

Octobre 2005



Food
and
Agriculture
Organization
of
the
United
Nations

Organisation
des
Nations
Unies
pour
l'alimentation
et
l'agriculture

Organización
de las
Naciones
Unidas
para la
Agricultura
y la
Alimentación

COMMISSION DES PÊCHES POUR L'ATLANTIQUE CENTRE-OUEST

Douzième session

COMITÉ DES PÊCHES DE LA COPACO POUR LES PETITES ANTILLES

Neuvième Session

Port-of-Spain, Trinité-et-Tobago, 25-28 octobre 2005

LES ZONES MARINES PROTÉGÉES (ZMP) ET LES PÊCHES¹

Résumé

Les zones protégées (et les réserves) à l'intérieur desquelles les activités d'extraction sont strictement contrôlées (voire interdites), ont été utilisées traditionnellement pour la protection de la biodiversité aquatique, des habitats critiques ou des espèces menacées. Les résultats de cette méthode de protection sont mitigés. Le recours à de tels espaces devrait s'étendre sachant que leur établissement et leur développement ont été vivement recommandés dans la Convention sur la diversité biologique et dans le Plan de mise en œuvre du Sommet mondial pour le développement durable. Les APM présentent, certes, des caractéristiques qui peuvent s'avérer très utiles pour les pêches mais aussi un certain nombre de limitations qui pourraient se traduire par des difficultés si elles ne sont pas prises en compte dans leur conception et leur mise en œuvre. L'expérience quant aux effets des APM en tant qu'instrument d'aménagement des pêches est encore très restreinte et commence seulement à être significative. Leur efficacité au niveau des ressources halieutiques et des moyens d'existence offerts dépend dans une large mesure du type de ressources à protéger et de l'état des pêcheries qui les exploitent. De nouveaux essais sont nécessaires pour pouvoir établir de manière définitive le rôle potentiel des zones marines protégées sur la gestion des pêches dans différentes circonstances. Des zones protégées expérimentales doivent être mises en place par le biais d'un processus fortement participatif faisant intervenir les principales parties prenantes.

1. Malgré des progrès importants au niveau du cadre institutionnel des pêches, environ 25 pour cent des ressources mondiales sont surexploitées. Maintenir les ressources à un niveau proche de la productivité biologique maximale, comme demandé par la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer et par le Sommet mondial pour le développement durable de 2002, nécessite l'introduction d'une

¹ Adopté du document COFI/2005/8.

série complexe de mesures interdépendantes, notamment l'octroi de droits de pêche, la réduction de la capacité de pêche, une meilleure participation et transparence, une meilleure application et observation des règles, la participation des consommateurs, etc. Le processus d'adaptation, de précaution et de transition dans le respect de l'écosystème qui doit être engagé, comporte des coûts économiques, sociaux et politiques élevés. Il est rendu encore plus complexe par la nécessité de faire face aux effets des autres activités humaines qui menacent la diversité biologique et la structure de l'écosystème par la pollution, la contamination chimique et radioactive, la dégradation de l'habitat, etc. La tâche à accomplir est difficile, mais il n'existe pas de solutions miracle ni de panacée à bon marché. C'est dans ce contexte que l'utilisation des zones marines protégées doit être considérée.

2. L'Union mondiale pour la nature (UICN) a donné des zones marines protégées la définition suivante: «toute aire de terrain intertidal ou subtidal, ainsi que ses eaux sus-jacentes, sa flore, sa faune et ses éléments historiques et culturelles, lesquels sont réservés, d'après la loi ou d'autres mécanismes efficaces, pour la protection de l'ensemble ou d'une partie de l'environnement clos» (Kelleher et Kenchington, 1991). Dans la pratique, ce terme a été appliqué aux réserves marines dans lesquelles les activités d'extraction (et notamment la pêche) sont interdites, et aux zones aménagées dans lesquelles certaines activités d'extraction sont autorisées mais soumises à des réglementations spécifiques pour préserver l'habitat et la diversité biologique. Les répercussions économiques, sociales, politiques et éthiques de ces deux types de zones marines protégées pour les ressources halieutiques et les communautés côtières doivent faire l'objet d'un examen attentif.

