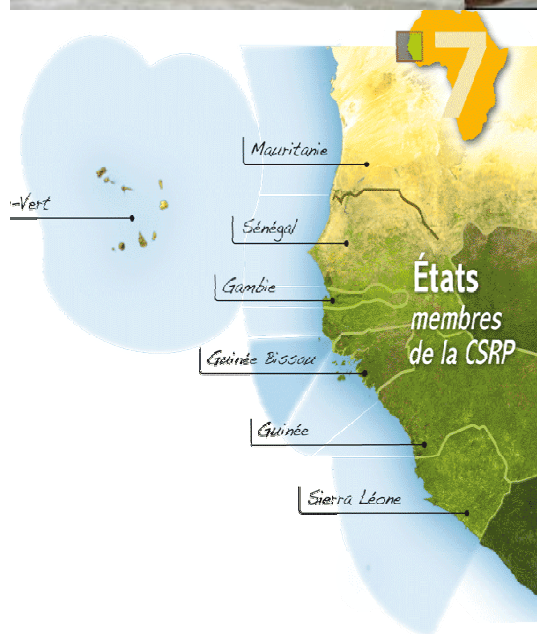




Les AMP dans la gestion des pêches

S.M. Garcia

Avec des contributions de S. Beslier; F. Féral et B. Cazalet



Plan de la présentation

1. Introduction: position du problème
2. Rappel historique
3. La « Bonne gouvernance »
4. Le plan de gestion et l'implication des acteurs
5. Améliorer la gestion d'une AMP-pêche existante
6. AMP et gestion des stocks migrateurs



Introduction: Position du problème

- Les lignes directrices ont été développées indépendamment;
- Il existe encore peu d'analyses conjointes
- Débats sur les impacts bioéconomiques
- Faiblesse des données sur les impacts à l'extérieur
- Bilan mitigé des deux domaines de gestion
- Questions nombreuses:
 1. *Quand utiliser les AMP plutôt que/avec les mesures classiques?*
 2. *Comment s'articulent les deux systèmes de gouvernance?*
 3. *Comment améliorer la gouvernance des AMP-Pêche?*
 4. *Comment pêche et AMP s'intègrent-elles dans la gestion spatiale?*

