s'est notamment traduite par la multiplication

⁹ FAO, « Increasing the contribution of small-scale fisheries to poverty alleviation and food security », Directives techniques pour une pêche responsable, n° 10 (Rome, FAO, 2005), p. 13.

¹⁰ D'après le rapport de la FAO sur la situation mondiale des pêches et de l'aquaculture en 2010, il faudra accroître la production de poisson d'au moins 27 millions de tonnes au cours des 20 prochaines années pour maintenir le niveau actuel de consommation par habitant dans le monde.

spectaculaire du nombre de navires de pêche et l'augmentation non moins impressionnante de leur puissance. Entre 1970 et 1990, la croissance des capacités mondiales de récolte a été huit fois plus élevée que celle des quantités débarquées¹¹. Même si l'on peut supposer que cette tendance s'infléchit, les améliorations technologiques en matière de pêche (notamment l'emploi d'avions de repérage, de sonars et de technologies de cartographie sous-marine, sans compter la création de nouveaux engins de pêche et les améliorations apportées dans les domaines de la réfrigération et de la navigation) sont telles que la capacité de pêche va continuer de croître. Certains estiment qu'en raison de la surcapacité et des améliorations technologiques, la flotte de pêche mondiale est au moins deux fois plus importante que celle nécessaire à l'exploitation viable des océans¹². Les subventions accordées au secteur de la pêche aggravent sans doute le problème puisque leur montant annuel atteint 30 à 34 milliards de dollars des États-Unis, dont 20 milliards consacrés à l'amélioration des capacités de pêche sous forme, par exemple, de subventions portant sur le carburant ou la construction de navires¹³.

12. En ce qui concerne la pêche de capture sauvage, les chiffres mondiaux de production fournis par la FAO indiquent que la situation est stable mais ne rendent pas nécessairement bien compte de la réalité. En effet, les données ne comprennent pas les pêches illégales et non déclarées, et les informations relatives aux prises artisanales en eau douce sont souvent partielles. De plus, le niveau de production atteint depuis quelques décennies l'a été grâce à un changement de pratique ayant en partie consisté à se tourner vers des espèces de poisson différentes, généralement de plus petite taille. À la suite du mouvement de transition vers des espèces de niveaux trophiques inférieurs, 90 % de l'ensemble des grands prédateurs ont disparu de certaines parties des océans du globe depuis les années 50¹⁴. En outre, depuis cette époque, la croissance des pêches commerciales s'est traduite par le fait que les pays ayant une tradition de pêche forte et ancienne (Union européenne, Japon, Amérique du Nord, Fédération de Russie) ont étendu leurs activités de pêche à presque toutes les régions du monde à cause de l'épuisement des stocks dans leurs zones de pêche traditionnelles¹⁵. La géographie des pêches a également été bouleversée par l'apparition de nouvelles flottes de pêche en eaux lointaines comme celles de la Chine et de la République de Corée, par exemple. Le même phénomène existe également à l'échelle locale puisque, dans de nombreuses zones côtières partout dans le monde, l'épuisement des stocks conduit les pêcheurs à s'éloigner davantage et à rester plus longtemps en mer (ce qui accroît leur consommation de carburant), et à émigrer dans des pays voisins.

¹¹ Dominique Gréboval et Gordon Munro, « Overcapitalization and excess capacity in world fisheries: underlying economics and methods of control », in *Managing Fishing Capacity: Selected Papers on Underlying Concepts and Issues*, Dominique Gréboval (sous la direction de), Document technique sur les pêches de la FAO, n° 386 (FAO, Rome, 1999), p. 1.

¹² Voir Serge M. Garcia et Richard J. R. Grainger « Gloom and doom? The future of marine capture fisheries », *Philosophical Transactions of the Royal Society B*, vol. 360, n° 1435 (janvier 2005).

¹³ Voir U. Rashid Sumaila *et al.*, « A bottom-up re-estimation of global fisheries subsidies », *Journal of bioeconomics*, vol. 12, n° 3 (octobre 2010).

¹⁴ Voir Boris Worm *et al.*, « Global patterns of predator diversity in the open oceans », *Science*, vol. 309, n° 5739 (août 2005).

¹⁵ Voir Wilf Swartz *et al.*, « The spatial expansion and ecological footprint of fisheries (1950 to present) », *PLoS ONE*, vol. 5, n° 12 (décembre 2010).

2. Pratiques de pêche destructrices et rejets

13. Le fait que le système actuel ne soit pas viable n'est pas dû uniquement à la surpêche. Bien que des progrès techniques récents aient réduit l'impact de la pêche industrielle sur l'environnement, certaines méthodes comme le chalutage industriel par le fond sont encore très destructrices et gaspillent les ressources. D'autres méthodes telles que l'« écrémage » (effectué sur les navires de pêche pour ne pas conserver certaines prises en raison de leur moindre valeur marchande ou de l'interdiction de pêcher des poissons de certaines tailles ou de certaines espèces) sont également à l'origine d'importants rejets de poissons et d'autres animaux marins. Selon des estimations prudentes, les rejets représentent en moyenne, chaque année, environ 7,3 millions de tonnes de poisson, soit environ 9 % de la production mondiale¹⁶.

14. La difficulté de freiner les pratiques les plus nuisibles à l'environnement tient à de nombreuses raisons telles que la prédominance des pratiques de pêche illégales, les transbordements en mer, la recherche ciblée d'espèces protégées et leur commerce, l'utilisation d'engins de pêche interdits et les intrusions de navires industriels dans des zones côtières réservées aux pêcheries artisanales. Les estimations relatives à l'ampleur de la pêche illégale varient considérablement : elles sont comprises entre 9 et 25 milliards de dollars environ, ce qui représente une fourchette de 10 à 28 millions de tonnes¹⁷. Il faut bien sûr prendre ces chiffres avec précaution mais il n'en reste pas moins clair qu'avec la raréfaction du poisson, les navires de pêche sont tentés de se soustraire aux règles et aux stratégies de préservation de l'environnement.

15. Par comparaison avec certaines méthodes de pêche industrielle, les rejets de prises sont rares dans les pratiques artisanales, nettement moins nuisibles aux habitats aquatiques. Néanmoins, dans de nombreuses parties du monde, l'augmentation du nombre d'artisans pêcheurs exerce une pression sur les populations ichtyologiques. Par ailleurs, une minorité de ces pêcheurs recourt elle aussi à des méthodes destructrices : empiètement sur les zones protégées, pêche à l'explosif, pêche au poison dans les récifs ou utilisation de filets extrêmement fins interdits en raison de leurs conséquences pour les jeunes poissons. D'après un rapport sur la pêche illégale en Afrique de l'Ouest, l'ampleur des activités illégales ou non déclarées est du même ordre dans la pêche artisanale que dans le secteur industriel¹⁸.

3. Changements climatiques

16. Les phénomènes mentionnés plus haut, qui constituent une menace directe pour la viabilité des systèmes de production de poisson, sont amplifiés par les effets des changements climatiques. L'augmentation de la concentration de dioxyde de carbone dans l'atmosphère provoque une hausse de la température et une acidification de l'eau de mer, deux menaces directes pour les nombreux organismes calcifiants comme les mollusques, le plancton et les récifs coralliens. La population

¹⁶ Voir Kieran Kelleher, « Discards in the world's marine fisheries: An update », Document technique sur les pêches de la FAO, n° 470 (Rome, FAO, 2005).

¹⁷ Voir High Seas Task Force, *Closing the net: stopping illegal fishing on the high seas* (Londres, 2006).

¹⁸ Voir D. J. Agnew *et al.*, « Estimation of the cost of illegal fishing in West Africa » (Marine Resources Assessment Group, Londres, 2010).

ichtyologique qui en dépend s'en trouve réduite, d'autant plus qu'elle fait en outre l'objet de pratiques de pêche non viables¹⁹. L'augmentation de la température de l'eau de mer peut favoriser la prolifération d'algues à l'occasion d'épisodes plus fréquents et plus graves, avec des effets dévastateurs sur la population ichtyologique. Les événements climatiques extrêmes risquent quant à eux de détruire les habitats côtiers. Les espèces marines s'adaptent au réchauffement des océans en se déplaçant vers des eaux plus froides, soit en changeant de latitude, soit en gagnant des eaux plus profondes. Ainsi, des poissons vont quitter progressivement les eaux tropicales riches et disparaître de certaines zones tandis que certaines espèces vont envahir des eaux dont elles étaient jusqu'alors absentes²⁰.

4. Pollution et disparition d'habitats

17. Les marées noires, le ruissellement d'eaux polluées par l'agriculture et l'industrie, la pollution due à l'aquaculture et l'énorme accumulation de débris de plastique dans l'eau auront des effets durables sur la faune marine. Les changements climatiques et la pollution sont à l'origine de zones mortes océaniques²¹ où le taux d'oxygénation des eaux de surface, extrêmement bas, ne permet plus la vie. Les zones mortes sont liées à l'augmentation de la fréquence des efflorescences de plancton toxique qui entraînent la disparition massive de poissons et de mammifères marins tués par l'accumulation de toxines découlant du manque d'oxygène dans leur environnement²².