3. Divers instruments internationaux concernant les pêches considèrent les zones marines protégées comme des outils essentiels pour la conservation des ressources marines et la gestion des pêcheries. Il s'agit notamment du Mandat de Djakarta sur la conservation et l'utilisation durable des éléments constitutifs de la diversité biologique côtière et marine (1995), établi dans le cadre de la Convention sur la diversité biologique de 1992, et du Plan de mise en œuvre du Sommet mondial pour le développement durable tenu en septembre 1992. Le Code de conduite pour une pêche responsable de la FAO (1995) ne fait pas explicitement référence aux zones marines protégées, mais il prévoit entre autres la régénération des habitats critiques et leur protection contre toute dégradation. Les directives techniques connexes concernant l'aménagement des pêcheries et l'approche écosystémique de la pêche, reconnaissent que les zones marines protégées pourraient jouer un rôle essentiel aux fins d'une pêche responsable. De nombreux pays répondent à ces invitations et intègrent progressivement les zones marines protégées dans leurs systèmes de gestion des pêches. D'autre part, ces dernières années, les zones protégées ont été vivement préconisées par les groupes et les institutions écologiques en tant qu'instrument fondamental pour la gestion des pêches et, trop souvent, comme la solution suprême au problème de la surcapacité de pêche. Le danger est de créer ainsi des attentes irréalistes et de détourner l'attention et des ressources d'autres mesures de correction ayant autant, et souvent davantage, d'importance.

4. Au sein de la FAO, le Comité consultatif de la recherche halieutique (ACFR) a noté, à sa quatrième session tenue en 2002 (FAO, 2003), que les zones marines protégées

n'avaient pas été l'une des priorités de la FAO. Il a reconnu que ces zones dont le principal objectif était la conservation de la diversité biologique, pourraient avoir des effets positifs et négatifs importants sur les ressources halieutiques et sur les conditions économiques et sociales des pêcheurs. Le Comité a toutefois noté que le niveau actuel des connaissances ne permettait pas d'évaluer le rôle potentiel des zones marines protégées aux fins de l'accomplissement des objectifs de gestion des pêches, outre ceux qui se rapportent strictement à la protection de la diversité biologique (voir à l'annexe E du rapport de la quatrième session du Comité ACFR, tenue à Rome du 10 au 13 décembre 2002, Rapport FAO sur les pêches n° 699, Rome, FAO, 2003. 25 p.). Il a également été souligné que si les bienfaits écologiques des zones marines protégées étaient largement documentés dans la littérature scientifique, en revanche les recherches n'étaient pas encore suffisamment développées pour qu'une application extensive de ces zones puisse être recommandée dans le cadre d'une approche écosystémique de la pêche. Depuis lors, de nouvelles informations ont été recueillies (par exemple, Gell et Roberts, 2003). Alors qu'un certain nombre de questions demeurent ouvertes et qu'il conviendrait d'éviter toute généralisation hâtive, le rôle, les effets potentiels et les inconvénients des zones marines protégées et des réserves quant à la pêche, commencent à être mieux compris, avec divers cas de réussites et d'échecs dont il est possible de dégager des leçons.

5. La Commission générale des pêches pour la Méditerranée (CGPM), dans le cadre de son projet COPEMED, a étudié le rôle des zones marines protégées en tant qu'instruments de gestion des pêches (Ramos Esplá, Valle Pérez, Bayle Sempere et autres, 2004). Cette étude est parvenue à la conclusion que si ces zones étaient judicieusement et spécifiquement conçues pour la pêche et intégrées avec des mesures de gestion traditionnelles visant à réduire la capacité de pêche, à limiter les captures, à introduire des droits de pêche, à améliorer la sélectivité, etc., elles pouvaient en principe être utiles pour les pêches, et cela de plusieurs façons:

- en protégeant contre la disparition les espèces vulnérables cibles ou les espèces menacées capturées accidentellement, résidentes dans les zones marines protégées pendant suffisamment longtemps;
- en protégeant les ressources clés, aux stades critiques de leur cycle de vie, améliorant ainsi potentiellement la biomasse féconde et la reproduction;
- en protégeant les habitats critiques (par exemple, les récifs coralliens, les tapis algaires ou les herbiers sous-marins) contre la dégradation irréversible causée par la pêche;
- en offrant une protection contre l'incertitude, en renforçant la résistance des stocks à des conditions climatiques défavorables grâce à la conservation génétique *in situ*, à l'entretien de «réservoirs» de biomasse féconde, à un meilleur taux de survie des descendants et au maintien des fonctions de l'écosystème;
- en améliorant les connaissances sur l'écosystème des pêcheries grâce à des systèmes de référence intacts;
- par mesure de précaution durant les premières phases de développement de nouvelles pêcheries;
- en améliorant les conditions économiques et sociales des pêcheries grâce au