18. On a également assisté à une multiplication considérable des introductions accidentelles²³ de plantes et de poissons exotiques, à cause notamment de l'augmentation du trafic maritime qui déverse quotidiennement des milliers de litres d'eaux de ballast d'un océan dans l'autre²⁴. Dans les zones côtières et les estuaires²⁵, cela provoque le déplacement d'espèces locales et réduit souvent considérablement la diversité biologique et la population ichtyologique.

19. Enfin, l'avenir de la pêche est menacé par les disparitions d'habitats. La mangrove, les herbiers de phanérogames marines, les marais salants et les récifs coralliens jouent un rôle vital dans le cycle reproductif de nombreux poissons et espèces marines. Cependant, depuis les années 40, 35 % des mangroves du monde

¹⁹ Selon une étude récente consacrée aux pêches dans les récifs coralliens, qui représentent environ 10 % de la production mondiale de poisson, les pratiques actuelles ne sont pas viables dans 55 % des pays et la quantité d'espèces coralliennes pêchées dépasse de 64 % environ la limite au-delà de laquelle la survie de ces espèces est compromise. Voir Katie Newton *et al.*, « Current and future sustainability in island coral reef fisheries », *Current Biology*, vol. 17, n° 7 (avril 2007).

²⁰ Voir William W. L. Cheung *et al.*, « Projecting global marine biodiversity impacts under climate change scenarios », *Fish and Fisheries*, vol. 10, n° 10 (2009).

²¹ Voir Eric D. Prince *et al.*, « Ocean scale hypoxia-based habitat compression of Atlantic istiophorid billfishes », *Fisheries Oceanography*, vol. 19, n° 6 (2010).

²² Voir Jeremy B. C. Jackson, « The future of the oceans past », *Philosophical Transactions of the Royal Society B*, vol. 365, n° 1558 (novembre 2010), p. 3770.

²³ Bien sûr, il existe plusieurs cas (tilapia hors d'Afrique, carpe asiatique dans le Mississippi) où l'introduction volontaire, par l'homme, d'espèces envahissantes, a concouru à résoudre un problème écosystémique local.

²⁴ Jackson, « The future of oceans past », p. 3769.

²⁵ Voir Jennifer L. Molnar *et al.*, « Assessing the global threat of invasive species to marine biodiversity », *Frontiers in Ecology and the Environment*, vol. 6, n° 9 (2008).

ont été détruites tandis qu'un tiers des herbiers marins et un quart des marais salants disparaissaient²⁶. En ce qui concerne certains habitats, le déclin s'accélère. Avant 1990, environ 1 % des herbiers marins disparaissait chaque année mais, depuis, cette proportion est passée à 7 %²⁷. Un tiers des récifs coralliens a disparu au cours des 50 dernières années.

B. La mondialisation du secteur de la pêche

20. Le commerce international des produits de la pêche est passé de 8 millions de tonnes en 1976 (valeur : environ 8 milliards de dollars des États-Unis) à 57 millions de tonnes en 2010 (valeur estimée : 102 milliards de dollars des États-Unis). Environ 40 % de la production halieutique est vendue sur les marchés internationaux, chiffre supérieur à celui qu'atteignent d'autres denrées alimentaires comme le riz (5 %) ou le blé (20 %)²⁸. Pour de nombreux pays à faible revenu et à déficit vivrier (PFRDV) ou pays en développement, la pêche est devenue un secteur économique de plus en plus important, bien que sous-évalué, tant comme source de recettes d'exportation que comme source de recettes publiques tirées de la vente de droits d'accès aux flottes de pêche en eaux lointaines. En revanche, les conséquences globales de cette expansion du commerce international des produits de la pêche sur les plans économique et social et pour la sécurité alimentaire sont incertaines.

1. Concurrence autour des ressources marines

21. Théoriquement, la mondialisation du secteur de la pêche par le biais d'accords de commerce et d'accords d'accès risque d'entraîner une baisse de la consommation de produits de la pêche par les personnes qui souffrent de pénurie alimentaire et de malnutrition, car des populations au pouvoir d'achat très hétérogène se livrent une concurrence de plus en plus vive pour s'approprier les ressources marines. Toutefois, les éléments allant dans ce sens ne sont pas concluants, comme le montrent des études selon lesquelles les pays à faible revenu et à déficit vivrier peuvent davantage s'approvisionner en poisson au fur et à mesure que leurs exportations augmentent²⁹. Dans certains pays où la pêche artisanale n'a jamais été très répandue, le développement de la pêche étrangère et les investissements de plus en plus importants réalisés dans des usines de transformation du poisson pour fournir les marchés étrangers peuvent améliorer les disponibilités alimentaires au niveau local, surtout si des programmes gouvernementaux réorientent les produits de la pêche des marchés d'exportation vers les marchés locaux³⁰. On a aussi émis l'idée d'une corrélation possible entre les exportations de poisson de grande valeur et une augmentation des importations de poisson meilleur marché grâce aux recettes

²⁶ Voir PNUE, *Blue Carbon: A Rapid Response Assessment*, (2009), consultable à l'adresse suivante : www.grida.no/files/publications/blue-carbon/BlueCarbon_screen.pdf.

²⁷ Voir Michelle Waycott *et al.*, « Accelerating loss of seagrasses across the globe threatens coastal ecosystems », *Proceedings of the National Academy of Sciences*, vol. 106, n° 30 (juillet 2009).

²⁸ FAO, *La situation mondiale des pêches et de l'aquaculture 2012*, p. 14 et 15 (voir note 1).

²⁹ Kurien, « Responsible fish trade and food security » (voir note 2); Edward H. Allison, « Aquaculture, fisheries, poverty and food security », *The WorldFish Center Working Paper* n° 2011-65 (Penang, Malaisie, 2011), p. 34 à 36.

³⁰ Johann D. Bell *et al.*, « Planning the use of fish for food security in the Pacific », *Marine Policy*, vol. 33 n° 1 (janvier 2009), p. 33.

d'exportation, assurant un sain équilibre de la balance commerciale en volume et en valeur.

22. Dans le même temps, toutefois, la dépendance à l'égard des exportations pour assurer les recettes et à l'égard des importations pour assurer la sécurité alimentaire crée une certaine vulnérabilité, les chocs économiques et l'instabilité des prix des produits alimentaires risquant de renchérir le coût des importations de poisson destiné à la consommation alimentaire directe pour certains pays en développement ou, en ce qui concerne leurs exportations, d'entraîner une contraction de la demande et une baisse des prix. Au Mozambique, par exemple, de 2004 à 2008, les exportations de produits de la pêche de grande valeur comme les crevettes ont diminué de 34 % en volume et de 41 % en valeur, alors que les importations de produits moins chers en provenance de Namibie et d'Afrique du Sud destinés à la consommation locale augmentaient de 50 % en volume et de 45 % en valeur³¹. En conséquence, la balance commerciale du secteur s'est détériorée, passant d'environ 90 millions de dollars des États-Unis en 2002³² à un peu plus de 23 millions de dollars à la fin de la décennie.

23. Les disponibilités alimentaires locales peuvent diminuer si le gouvernement du pays hôte a délivré des licences ou signé des accords d'accès autorisant les navires étrangers à cibler les mêmes espèces et à exploiter les mêmes lieux de pêche que les artisans pêcheurs, car la présence de ces navires, dont les activités sont axées sur l'exportation, risquent de porter atteinte à la pêche artisanale locale. Bien que la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer prévoit que les pays n'autorisent d'autres États à exploiter que l'excédent de ressources halieutiques que l'industrie locale ne peut pas capturer [art. 62 2), art. 69 2) et art. 70 3)], les intérêts économiques à court terme l'emportent souvent et, dans de nombreux pays, les connaissances scientifiques sur cet excédent et les informations sur les captures ne suffisent pas à garantir le respect de cette disposition.

2. Possibilités d'emploi offertes aux populations locales

24. Pour les artisans pêcheurs des pays en développement, la demande accrue en provenance des marchés étrangers peut offrir des perspectives. À Sri Lanka, les pêcheurs spécialisés dans la capture des espèces destinées à ces marchés – comme le thon, les crevettes et le homard – ont un revenu beaucoup plus élevé que ceux qui pêchent pour le marché local³³. Ailleurs, cependant, il peut arriver que des intermédiaires ou des usines de transformation des produits halieutiques leur offrent des prix relativement bas et guère plus élevés (voire les mêmes) que ceux qu'offrent les marchés et les consommateurs locaux. D'après une étude sur le mareyage en Inde, les pêcheurs sont peu au fait des prix payés pour les produits de la pêche destinés à l'exportation et la chaîne d'approvisionnement et les points de vente finaux sont aux mains d'un nombre d'intervenants assez réduit³⁴. Malgré des contre-exemples prometteurs, les pêcheurs artisanaux se heurtent généralement à

³¹ Voir USAID, *Competitiveness of Mozambique's fisheries sector* (United States Agency for International Development, Washington, 2010).

³² Voir FAO, *Present and future markets for fish and fish products from small-scale fisheries – case studies from Asia, Africa and Latin America* (FIIT/FIU/C1033).

³³ Kurien, « Responsible fish trade and food security » (voir note 2), p. 45.

³⁴ Voir le rapport établi pour Oxfam (Inde), intitulé : *Value chain analysis of fishery in Puri and Ganjam district of Orissa*, disponible à l'adresse suivante : www.orissafisheries.com/File/Value%20Chain%20Analysis%20Report%20of%20OXFAM-dec04.pdf.

des obstacles redoutables, comme la concurrence que leur font des entreprises plus grandes ou les barrières commerciales, tarifaires ou non tarifaires, notamment les difficultés que pose le respect des normes d'hygiène et des normes sanitaires très strictes exigées par les pays importateurs³⁵.

25. La création de pêcheries pour approvisionner les marchés d'exportation et l'accroissement des investissements réalisés par les entreprises de pêche étrangères peuvent certes être source de nouveaux emplois sur les bateaux de pêche et au stade de la transformation (dans les pays dotés de l'infrastructure nécessaire). Dans de nombreux pays, la population locale n'a cependant pas accès à l'emploi sur des navires étrangers. Dans le cas contraire, les salaires sont souvent bas et les conditions de travail dangereuses. Une étude de l'Organisation internationale du Travail (OIT) de 1999 estime que, dans le monde entier, 24 000 accidents mortels se produisent chaque année dans le secteur des pêches, et des travaux de recherche plus récents dénoncent les mauvaises conditions de travail, parfois proches de l'esclavage, qui prévalent sur de nombreux navires industriels opérant illégalement dans les eaux de pays côtiers en développement³⁶. Cela montre à quel point il importe de ratifier rapidement et largement la Convention (n° 188) de l'OIT sur le travail dans la pêche et d'introduire des dispositions relatives aux conditions de travail à bord des navires de pêche dans les accords sur les accès aux zones de pêche.

26. Les conditions de travail qui règnent dans l'industrie de la transformation du poisson sont également préoccupantes, malgré une certaine amélioration depuis que les pays développés ont imposé des normes d'hygiène et des normes sanitaires plus strictes. Une étude de la FAO³⁷ de 2004 a révélé que dans 9 des 11 pays étudiés, la rémunération des travailleurs de la pêche était proche du salaire minimum et souvent bien inférieure au revenu moyen par habitant. Au Chili, par exemple, la région où est implantée la majorité des usines de transformation du poisson est aussi celle où les revenus par habitant sont les plus bas³⁸. Ce secteur se caractérise en outre par un fort taux de travail saisonnier et de travail informel : en d'autres termes, de nombreux travailleurs n'ont pas de contrat à plein temps assorti de prestations de base liées à l'exercice d'un emploi, telles qu'indemnités de maladie, retraite ou congés de maternité. En partie à cause du grand nombre d'entreprises de transformation des produits de la pêche présentes dans ce secteur, les travailleurs sont rarement syndiqués et ne pratiquent guère la négociation collective.

27. Il convient de mettre en regard les avantages que présentent pour l'emploi l'accroissement des exportations commerciales et ses coûts. Cet accroissement risque en effet de donner lieu à une surpêche induite par la demande, d'aviver la concurrence à laquelle se livrent la pêche industrielle et la pêche artisanale pour s'approprier les ressources et de causer, à terme, des pertes d'emplois parmi les artisans pêcheurs. Ainsi, en Argentine, l'essor des pêcheries pélagiques industrielles

³⁵ Voir FAO, *Rapport de la Conférence globale sur les pêches artisanales – Pour une pêche artisanale durable : Associer la pêche responsable au développement social*, Bangkok, 13 au 17 octobre 2008 (FIEP/R911).

³⁶ Voir Environmental Justice Foundation, « All at Sea: The Abuse of Human Rights aboard Illegal Fishing Vessels (Londres, 2010).

³⁷ Voir Kurien, « Responsible fish trade and food security » (voir note 2).

³⁸ Voir Stina Ellevseth Oseland, Håvard Haarstad et Arnt Fløysand, « Labor agency and the importance of the national scale: emergent aquaculture unionism in Chile », *Political Geography*, vol. 31, n° 2 (février 2012).

dans les années 90 s'est accompagné de leur prise en main progressive par des entreprises de pêche sous contrôle étranger qui ont évincé des sociétés locales plus petites et à plus forte intensité de main-d'œuvre³⁹. Le développement de pêcheries à vocation exportatrice peut aussi entraîner des pertes d'emplois parmi les entreprises artisanales de transformation des produits de la mer qui approvisionnent les marchés locaux ou régionaux, comme cela a été le cas au Kenya par suite de l'expansion des exportations commerciales de perche du Nil vers l'Europe.



















28. Il faut aider les pêcheurs artisanaux à pénétrer sur les marchés mondiaux dans des conditions propres à leur assurer un emploi décent et qui leur permettent, dans le cadre de coopératives, de se tourner vers les activités à forte valeur ajoutée que comporte le secteur. Les Maldives, pays où la pêche au thon industrielle n'est pas autorisée et où la pêche se pratique le plus souvent à bord de bateaux de pêche aux lignes à canne appartenant à des pêcheurs locaux⁴⁰, en sont un exemple. Les pêcheurs de homard de Ceara (Brésil) se sont, quant à eux, regroupés en coopérative, ce qui leur a permis d'éviter les intermédiaires et de vendre directement à des détaillants aux États-Unis, accroissant du même coup leurs bénéfices de 70 %⁴¹.

³⁹ Voir PNUE, *Integrated Assessment of Trade Liberalization and Trade-Related Policies: A Country Study on the Fisheries Sector in Argentina* (UNEP/ETB/2002/8).

⁴⁰ Voir Robert Stone, Lagi Toribau et Sari Tolvanen, « Developing sustainable and equitable pole and line fisheries for skipjack » (Greenpeace International, Amsterdam, 2009).

⁴¹ Voir Kurien, « Responsible fish trade and food security » (voir note 2).

Tableau 2
Contributions respectives de la pêche industrielle et de la pêche artisanale

Type de pêche	Pêche industrielle 	Pêche artisanale 
Avantages		
Subventions	 25-27 milliards de dollars (É.-U.)	 5-7 milliards de dollars (É.-U.)
Nombre de pêcheurs employés	 Environ 500 000	 Plus de 12 millions
Prises annuelles destinées à la consommation humaine	 Environ 30 millions de tonnes	 Environ 30 millions de tonnes également
Prises annuelles réduites en farines et en huiles de poisson	 35 millions de tonnes	 Pratiquement rien
Consommation annuelle de mazout	 Environ 37 millions de tonnes	 Environ 5 millions de tonnes
Prises par tonne de carburant consommée	 =  1-2 tonnes	 =  4-8 tonnes
Poissons et autres espèces rejetés à la mer	 8-20 millions de tonnes	 Très peu

Source : J. Jacquet et D. Pauly, « Funding priorities: big barriers to small-scale fisheries », *Conservation Biology*, vol. 22, n° 4 (2008).

3. Recettes d'exportation et paiements effectués au titre d'achats de licences et de droits d'accès

29. Si l'accroissement des échanges commerciaux et les paiements effectués au titre d'achats de licences et de droits d'accès peuvent être source de recettes pour les pays en développement concernés, le partage des avantages demeure souvent inégal. Dans les États insulaires de l'océan Pacifique occidental et central, par exemple, la

plus grande partie de la pêche au thon commerciale est régie par des accords bilatéraux conclus avec des flottes de pêche en eaux lointaines. Alors que la valeur en est estimée à 3 milliards de dollars par an, les pays de la région ne perçoivent qu'environ 6 % de ce montant⁴². Les travaux de recherche menés à la fin des années 90 sur les accords de pêche de l'Union européenne (UE) ont eux aussi montré que les bénéfices étaient inégalement répartis puisque ces accords créent, dans l'ensemble, plus de sept fois plus de valeur pour les pays européens (surtout l'Espagne et la France) que pour les pays hôtes.

30. Dans le même ordre d'idées, un autre sujet de préoccupation est le très fort taux de sous-déclaration des prises aux pays hôtes, ce qui peut priver ces derniers d'une partie de leurs recettes. Selon une étude sur la pêche européenne en Guinée-Bissau, non seulement il y aurait de nombreux cas de déclarations inexactes, mais de grandes quantités de poissons et de crevettes feraient l'objet de prises accessoires ne donnant lieu au paiement d'aucune redevance et seraient néanmoins vendues en Europe⁴³. Compte tenu des prises accessoires estimées, la Guinée-Bissau percevait moins de 2 % de la valeur totale des prises visées par l'accord.