- maintien de la diversité biologique, au renforcement de la biomasse et du rendement, et aux nouvelles possibilités d'emploi offertes, du fait par exemple d'un plus grand attrait touristique;
- en donnant de meilleurs résultats que les solutions traditionnelles, ou en les améliorant, telles que le volume admissible des captures (VAC) et les quotas de pêche, lorsque les espèces se regroupent pour le frai, puisque de telles concentrations seraient normalement les premières cibles;
 - les zones marines protégées pourraient également être plus efficaces que les contrôles si souvent éludés relatifs à la taille minimale du poisson ou à l'interdiction des débarquements de femelles œuvées.

6. En revanche, si leur conception repose sur des bases scientifiques incomplètes et ne tient pas suffisamment compte des besoins des pêcheries et des mesures de gestion existantes, les zones marines protégées pourraient s'avérer inefficaces ou même avoir des effets néfastes pour le secteur, pour les raisons suivantes:

- leur impact global est conditionné par la configuration de la zone protégée, les ressources et les pêcheries, les modèles de dispersion des larves, les possibilités dont disposent les pêcheurs concernés, etc.;
- leur incidence globale est souvent inconnue et, si l'on constate fréquemment des effets positifs sur la biomasse et sur la diversité à l'intérieur même de la zone protégée, avec des retombées aux alentours de son périmètre, les informations dont on dispose concernant l'effet global sur les pêcheries à différentes distances de la zone protégée sont encore peu nombreuses;
- elles peuvent déloger les pêcheurs de leurs zones de pêche traditionnelles, les forçant à s'en éloigner, avec une augmentation des coûts et des éventuels risques pour la vie des équipages, et finir tout simplement par concentrer l'effort de pêche dans d'autres zones;
- elles peuvent également bouleverser les arrangements traditionnels et les modes d'exploitation concernant les espèces migratoires, retentissant ainsi potentiellement sur l'équité et multipliant les sources de conflit;
- elles peuvent bouleverser les moyens d'existence dans les zones côtières, en troublant notamment les équilibres entre les occupations basées à terre et les occupations maritimes, par exemple pour les femmes qui pourraient être ainsi privées de leurs activités traditionnelles de transformation et de négoce; et
- elles n'offrent pas d'avantage réel par rapport aux démarches traditionnelles en cas de méthodes destructives comme la pêche au poison ou à la dynamite, qui sont en général interdites depuis longtemps, mais difficiles à éradiquer dans les zones reculées ou dans les zones d'extrême pauvreté.

En réalité, l'examen de la pratique des États quant à la mise en place de zones marines protégées révèle un pourcentage d'échec élevé, surtout dans les pays en développement. Par exemple, une récente étude a indiqué qu'aux Philippines, jusqu'à 80 pour cent des zones marines protégées n'ont pas été efficaces et que leur établissement est assez difficile dans le contexte socio-politique et environnemental actuel (Pollnac et autres, 2001, cité dans Christie et autres, 2002).

7. Un rapport sur la normalisation des pêches dans les Grandes Caraïbes, “Fishery Regulations in the Wider Caribbean”, élaboré par E. McManus et C. Lacambra, UNEP-WCMC a produit les résultats présentés ci-après. Le rapport a été basé sur 327 questionnaires, une enquête téléphonique et face à face sur les pêches et les aménagés d’APM dans la région:

- L’objectif le plus fréquemment cité en matière d’aménagement des APM a été celui de conserver des habitats individuels (58% de 163 réponses);
- 79 % (sur 116) et 77 % (sur 121) des personnes interrogées ont répondu que le changement en termes de bien-être, respectivement, des pêcheurs et des ressources halieutiques n’avait pas été sensible depuis la création de ces zones ;
- Environ la moitié des APM fait l’objet de plans d’aménagement ;
- Sur 173 réponses, 77 % au moins des APM contenait des récifs coralliens,, 25 % des mangroves et 16% des herbiers marins (sur la base, respectivement de 133, 42 et 27 réponses) ; et
- Des 173 questionnaires renvoyés (contenant en examen en détail de 201 APM et zones), 152 aires ont été enregistrées comme aires de capture interdite (122 APM), entrée interdite (17) et capture et libération (13).