31. Même dans les cas où licences et accords d'accès permettent aux pays hôtes d'engranger des recettes substantielles, leurs effets sur la réduction de la pauvreté sont incertains. En effet, la gestion de la pêche industrielle étrangère risque d'absorber une grande partie des recettes perçues par les gouvernements. À cause de la corruption et des détournements de fonds, les recettes de l'État tirées des pêcheries risquent de ne guère contribuer au développement économique, situation aggravée par le caractère confidentiel de nombreux accords de pêche bilatéraux et des paiements effectués au titre de l'achat de licences. La Banque mondiale, qui voit là matière à une réforme de la gouvernance, se prépare à lancer une initiative de transparence de la pêche sur le modèle de l'Initiative de transparence des industries extractives. Il est toutefois encore trop tôt pour savoir si la publication de plus amples informations sur les recettes tirées de la pêche sera de nature à améliorer la responsabilité financière dans ce secteur et la redistribution des bénéfices.

32. Enfin, la richesse créée par la pêche commerciale risque d'être accaparée par une élite de la politique et des affaires ou rapatriée vers d'autres pays, sans que les pêcheurs, et encore moins la société dans son ensemble, n'en tirent profit. Souvent, les entreprises exportatrices se taillent la part du lion, au détriment de l'amélioration de la sécurité alimentaire des pêcheurs ou des travailleurs de la pêche⁴⁴.

C. Essor de l'aquaculture

33. L'aquaculture a connu un essor rapide au cours des dernières décennies et elle est aujourd'hui considérée comme le système de production alimentaire qui connaît la croissance la plus rapide au monde. Entre 1980 et 2010, la production mondiale de poisson destiné à la consommation humaine et issu de l'aquaculture a été multipliée par 12, et en 2010 l'aquaculture produisait au total 79 millions de tonnes

⁴² Elizabeth Havice et Liam Campling, « Shifting tides in the western and central Pacific Ocean tuna industry: the political economy of regulation and industry responses », *Global Environmental Politics*, vol. 10, n° 1 (février 2010), p. 89.

⁴³ Vlad M. Kaczynski et David L. Fluharty, « European policies in West Africa: who benefits from fisheries agreements? » *Marine Policy*, vol. 26, n° 2 (mars 2002), p. 75.

⁴⁴ Voir Kurien, « Responsible fish trade and food security » (voir note 2).

de poisson, pour une valeur de 125 milliards de dollars des États-Unis⁴⁵. On estime que l'aquaculture peut produire jusqu'à 45 % de la quantité totale de poisson destinée à la consommation alimentaire humaine directe, même si ce chiffre ne tient pas compte des grandes quantités de poisson non déclarées et pêchées aussi bien dans le cadre de la pêche artisanale que de la pêche industrielle. Il existe cependant de fortes disparités régionales. Environ 62 % de la production aquacole mondiale vient de Chine, et les cinq autres plus gros producteurs se trouvent tous en Asie, continent qui à lui seul représente autour de 88 % de l'ensemble de la production aquacole.

34. L'essor spectaculaire de l'aquaculture est vu, d'une part, comme une solution aux difficultés décrites ci-dessus, et notamment à la stagnation de la pêche d'espèces sauvages. Mais si cela est vrai pour l'Asie, la pisciculture est au contraire très peu développée en Afrique, dans le Pacifique et en Amérique latine. C'est pourquoi il est encore difficile, en l'absence des données adéquates, de savoir si l'aquaculture permet réellement de mettre à portée des populations pauvres des denrées disponibles en plus grande quantité et plus abordables. Si l'aquaculture artisanale peut contribuer de façon significative à améliorer la sécurité alimentaire à l'échelon local, les produits de l'aquaculture à grande échelle, qui bénéficie d'investissements et d'une croissance considérables, sont destinés à l'exportation ou à des consommateurs citadins appartenant aux classes moyennes.

35. Il faut tenir compte du fait que certaines formes d'aquaculture dépendent des espèces sauvages, de la farine et de l'huile de poisson. Si la plupart des produits aquacoles, comme les poissons non carnivores et les mollusques, ne nécessitent pas de poisson comme matière première, de nombreuses espèces élevées en milieu piscicole doivent être nourries de poisson sauvage, pour avoir une croissance normale et développer une résistance aux maladies, et pour leur garantir une bonne valeur nutritionnelle. En Asie, les fermes aquacoles utilisent de grandes quantités de poisson dit de rebut, fournies par les captures accessoires des navires de pêche de gros tonnage ou, dans certaines régions, par celles de petits pêcheurs. Les données relatives aux volumes de poisson de rebut utilisés dans l'aquaculture asiatique sont réputées peu crédibles, mais les estimations les plus fiables suggèrent le chiffre de 5 millions de tonnes⁴⁶. D'autres formes d'aquaculture utilisent des farines et de l'huile de poisson industrielles comme ingrédients des aliments pour poissons, dont la plus grosse quantité est fournie par des entreprises pêchant de façon industrielle de petits poissons pélagiques d'Amérique du Sud. Au total, environ 27 millions de tonnes de poisson (soit 34 % de la capture mondiale) sont transformées chaque année en farines et en huiles, et à elle seule l'aquaculture en consomme plus de la moitié⁴⁷.

36. L'expansion de l'aquaculture n'a pas entraîné une augmentation globale de la production de farines et d'huiles de poisson : au contraire, la farine de poisson auparavant utilisée dans l'élevage de bétail s'est progressivement imposée dans l'aquaculture au cours des 10 dernières années. Même si, pour produire des

⁴⁵ FAO, *La situation mondiale des pêches et de l'aquaculture 2012* (voir note de bas de page 1), p. 25.

⁴⁶ Voir G. D. Chandrapal « Status of trash fish utilization and fish feed requirements in aquaculture – India ». Exposé présenté lors de l'atelier régional sur le poisson de faible valeur et « Le poisson de rebut dans la région de l'Asie et du Pacifique », Hanoi (Viet Nam,) 7 au 9 juin 2005.

⁴⁷ FAO, *La situation mondiale des pêches et de l'aquaculture* (Rome, 2010), p. 3.

protéines, il est plus rentable d'utiliser du poisson dans le cadre piscicole que de nourrir des poules ou des cochons avec du poisson, ce secteur industriel connaît toujours des difficultés. Des rapports récents soulignent que l'industrie de production de farines et d'huiles de poisson est à l'origine d'une surpêche extensive et a des conséquences néfastes sur l'écosystème⁴⁸. Cette pratique, utilisée pour produire du poisson d'élevage destiné à des consommateurs aisés, se fait au détriment des populations moins favorisées qui pourraient tirer parti de ressources en poissons sauvages plus abondantes et plus accessibles.

37. Le rapport entre la production de farines de poisson et la quantité disponible de poisson destiné à la consommation humaine directe est complexe⁴⁹ : l'industrie aquacole est devenue plus efficace dans l'utilisation des farines de poisson (par exemple, l'utilisation d'aliments à base de végétaux pour nourrir les poissons ou une utilisation accrue des déchets de poissons provenant des usines de transformation des produits de la pêche industrielle : un quart de la production totale de farines et d'huiles de poisson est obtenu à partir de chutes de poisson); il y a de fortes disparités selon les régions et les avantages réciproques peuvent paraître moins évidents dans la mesure où la transformation du poisson en vue de la consommation humaine coûte plus cher que celle effectuée en vue de la production de farines. Les initiatives politiques peuvent réduire la concurrence entre la production de farines de poisson et la production de poisson destiné à la consommation humaine. Le Pérou fournit près de la moitié de la production mondiale de farines et d'huiles de poisson, mais il doit aussi faire face au problème de l'insécurité alimentaire. Pour lutter contre la malnutrition, le Gouvernement péruvien promeut depuis 2006 la consommation alimentaire humaine directe et utilise 30 % de son budget alloué à la sécurité alimentaire (80 millions de dollars) pour financer des programmes visant à stimuler l'offre et la demande de produits de la pêche destinés à la consommation humaine. Il a également imposé au secteur industriel des restrictions visant à limiter la proportion de poisson utilisable aux fins de la production de farines et d'huiles⁵⁰.

IV. Surmonter les difficultés

38. Il est possible de surmonter les difficultés décrites ci-dessus grâce à des mesures politiques fondées sur la notion de droit à une nourriture suffisante. Dans le cadre de l'évaluation des mesures prises pour lutter contre ces problèmes, le Rapporteur spécial ne prétend pas que le droit à l'alimentation puisse fournir une feuille de route toute tracée pour la réforme de l'industrie de la pêche : il faut tenir compte du contexte. Toutefois, les obligations des États au titre des droits de l'homme doivent guider leur action en la matière.

⁴⁸ Voir Mort Rosenblum et Mar Cabra (2012) « “Free-for-all” decimates fish stocks in the Southern Pacific », 25 janvier 2012 : www.icij.org/project/looting-seas-iii/free-all-decimates-fish-stocks-southern-pacific.

⁴⁹ Voir Ulf N. Wijkström, « The use of wild fish as aquaculture feed and its effects on income and food for the poor and the undernourished », dans *Fish as feed inputs for aquaculture: practices, sustainability and implications*, Mohammed R. Hasan et Matthias Halwart (éd.). Fisheries and Aquaculture Technical Paper (Le poisson comme matière première dans l'aquaculture : pratiques, durabilité et implications). Document technique sur les pêches et l'aquaculture, n° 518 (Rome, FAO, 2009).

⁵⁰ Voir « Fishing in Peru; the next anchovy coming to a pizza near you », *The Economist*, 5 mai 2011. Article disponible à l'adresse ci-après : www.economist.com/node/18651372.

39. En premier lieu, le droit à l'alimentation exige que les États respectent l'accès à une nourriture suffisante lorsqu'il existe et qu'ils s'abstiennent donc de prendre des mesures susceptibles de le limiter. Pour s'acquitter de cette obligation de façon rigoureuse, les États devraient éviter d'instaurer des politiques qui menacent les territoires et les activités des petits pêcheurs et des pêcheurs artisanaux et autochtones avant d'avoir obtenu de leur part un consentement préalable libre et éclairé. Les tribunaux nationaux et locaux peuvent à cet égard jouer un rôle important. Ils devraient notamment pouvoir statuer sur les plaintes déposées par les petits pêcheurs dont les moyens de subsistance sont menacés par des mesures qui les empêchent de tirer de leur activité des revenus leur assurant un niveau de vie suffisant⁵¹.

40. Deuxièmement, les États ont l'obligation de protéger le droit à l'alimentation. Ils doivent s'assurer que des entreprises ou des particuliers ne privent pas des personnes de leur accès à une nourriture suffisante. Dans le contexte des politiques relatives à la pêche, les États doivent notamment protéger les droits d'accès des pêcheurs traditionnels face à la pêche industrielle, et exercer un contrôle sur les acteurs privés qui pourraient menacer les terres, territoires et eaux dont ces populations dépendent.

41. Enfin, les États ont l'obligation de garantir le droit à l'alimentation, c'est-à-dire qu'ils doivent prendre des mesures pour améliorer l'accès des populations aux ressources ainsi qu'aux moyens d'assurer leur subsistance tout en rationalisant leur utilisation. La grande difficulté que les gouvernements rencontrent au moment d'élaborer des stratégies visant à réaliser le droit à l'alimentation est de trouver des solutions qui préservent la durabilité environnementale de la pêche sur le long terme – notamment en réduisant la surpêche et en protégeant les habitats des poissons – tout en améliorant les revenus des petits pêcheurs. On pourrait s'inspirer des travaux menés à bien par un groupe d'organisations relevant du secrétariat général de la Communauté du Pacifique, lequel a calculé la consommation actuelle de poisson par personne dans les pays et territoires insulaires du Pacifique afin d'établir des projections concernant la sécurité alimentaire pour ce qui est du poisson et d'élaborer des plans d'action pour surmonter les difficultés majeures.

42. Le Rapporteur spécial a identifié trois domaines dans lesquels la notion de droit à une nourriture suffisante peut guider l'action menée pour améliorer la gestion de la pêche : les mesures visant à lutter contre la surpêche; la gestion des produits de la pêche destinés à l'exportation, notamment les négociations concernant les accords régissant l'accès aux ressources; et la protection de l'activité des petits pêcheurs. Ils sont exposés ci-après.

⁵¹ Voir par exemple la décision rendue par la Haute Cour de justice sud-africaine dans l'affaire *Kenneth George et consorts c. le Ministère de l'environnement et du tourisme*. La Cour a ordonné une révision de la loi sur les ressources marines et demandé l'élaboration d'un nouveau cadre qui tienne compte des obligations juridiques contractées aux niveaux international et national et des directives politiques pour faire valoir les droits socioéconomiques des [petits] pêcheurs et pour garantir un accès équitable de ces pêcheurs aux ressources marines. Cette décision a débouché sur l'adoption en mai 2012 d'une nouvelle loi relative à l'activité des petits pêcheurs, qui reconnaît l'importance de ces derniers pour la sécurité alimentaire et le fait qu'ils constituent un filet de sécurité essentiel contre la pauvreté.

A. Action menée au niveau international pour réduire la surpêche

1. Engagements existants

43. Dans le contexte d'une plus grande prise de conscience de la menace que constitue la surpêche, des directives et accords internationaux ont été établis pour s'attaquer à diverses facettes du problème. Parmi ces instruments, on peut citer la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, l'Accord aux fins de l'application des dispositions de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer du 10 décembre 1982 relatives à la conservation et à la gestion des stocks de poissons dont les déplacements s'effectuent tant à l'intérieur qu'au-delà de zones économiques exclusives (stocks chevauchants) et des stocks de poissons grands migrateurs (l'Accord sur les stocks de poissons de 1995) et le Code de conduite pour une pêche responsable, de la FAO, qui concernent le principe de précaution et l'approche écosystémique des activités de pêche. Le plus ambitieux de ces instruments est sans doute le Plan d'action du Sommet mondial pour le développement durable, qui prévoit des mesures visant à réduire la surcapacité de la flotte de pêche mondiale, l'engagement d'étendre la surface totale des zones marines protégées à 10 % des océans de la planète d'ici à 2012 (cette date a été reportée à 2020 à cause de la lenteur des progrès) et de reconstituer les stocks de poissons d'ici à 2015. Lors de la Conférence des Nations Unies sur le développement durable, les gouvernements se sont engagés à redoubler d'efforts pour atteindre ces objectifs (voir par. 168 du document final).

44. Des progrès sont également accomplis en ce qui concerne la gestion des zones côtières et proches des côtes, territoires exploités essentiellement par les petits pêcheurs. On comprend mieux désormais les limites des stratégies de gestion directives, et on accorde une grande importance à la participation des collectivités de pêcheurs au processus de prise de décisions et aux connaissances des pêcheurs locaux sur l'évolution des poissons et de leurs habitats. La FAO met actuellement au point un projet de directives visant à protéger durablement l'activité des petits pêcheurs, en cours de finalisation grâce à des consultations approfondies menées avec les parties prenantes au moment de la rédaction du présent rapport.

45. Certains pays ont réussi à reconstituer des stocks de poissons d'un niveau satisfaisant⁵²; toutefois au niveau mondial les progrès dans l'application de ces divers engagements restent décevants, ce que confirment les études sur l'efficacité de la gestion des activités de pêche⁵³. D'autres objectifs fixés dans le Plan d'action du Sommet mondial pour le développement durable n'ont, en grande partie, pas pu être réalisés. Même si dans certains pays la capacité de pêche a diminué depuis 2002, elle a augmenté au niveau mondial pour passer d'environ 4,02 milliards de kilowatts-jours en 2002 à 4,35 milliards de kilowatts-jours en 2010⁵⁴. La superficie totale des aires marines protégées est estimée à moins de 2 % des océans.

46. Pour autant, ce large échec dans la mise en œuvre d'une gestion responsable de la pêche n'est pas une fatalité. Par exemple, des progrès importants ont été réalisés

⁵² Voir par exemple Boris Worm *et al.*, « Rebuilding global fisheries », *Science*, vol. 325 (2009).

⁵³ Voir par exemple Tony J. Pitcher *et al.*, *Safe conduct? Twelve years fishing under the UN Code* (WWF, Gland (Suisse), 2008).

⁵⁴ Voir Liane Veitch *et al.*, « Avoiding empty ocean commitments at Rio +20 », *Science*, vol. 336, n° 6087 (juin 2012).

dans la création d'aires marines protégées : certaines des plus grandes de ces zones sont de création récente, notamment celles du nord de l'Australie et de l'océan Indien autour des îles Chagos. Lors de la Conférence des Nations Unies sur le développement durable, les Maldives ont annoncé que l'ensemble de leurs eaux territoriales deviendrait d'ici à 2017 une réserve marine où la pêche industrielle et les industries extractives seraient interdites. En dépit des avantages qui en résulteraient et de leur coût de gestion relativement faible (autour de 2 milliards de dollars en tout contre les 16 milliards versés chaque année sous forme de subventions au secteur de la pêche), les aires marines protégées ne peuvent pas se substituer aux mesures de réglementation de la pêche et de la capacité de pêche. En outre, elles peuvent avoir des conséquences néfastes sur les moyens de subsistance des petits pêcheurs et sur la sécurité alimentaire locale.