8. L’impact global des zones marines protégées, la mesure dans laquelle celles-ci peuvent contribuer à résoudre les problèmes des pêcheries et le degré d’acceptation par les communautés de pêcheurs, sont essentiellement fonction des éléments suivants:

- du type de zone marine protégée: par exemple, une zone de gestion polyvalente de l’espace permettant des activités de pêche réglementées, ou bien une réserve à ne pas exploiter;
- de l’organisation de la zone protégée: par exemple, il est soutenu que les effets bénéfiques seraient plus importants et mieux répartis dans l’espace et entre les pêcheurs, si les zones protégées étaient constituées en réseaux d’espaces reliés et situés de manière judicieuse;
- du niveau de protection en général et par rapport à la répartition totale du stock, par exemple il est couramment affirmé que pour être véritablement efficaces, 10 à 35 pour cent des zones de répartition du stock concerné devraient être protégées (par exemple, Gell et Roberts, 2003);
- des modèles de distribution et de migration des ressources entre les zones marines protégées et leurs alentours, étant donné que de brèves périodes de résidence dans une zone protégée en réduiraient ou en annuleraient les bienfaits;
- de la réponse de l’industrie en termes d’objectifs différents, de respect de la zone protégée, etc., qui influera sur les coûts d’exécution et sur l’efficacité; du type de pêcherie concernée étant donné que les zones marines protégées pourraient être plus utiles pour les ressources plurispécifiques résidentes et côtières, exploitées par de petites communautés côtières de pêcheurs, et pour lesquelles une évaluation et une gestion de type traditionnel ne sont ni praticables, ni abordables.

9. Alors que dans certaines zones un soutien des pêcheurs locaux aux zones marines protégées a été signalé (notamment là où celles-ci ont eu des effets bénéfiques au niveau local), il existe encore souvent une forte résistance de la part de la communauté des pêcheurs au concept d'exclusion de la pêche des zones de pêche traditionnelles. Cela est à prévoir, considérant les implications économiques, sociales et éthiques. Dans bien des cas, le potentiel des zones protégées en tant que mesure complémentaire pour la gestion des pêches, en particulier dans le cadre d'une approche écosystémique de la pêche hautement participative, est toutefois trop important pour pouvoir être négligé et la communauté scientifique s'accorde à dire qu'il est urgent de soumettre les zones marines protégées à des études scientifiques dans un large éventail de situations, afin d'en établir clairement les potentialités, les inconvénients et les conditions de succès pour les pêches (Hilbron et autres, 2003).

Rapport de la vingt-sixième session du Comité des pêches (COFI)

10. De nombreux membres se sont déclarés favorables à l'utilisation des zones marines protégées comme instrument de conservation et de gestion des pêches et certains ont décrit leur expérience. Plusieurs membres ont suggéré que ces zones soient utilisées pour gérer non seulement la pêche mais aussi d'autres activités humaines. Ils ont estimé que l'utilisation de ces zones comme instrument de gestion des pêches devait reposer sur des considérations scientifiques, être surveillée et mise en oeuvre attentivement et bénéficier d'un cadre juridique approprié. Le Comité est convenu que les zones marines protégées n'étaient qu'un des nombreux instruments de gestion et qu'elles ne pouvaient être efficaces qu'en association avec d'autres mesures appropriées comme le contrôle de la capacité. Plusieurs membres ont souligné qu'il convenait de prendre en compte l'incidence socioéconomique de l'établissement de ces zones, notamment leur impact sur les communautés locales et la sécurité alimentaire. De plus, certains membres ont souligné qu'il était important que les parties prenantes participent à la conception et à la mise en application de ces zones. Ils ont insisté sur la nécessité de fixer des objectifs clairs pour ces zones et de surveiller les progrès réalisés dans ce sens. Plusieurs membres ont réaffirmé que l'utilisation et l'étendue des zones marines protégées au sein des zones économiques exclusives relevaient de la responsabilité de chaque Etat. (para. 101)