2. Le rôle des subventions

47. Comme mentionné au paragraphe 11 du présent rapport, les subventions peuvent encourager la surpêche, du moins celles qui soutiennent l'augmentation de la capacité de la flotte de pêche industrielle. Des négociations ont été entamées lors de la quatrième Conférence ministérielle de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) qui s'est tenue à Doha en novembre 2001 pour clarifier et améliorer les disciplines de l'OMC relatives aux subventions accordées au secteur de la pêche. Lors de la sixième Conférence ministérielle de l'OMC organisée à Hong Kong (Chine), en décembre 2005, le durcissement de ces règles, y compris celle interdisant les subventions qui contribuent directement à la surcapacité et à la surpêche, a été approuvé à une large majorité. En 2007, le Président du Groupe de négociation sur les règles a formulé des recommandations prévoyant des exemptions pour les pays à faible revenu et à déficit vivrier, notamment en ce qui concerne les subventions qui aident les petits pêcheurs et favorisent l'essor de leur activité. Ces exemptions seraient conditionnelles et ne s'appliqueraient qu'aux pays qui pourraient prouver que les subventions ne sont versées que lorsqu'il y a par ailleurs des mesures solides de protection des stocks de poissons et de prévention de la surpêche. Si cette recommandation a été largement approuvée, d'aucuns ont réclamé l'extension de ces exemptions à d'autres pays en développement dont le choix est plus controversé. Certains États ont émis des doutes sur la contribution des subventions à la surpêche. Des désaccords existent également au sujet des types de subvention qui devraient être interdits, et les opinions divergent par exemple sur la question de la construction de ports et les accès accordés aux professionnels de la pêche. Enfin, on s'inquiète du fait que même dans le cas où un accord serait conclu, les disciplines de l'OMC seraient extrêmement compliquées à appliquer car dans 90 % des cas, les subventions accordées au secteur de la pêche sont confidentielles et ne peuvent être soumises à un examen public⁵⁵.

⁵⁵ Voir Anja von Moltke, « WTO Negotiations on fisheries subsidies : a critical issue for Commonwealth countries » (Les négociations de l'Organisation mondiale du commerce sur les subventions accordées au secteur de la pêche : une question cruciale pour les pays du Commonwealth), dans Mark Collins et Richard Bourn (éd.). *From hook to plate: The state of marine fisheries, a commonwealth perspective* (De l'hameçon à l'assiette : État des lieux des stocks de poissons marins dans le Commonwealth) (Londres, Commonwealth Foundation, 2009).

3. La lutte contre la pêche illégale, non déclarée et non réglementée

48. Les autres mesures prises pour lutter contre la surpêche comprennent les initiatives lancées au niveau international pour lutter contre la pêche illégale, non déclarée et non réglementée. En 2001, la FAO a élaboré le Plan d'action international visant à prévenir, à contrecarrer et à éliminer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée dans le cadre de son code de conduite pour une pêche responsable. La Communauté européenne a suivi en promulguant en 2002 un plan d'action communautaire en vue d'éradiquer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée. En 2005, la FAO a élaboré un dispositif type relatif aux mesures du ressort de l'État du port dans le contexte de la lutte contre la pêche illicite, non déclarée et non réglementée, axé sur le rôle de l'État du port dans la prévention du transbordement et de l'introduction sur le marché légal de poisson capturé de façon illégale, et en 2009, le premier instrument juridiquement contraignant élaboré à cet effet a été adopté par la Conférence de la FAO. En vertu de cet instrument, l'État du port doit refuser l'entrée dans le port aux navires engagés dans des activités illicites et les autorités portuaires ont pour obligation de partager les informations dont elles disposent en ce qui concerne les ports où les navires de pêche ont accosté avec les organisations régionales chargées de la gestion des stocks. L'Union européenne a également promulgué un règlement (Règlement (CE) n° 1005/2008 du Conseil, daté du 29 septembre 2008) aux termes duquel tout le poisson entrant sur son territoire doit être accompagné de certificats attestant la légalité et la chaîne de responsabilité et d'intégrité du produit.

49. Il est difficile de savoir si ces mesures vont dans le bon sens. En premier lieu, si la pêche industrielle illégale, non déclarée et non réglementée est un vrai problème, la majeure partie de la capture des petits pêcheurs est elle aussi non déclarée. Assimiler ces captures à de la pêche illégale, c'est méconnaître leur contribution à la sécurité alimentaire, et par ailleurs cela n'incite pas les pêcheurs concernés à se tourner vers des pratiques plus responsables. Les stratégies de lutte contre la pêche illégale, non déclarée et non réglementée devraient également tenir compte du fait que la pêche est une activité occasionnelle pour certaines populations côtières (y compris celles de l'intérieur des terres), pour lesquelles elle constitue un filet de sécurité indispensable en temps de crise. Deuxièmement, les stratégies actuelles ne parviennent pas vraiment à réduire la pêche illégale, non déclarée et non réglementée à cause de l'insuffisance de moyens et de la gouvernance défaillante dont pâtissent les pays en développement, et du manque de fermeté des pays d'origine des flottes de pêche hauturière lorsqu'il s'agit tant d'enquêter sur des entreprises de pêche que de les poursuivre à l'étranger⁵⁶. Troisièmement, on ne s'attaque pas aux causes structurelles du problème, à savoir la surcapacité de la flotte de pêche mondiale et l'inadéquation des solutions proposées aux populations qui dépendent de la pêche pour leur subsistance. Si elles ne peuvent bénéficier d'une protection sociale adaptée et de prix justes, ou si elles sont évincées du marché par un système où les droits de pêche sont octroyés au moyen de licences, ces populations ne sont pas prêtes d'adhérer à des plans de lutte contre la surpêche ou la pêche illégale, non déclarée et non réglementée.

⁵⁶ Voir D. J. Agnew *et al.*, « Estimations of the cost of illegal fishing in West Africa » (voir note de bas de page 18).

B. Accords de commerce

50. Le Rapporteur spécial a décrit le rôle que les études de l'impact des accords de commerce et d'investissement sur les droits de l'homme peuvent jouer pour aider les pays à s'acquitter des obligations qui leur incombent en matière de droits de l'homme (voir A/HRC/19/59/Add.5). Les accords de commerce et d'accès relatifs aux pêches en donnent un autre exemple. L'évaluation qui a été faite plus haut des possibilités et des risques liés à ces accords (voir par. 29 à 32) peut aider à recenser les questions que devrait poser toute étude d'impact, avant la conclusion d'un accord par l'État côtier. Ces questions sont notamment les suivantes :

a) L'accord va-t-il accroître ou réduire les disponibilités alimentaires dans l'État côtier? Si elles s'accroissent, soit en raison d'une amélioration de la capacité de capture soit en raison des importations réalisées grâce aux recettes d'exportation, l'État côtier se trouvera-t-il protégé contre les chocs potentiels à long terme?

b) L'accord est-il accompagné de mesures destinées à améliorer la capacité de capture locale, conformément à la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer?

c) Des mesures ont-elle été prises pour garantir que les pêcheurs qui pratiquent la pêche artisanale seront à même de bénéficier des possibilités offertes par les accords de commerce, en particulier en améliorant leur capacité de se conformer aux normes et leur position de négociation vis-à-vis des acheteurs?

d) Des mesures ont-elles été prises afin de garantir que la pêche à vocation exportatrice créera des perspectives de travail décent de manière à assurer des conditions de vie correctes? D'une manière générale, l'accord entraînera-t-il une augmentation des revenus des groupes les plus pauvres et les plus marginalisés au sein des populations côtières, en particulier des femmes?

e) Les contrats de licence et les accords d'accès assureront-ils un partage équitable des bénéfices entre l'État côtier et l'État du pavillon pour le compte duquel les navires de pêche opèrent? Les revenus tirés de ces accords seront-ils utilisés pour contribuer à la réduction de la pauvreté dans l'État côtier?

51. On ne peut répondre à ces questions que dans un contexte précis. Il est essentiel de chercher les réponses dans le cadre d'un processus participatif faisant intervenir en particulier les artisans pêcheurs et les populations côtières, qui seront les plus touchés par l'accord en question.

C. Vers des directives garantissant des pêches artisanales durables

52. Le Comité des pêches de la FAO élabore actuellement des directives internationales pour garantir des pêches artisanales durables, suite à la conférence sur la question qui s'est tenue à Bangkok en 2008 et en vue de compléter le Code de conduite pour une pêche responsable. Le Rapporteur spécial se félicite de cette initiative importante, et entend rester activement saisi de la question⁵⁷. Il est

⁵⁷ Le Rapporteur spécial a examiné en quoi le droit à l'alimentation (matériel et procédural) devrait être appliqué aux directives internationales pour garantir des pêches artisanales durables, voir www.ohchr.org/EN/Issues/Food/Pages/Otherdocuments.aspx ou www.srfood.org.

essentiel que le contenu des directives s'articule avec les normes et règles du droit international des droits de l'homme, en particulier le droit à l'alimentation. Le Rapporteur formule ici des observations générales sur des éléments essentiels qui seront examinés lors des négociations.

1. Droits d'accès et régime foncier

53. Les droits d'accès des pêcheurs qui pratiquent la pêche artisanale et celui des petites communautés de pêcheurs – présents à plus de 90 % dans les pays en développement – sont protégés par différents instruments. Aux termes de l'article 5 i) de l'Accord sur les stocks de poissons de 1995, les États prennent en compte les intérêts des pêcheurs qui se livrent à la pêche artisanale et à la pêche de subsistance. L'article 6.18 du Code de conduite pour une pêche responsable reconnaît quant à lui « l'importance de l'apport de la pêche artisanale et de la pêche aux petits métiers en matière d'emploi, de revenu et de sécurité alimentaire » et dispose que les États « devraient protéger de manière adéquate les droits des pêcheurs et des travailleurs du secteur de la pêche, particulièrement de ceux qui pratiquent une pêche de subsistance, artisanale et aux petits métiers, à des conditions de vie sûres et justes ainsi que, le cas échéant, à un accès préférentiel à des fonds de pêche traditionnels et aux ressources se trouvant dans les eaux relevant de la juridiction nationale ».

54. Il existe malgré tout des désaccords sur la manière dont les droits des utilisateurs (individuels et collectifs au niveau local) devraient être envisagés concernant les artisans pêcheurs et sur le point de savoir quels sont les objectifs généraux du renforcement ou de la modification de ces droits. D'aucuns pensent que clarifier et renforcer les droits d'accès, y compris l'utilisation des quotas de pêche transférables, permettrait de favoriser l'efficacité économique et de prévenir la surpêche. D'autres estiment que la priorité devrait être donnée aux objectifs de réduction de la pauvreté et à l'amélioration de l'accès aux droits de pêche des collectivités qui en ont le plus besoin et qui pourraient être les mieux placées pour gérer les ressources communes et assurer le suivi des captures au niveau local.

55. Les systèmes de quotas de pêche transférables peuvent aboutir à un recouvrement de la plus-value par certains acteurs qui occupent une position privilégiée, ce qui n'est guère compatible avec les objectifs de réduction de la pauvreté. Une autre solution serait d'autoriser les exploitants à louer des quotas au gouvernement de sorte que ces quotas seraient redistribués périodiquement en toute équité. Le fait que les quotas soient transférables (en tant que droits de propriété) conduira inévitablement à une monopolisation, sauf si le transfert ne peut se faire que du titulaire décédé à ses ayants droit, à supposer qu'ils soient pêcheurs eux aussi. Le Comité des droits de l'homme a d'ailleurs fait remarquer qu'un système dans lequel les quotas initiaux pouvaient être vendus ou loués au prix du marché au lieu de revenir à l'État pour être attribués à de nouveaux bénéficiaires selon des principes justes et équitables pouvait être discriminatoire et constituer une violation de l'article 26 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (voir CCPR/C/91/D/1306/2004). Plusieurs autres systèmes peuvent être étudiés, qui conjuguent des exigences de durabilité (en limitant la surpêche) et des objectifs de répartition axés sur les règles et les normes relatives aux droits de l'homme.

56. Des progrès notables ont été réalisés concernant l'attribution aux pêcheurs qui pratiquent la pêche artisanale de droits exclusifs sur les régions côtières. Dans de

nombreux pays en développement, les gouvernements ont instauré des zones réservées à la pêche artisanale, souvent sous la pression des artisans pêcheurs⁵⁸. Au Cambodge, le dialogue et les études participatives menés au niveau local sur les causes du conflit et de la surpêche dans le lac Tonle Sap (le plus grand lac d'eau douce d'Asie du Sud-Est qui, d'après les estimations, fournit un emploi à 3 millions de personnes) ont conduit à la résiliation de tous les permis de pêche commerciale et à l'établissement de droits d'usage locaux pour les pêcheurs qui se livrent à la pêche artisanale et à la pêche de subsistance. Cette réussite montre que le dialogue avec la population locale et sa participation à la gestion des pêches ont des effets positifs sur la réduction de la pauvreté⁵⁹.

57. Malgré les progrès réalisés concernant l'instauration de zones réservées exclusivement à la pêche artisanale, de nombreuses violations continuent d'être signalées : les plaintes concernent notamment la présence illicite, dans ces zones, de navires pratiquant la pêche industrielle et les effets préjudiciables d'autres secteurs tels que l'extraction minière, l'aménagement des ports, la transformation du poisson, l'aquaculture côtière et le développement du secteur immobilier, en particulier en rapport avec le tourisme. Un conflit se fait jour concernant l'utilisation des ressources marines et aquatiques, lié en particulier à l'insécurité du régime foncier des pêcheurs qui pratiquent la pêche artisanale⁶⁰. Il est donc particulièrement important que les États mettent pleinement en application les Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale. Il faut aussi élaborer des programmes de collaboration entre les pêcheurs et les autorités pour assurer un suivi des violations perpétrées dans les zones de pêche exclusive; de tels programmes ont été lancés dans certains pays, qui donnent des résultats plus ou moins satisfaisants selon les cas.

2. Cogestion

58. Il est de plus en plus largement reconnu que les stratégies de gestion descendante n'ont guère réussi dans le secteur de la pêche artisanale. La participation active et véritable des populations locales à la gestion des pêches est essentielle, de même que la prise en compte, dans les processus de prise de décisions, du savoir local ou traditionnel des pêcheurs concernant les poissons et l'habitat marin. Des progrès importants ont à cet égard été réalisés du point de vue de la décentralisation et des ententes de cogestion. Une étude récente a recensé 130 régimes de cogestion couvrant 44 pays développés et en développement, qui montrent comment les populations locales ont réussi à établir des institutions légitimes de gouvernance autonome et ont mis en place des stratégies durables de gestion de l'intensité de pêche et des effets sur les écosystèmes⁶¹.

⁵⁸ Voir Chandrika Sharma, « Securing economic, social and cultural rights of small-scale and artisanal fishworkers and fishing communities », *Journal of Maritime Studies*, vol. 10, n° 2 (2011).

⁵⁹ Voir www.worldfishcenter.org/outcome/success-stories/building-resilient-community-fisheries-tonle-sap-lake-cambodia.

⁶⁰ Voir Edward H. Allison, *et al.*, « Rights-based fisheries governance: from fishing rights to human rights », *Fish and Fisheries*, vol. 13, n° 1 (mars 2012).

⁶¹ Voir Nicolás L. Gutiérrez, Ray Hilborn et Omar Defeo, « Leadership, social capital and incentives promote successful fisheries », *Nature*, vol. 470 (février 2011).

59. Concernant les projets de cogestion qui ont été menés par le passé, le bilan est mitigé⁶². Certains ont été couronnés de succès, tant dans des pays développés que dans des pays en développement⁶³; d'autres ont donné de moins bons résultats. Les échecs s'expliquent en partie par le fait que les populations locales n'ont été mises à contribution qu'au niveau de l'application des mesures : elles n'ont pas fixé les objectifs et n'ont pas pu veiller à ce que l'élaboration des politiques et l'évaluation se fondent sur le savoir local relatif aux poissons et aux écosystèmes marins. Le fait que les collectivités de pêcheurs n'aient pas été associées à la conception des politiques les concernant, la création descendante d'organisations locales chargées d'exécuter des fonctions pour le compte de l'État⁶⁴, et des démarches trop orientées par les donateurs⁶⁵ ou accaparées par des élites⁶⁶ ont déçu les attentes. La solution à ces problèmes n'est pas de renoncer à la cogestion mais de l'envisager d'une manière plus participative, en fonction des besoins des collectivités de pêcheurs. Ce système ne pourra fonctionner que si les moyens d'existence des pêcheurs bénéficient de meilleures garanties, compte tenu du fait que l'environnement dans lequel ils travaillent et les marchés dont ils dépendent présentent des risques de plus en plus élevés. Ce n'est qu'en liant la gestion des pêches à l'amélioration générale des droits économiques et sociaux des pêcheurs, dans le cadre d'une démarche multisectorielle reconnaissant en quoi la pêche s'inscrit dans le tissu social et économique plus large, que l'on pourra se diriger vers des solutions solides et durables.

V. Conclusions et recommandations

60. Les États devraient s'acquitter de leurs devoirs de respecter, défendre et faire appliquer le droit à l'alimentation dans le secteur des pêches en s'orientant vers une utilisation durable des ressources tout en veillant à ce que les droits et les moyens de subsistance des artisans pêcheurs et des populations côtières soient respectés et à ce que la sécurité alimentaire de tous les groupes de population qui vivent de la pêche soit améliorée. C'est un équilibre difficile à réaliser, mais si les États ne prennent pas des mesures rapides et audacieuses, le rôle joué par les pêches dans la garantie du droit à l'alimentation s'en trouvera amoindri, ce qui aura de graves conséquences en particulier pour les

⁶² Pour une évaluation, voir Christophe Béné *et al.*, « Power competition, conflicts and alliances at local level: analysing "democratic" decentralization of natural resources through the lenses of Africa inland fisheries ». *World Development*, vol. 37, n° 12 (2009).

⁶³ Voir par exemple R. Townsend, Ross Shotton et H. Uchida, « Case studies in fisheries self-governance ». Documents techniques des pêches de la FAO n° 504 (Rome, FAO, 2008), disponible à www.fao.org/docrep/010/a1497e/a1497e00.htm.

⁶⁴ Voir Jesper Raakjær Nielsen *et al.*, « Fisheries co-management – an institutional innovation? Lessons from South East Asia and Southern Africa », *Marine Policy*, vol. 28 (2004).