11. Certains membres ont indiqué qu'ils approuvaient l'établissement des zones marines protégées comme instrument de gestion des pêches en haute mer, sous réserve qu'elles se reposent sur des preuves scientifiques fondées, cependant, certains membres ont émis des doutes quant à l'efficacité des zones marines protégées de haute mer. Certains membres ont reconnu que de nombreuses organisations régionales de gestion des pêches avaient les compétences voulues pour établir des zones marines protégées et que certaines le faisaient déjà. Toutefois, dans certains cas il était nécessaire d'envisager la mise en place d'un cadre juridique plus vaste, notamment de nouveaux arrangements relatifs à la conservation et à la gestion s'appuyant sur un dispositif efficace de mise en application. Il a également reconnu qu'il pouvait y avoir des problèmes en cas de chevauchement entre les juridictions des différentes organisations régionales. Le Comité a noté que les organisations régionales de gestion des pêches devaient trouver le moyen

de créer une interaction avec les autres organisations intergouvernementales compétentes, en particulier dans le domaine de l'environnement, y compris la CDB et d'autres organisations, comme l'OMI, lorsqu'il était nécessaire d'exclure les activités humaines autres que la pêche au sein des zones marines protégées en haute mer. Cette interaction pourrait également tenir compte de l'expérience des ONG opérant dans ce domaine. (para. 102)

12. Le Comité a recommandé que la FAO élabore des directives techniques pour la conception, la mise en oeuvre et l'expérimentation des zones marines protégées, bien qu'un membre ait déclaré qu'il n'appuyait pas cette mesure et la jugeait inappropriée. Certains membres ont demandé que soient élaborées des directives spécifiques sur l'utilisation des zones marines protégées en haute mer. Le Comité a appelé l'attention sur la nécessité d'assurer la liaison et de profiter de l'expérience d'un certain nombre de pays, d'organisations intergouvernementales et d'organisations non gouvernementales pour la préparation des directives. Certains membres de pays en développement ont demandé à la FAO une assistance technique pour l'élaboration du système de zones marines protégées. Le Comité est convenu que la FAO aiderait ses membres à réaliser les objectifs pertinents du Sommet mondial pour le développement durable d'ici à 2012, notamment la mise en place de réseaux représentatifs de zones marines protégées. Il a souligné que la FAO devrait collaborer avec les autres organisations intergouvernementales travaillant sur cette question, en particulier la Convention sur la diversité biologique et l'Assemblée générale des Nations Unies. (para. 103)

Mesures demandées au Comité

13. Le Comité est invité à se pencher sur l'exigence de société qui est liée à l'utilisation de zones marines protégées pour la conservation de la diversité biologique et pour la gestion des pêches, et à l'objectif du Sommet mondial pour le développement durable d'établir un réseau de zones protégées d'ici à 2012. Il est également invité à offrir son expérience et à formuler des observations, pour ce qui est notamment des avantages et des inconvénients des zones protégées en tant qu'outils de gestion des pêches. Enfin, le Comité est prié de suggérer aux membres de la FAO et au Secrétariat les mesures à prendre à cet égard. Le Comité pourra notamment, s'il le souhaite, faire connaître son opinion concernant l'élaboration de directives techniques pour l'étude et l'utilisation des zones marines protégées dans la gestion des pêches.

Références

- Ramos Esplá A. A., Valle Pérez, C., Bayle Sempere, J.T. et Sánchez Lizaso, J.L. 2004. *Areas marinas protegidas como herramientas de gestión pesquera en el Mediterraneo (Área COPEMED)*. FAO. CGPM. COPEMED: 157pp.
- Christie, P., White, A. et E. Deguit. 2002. *Starting point or solution? Community-based marine protected areas in the Philippines*. *Journal of Environmental Management*, 66, p. 441-454.
- FAO 2003. *Report of the fourth session of the Advisory Committee on Fisheries Research (ACFR)*, Rome, 10-13 décembre 2002. Rapport FAO sur les pêches n° 699
- Gell, F.R. et C.M. Roberts. 2003. *The Fishery Effects of Marine Reserves and Fishery Closures*. WWF-États-Unis, Washington, DC
- Hilborn, R.; K. Stokes; J. Maguire et autres. 2003. *When Can Marine Protected Areas Improve Fisheries Management? Ocean and Coastal Management*
- Kelleher, G. et R. Kenchington. 1991. *Guidelines for establishing marine protected areas. A marine conservation and development report*. UICN, Gland, Suisse. 79pp.
- FAO 2005. *Marine Protected Areas (MPAs) and Fisheries*. COFI/2005/8.
- McManus, E. and C. Lacambra 2005 (?) *Fishery Regulations in the Wider Caribbean*. Project Summary. UNEP-WCMC.