⁶⁵ La cogestion menée par les donateurs, dans le cadre de laquelle le renforcement des capacités est financé par l'aide au développement, n'encourage pas nécessairement les autorités responsables des pêches à engager le dialogue avec les collectivités locales, sauf pour ce qui est des incitations financières. L'aide extérieure aux systèmes de cogestion est bien entendu appréciée, à condition de faire participer les collectivités locales dans le cadre d'une approche ascendante.

⁶⁶ La cogestion a parfois conduit à un monopole des élites. Les collectivités locales ne sont pas homogènes : il existe des différences importantes entre les classes sociales et entre les hommes et les femmes, qui peuvent être accentuées par les politiques de décentralisation. Voir Christophe Béné *et al.*, « Power competition » (note 62).

populations rurales pauvres dont l'alimentation et les revenus dépendent de la pêche. Tant les États côtiers que les États du pavillon devraient s'acquitter de leurs obligations à cet égard, en faisant participer activement les collectivités de pêcheurs elles-mêmes, aussi bien à la gestion des pêches qu'à la conception et à l'exécution de politiques dans des secteurs voisins qui pourraient avoir une incidence sur la pêche.

61. Les États côtiers et les États sans littoral qui pratiquent la pêche continentale devraient :

a) Respecter les droits acquis des pêcheurs qui pratiquent la pêche artisanale et des petites communautés de pêcheurs, conformément à l'article 5 i) de l'Accord sur les stocks de poissons de 1995, à l'article 6.18 du Code de conduite pour une pêche responsable et aux Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale;

b) Associer les pêcheurs locaux à l'élaboration, l'application et l'évaluation des politiques et initiatives relatives aux pêches qui les concernent, conformément aux normes et règles relatives aux droits de l'homme et à l'article 10.1.2 du Code de conduite pour une pêche responsable, et établir des mécanismes de réclamation destinés à protéger leurs droits face à ces politiques et à ces initiatives;

c) S'abstenir de prendre des mesures, notamment de mener des projets de développement à grande échelle, qui risquent de porter atteinte aux moyens d'existence des pêcheurs pratiquant la pêche continentale et la pêche en mer, à leurs territoires ou à leurs droits d'accès, sauf si les pêcheurs ont donné leur consentement préalable libre et éclairé, et veiller à ce que les juridictions protègent ces droits; procéder à des évaluations *ex ante* des projets d'extraction, de sable notamment, menés par des entités privées afin d'évaluer les effets négatifs que ces projets pourraient avoir sur les droits fondamentaux des collectivités locales de pêcheurs;

d) Conformément à l'engagement pris à la Conférence des Nations Unies sur le développement durable (voir par.175 du document final), renforcer l'accès aux ressources halieutiques et améliorer les revenus des collectivités de pêcheurs qui pratiquent la pêche artisanale et, pour cela :

i) Réglementer le secteur de la pêche industrielle afin de protéger les droits d'accès des artisans pêcheurs;

ii) Envisager d'établir des zones réservées à la pêche artisanale dont le droit d'usage serait réservé exclusivement aux pêcheurs qui se livrent à la pêche artisanale et à la pêche de subsistance, selon qu'il conviendra;

iii) Renforcer la position des artisans pêcheurs au sein de la chaîne de production, par exemple en soutenant la formation de coopératives et en les aidant à développer les activités du secteur à forte valeur ajoutée;

iv) Aider les groupes de pêcheurs qui souhaitent accéder aux marchés d'exportation, à des conditions leur garantissant un emploi décent et encourageant la gestion durable des pêches;

- v) Assurer une protection sociale appropriée ou prévoir un filet de sécurité pour les collectivités qui pratiquent la pêche de subsistance afin que les groupes qui vivent dans l'insécurité alimentaire ou dont les revenus sont modestes aient moins besoin de pratiquer la pêche de survie ou de recourir à des méthodes de pêche non viables en période de crise;
- vi) Prendre des mesures pour promouvoir le rôle des femmes dans le secteur des pêches, par exemple en leur donnant accès au crédit et en mettant à leur disposition sur les sites de débarquement des installations appropriées;
- e) Encourager les pratiques d'aquaculture durable qui sont bénéfiques pour les populations locales, ainsi que les pratiques d'élevage agroécologique, notamment l'élevage de poissons et de crevettes en rizières;
- f) Intégrer les questions relatives aux pêches dans les stratégies nationales intersectorielles relatives au droit à l'alimentation et veiller, dans le cadre d'une coordination interministérielle pertinente, à ce que les progrès réalisés vers la gestion durable des pêches ne soient pas entravés par les projets menés dans d'autres secteurs tels que l'exploitation minière, la production d'énergie hydraulique et les infrastructures portuaires, ni par le développement rapide du secteur immobilier, en particulier en rapport avec le tourisme;
- g) Réaliser, en collaboration avec les collectivités de pêcheurs susceptibles d'être touchées par la conclusion d'accords sur l'accès aux zones de pêche, des études préalables de l'impact que ces accords pourraient avoir sur les droits de l'homme (voir A/HRC/19/59/Add.5).

62. Les États du pavillon devraient protéger les droits des travailleurs du secteur de la pêche, notamment en ratifiant et en appliquant la Convention (n°188) sur le travail dans la pêche. Ils devraient aussi :

- a) Lutter contre l'exploitation par le travail qui touche en particulier les migrants sans papiers et veiller à ce que soient respectés tous les droits du travail, y compris le droit à la négociation collective, au salaire vital et aux prestations de base;
- b) S'entendre, au moment de conclure des accords sur l'accès aux zones de pêche, pour insérer des dispositions relatives aux conditions de travail dans le secteur de la pêche, financer l'élaboration d'études de l'impact des accords sur les droits de l'homme et soutenir les efforts déployés par les États côtiers pour réglementer les pratiques des navires de pêche industrielle qui exercent leurs activités dans les zones économiques exclusives.

63. Afin de préserver la durabilité de la pêche et la disponibilité du poisson local en tant qu'aliment sur le long terme, et en particulier dans le cadre de la lutte contre la surpêche, tous les États devraient :

- a) Respecter l'engagement pris à la Conférence des Nations Unies sur le développement durable (voir par. 173 du document final) de supprimer les subventions à la pêche industrielle relatives aux combustibles et à la construction de bateaux, et revoir toutes les autres subventions pour s'assurer qu'elles contribuent à l'exercice effectif du droit à l'alimentation (à l'intérieur du pays et à l'étranger), en particulier concernant les pêcheurs qui pratiquent la pêche artisanale dans les pays en développement. Les États membres de

l'Organisation mondiale du commerce sont encouragés à honorer leur engagement de clarifier et d'améliorer les disciplines de l'OMC concernant les subventions à la pêche, mais il ne faut pas que la suppression des subventions qui portent atteinte au droit à l'alimentation soit soumise à la conclusion d'un accord multilatéral;

b) Exécuter les engagements qu'ils ont pris dans le cadre du Plan de mise en œuvre de Johannesburg, notamment celui de réduire leurs capacités de pêche et de créer des aires marines protégées tout en tenant compte de la sécurité alimentaire des populations côtières de pêcheurs;

c) Encourager l'établissement de systèmes de cogestion au niveau local dans le cadre desquels les entités publiques font participer les collectivités de pêcheurs à l'élaboration et à l'application de mécanismes durables de gestion de l'intensité de pêche et des impacts sur les écosystèmes;

d) Appliquer l'Accord sur les mesures du ressort de l'État du port visant à prévenir, contrecarrer et éliminer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée tout en tenant compte du rôle que, pour certaines populations côtières, la pêche occasionnelle joue comme filet de sécurité en période de crise et en reconnaissant la différence capitale qui existe entre la pêche artisanale non déclarée et la pêche industrielle illégale;

e) Réduire la proportion de poisson utilisée dans les farines, notamment en encourageant la consommation directe par l'homme de certains petits poissons nourrissants, en réduisant la demande des consommateurs riches en protéines de poissons provenant d'espèces placées à un niveau plus élevé de la chaîne alimentaire (comme le thon, le saumon ou des espèces carnivores d'élevage comme les crevettes), qui conduit à la surexploitation des ressources marines dans le monde entier; et en envisageant d'imposer des restrictions sur la proportion de poisson pouvant être utilisé pour la production de farines et d'huiles.

64. Le Rapporteur spécial encourage le Comité des pêches de la FAO à :

a) Veiller à ce que les organisations de pêcheurs participent activement et véritablement à l'élaboration des directives internationales pour garantir des pêches artisanales durables qui seront négociées en 2013 et à ce que celles-ci soient conformes aux normes et aux règles applicables dans le domaine du droit international des droits de l'homme;

b) Veiller à ce que les directives prévoient un mécanisme d'application facilitant les discussions sur les pratiques de référence et les sujets de préoccupation qui soit axé sur la participation des collectivités de pêcheurs et les informations fournies par elles. Ce mécanisme renforcerait l'application des directives et accélérerait l'apprentissage collectif entre les États.

65. Le Rapporteur spécial se félicite de l'initiative pour la transparence des pêches lancée par la Banque mondiale et encourage cette dernière à la fonder sur le cadre analytique et normatif des droits de l'homme.