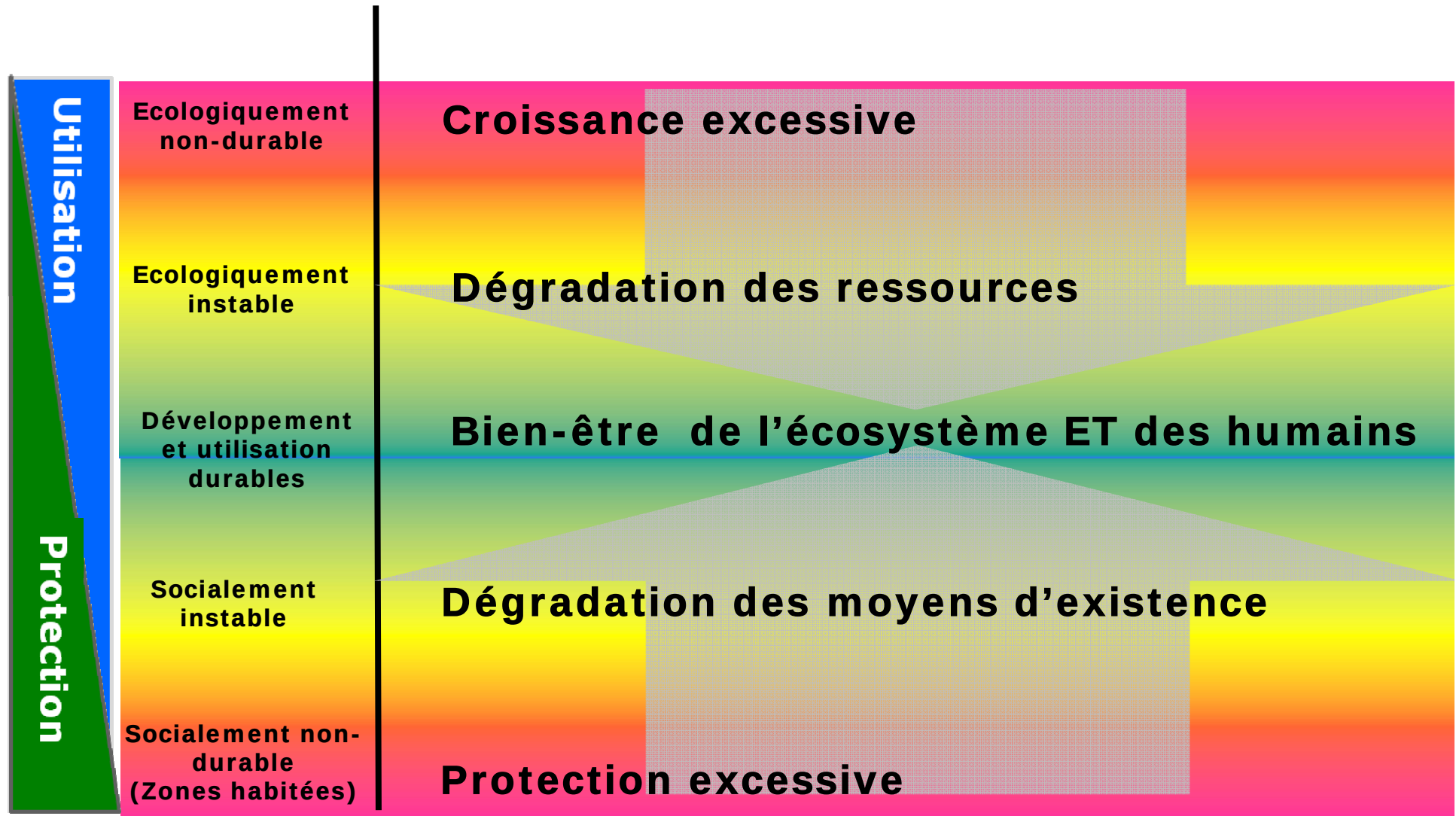


1. Rappel historique

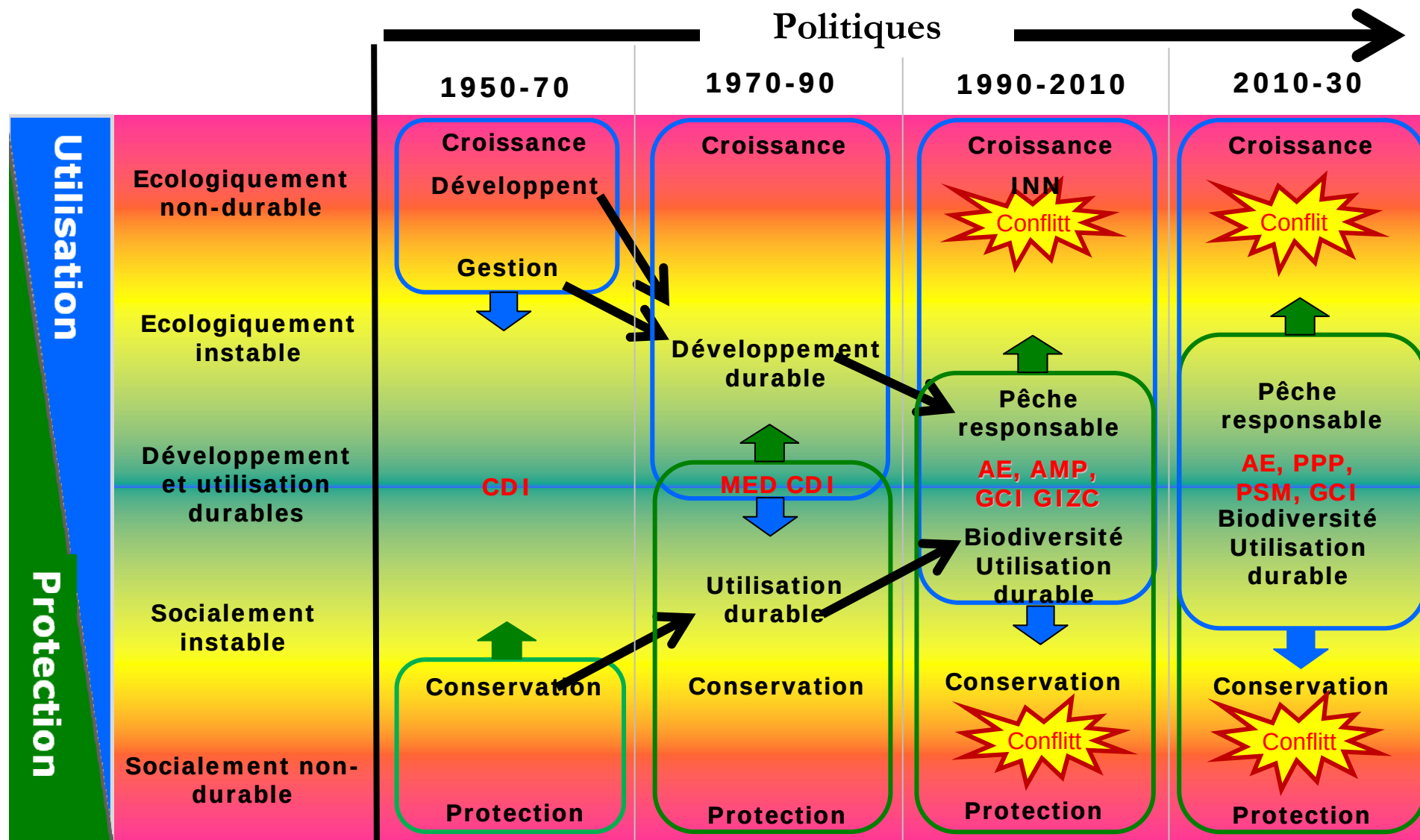
- Fin du 19^{ème} siècle: Emergence simultanée des parcs nationaux, et de la gestion des eaux, de la vie sauvage, des sols, des forêts et de la pêche;
- La conservation est longtemps basée sur l'exclusion des humains. La pêche, elle, sur la non exclusion ;
- Un siècle de « protection » par l'exclusion n'a pas empêché une forte érosion de la biodiversité ;
- Un siècle d'utilisation non-exclusive par la pêche n'a pas empêché la surexploitation;
- Aujourd'hui, on est passé, dans les deux domaines:
 - *De la conservation des espèces ou des populations à celle des espaces, des structures et fonctions;*
 - *A l'inclusion des acteurs dans la gouvernance ;*
 - *A l'allocation de droits d'usage exclusifs:*

Les tests de cette stratégie sont en cours.

Coévolution



Coévolution



AE: Approche écosystémique
AMP: Aire maritime protégée

GCI: Gestion côtière intégrée
MED: Moyens d'existence durables

PPP: Partenariats public-Privé
PSM: Planification spatiale maritime



2. La « bonne gouvernance » PNUD 1997

- Fondée sur un engagement politique réel et des objectifs clairs et hiérarchisés
- Perçue comme légitime: cadre juridique, participation
- Recherche le consensus: évite/règle les conflits
- Vise l'émancipation des acteurs: subsidiarité, capacités
- Crédible ; Fiable
- Garantit les droits des acteurs
- Alloue les responsabilités
- Transparente : communication; information; règles, sanctions ;
- Equitable ; Impartiale: Coûts, bénéfices, sanctions, avantages ;
- Efficace: mesure des performances
- Adaptée au contexte ; Réactive aux demandes, crises ;
- Eclairée : utilise la science et les savoirs
- Prudente face à l'incertitude
- Economiquement viable: ressources propres ;
- Etc.



Gestion participative

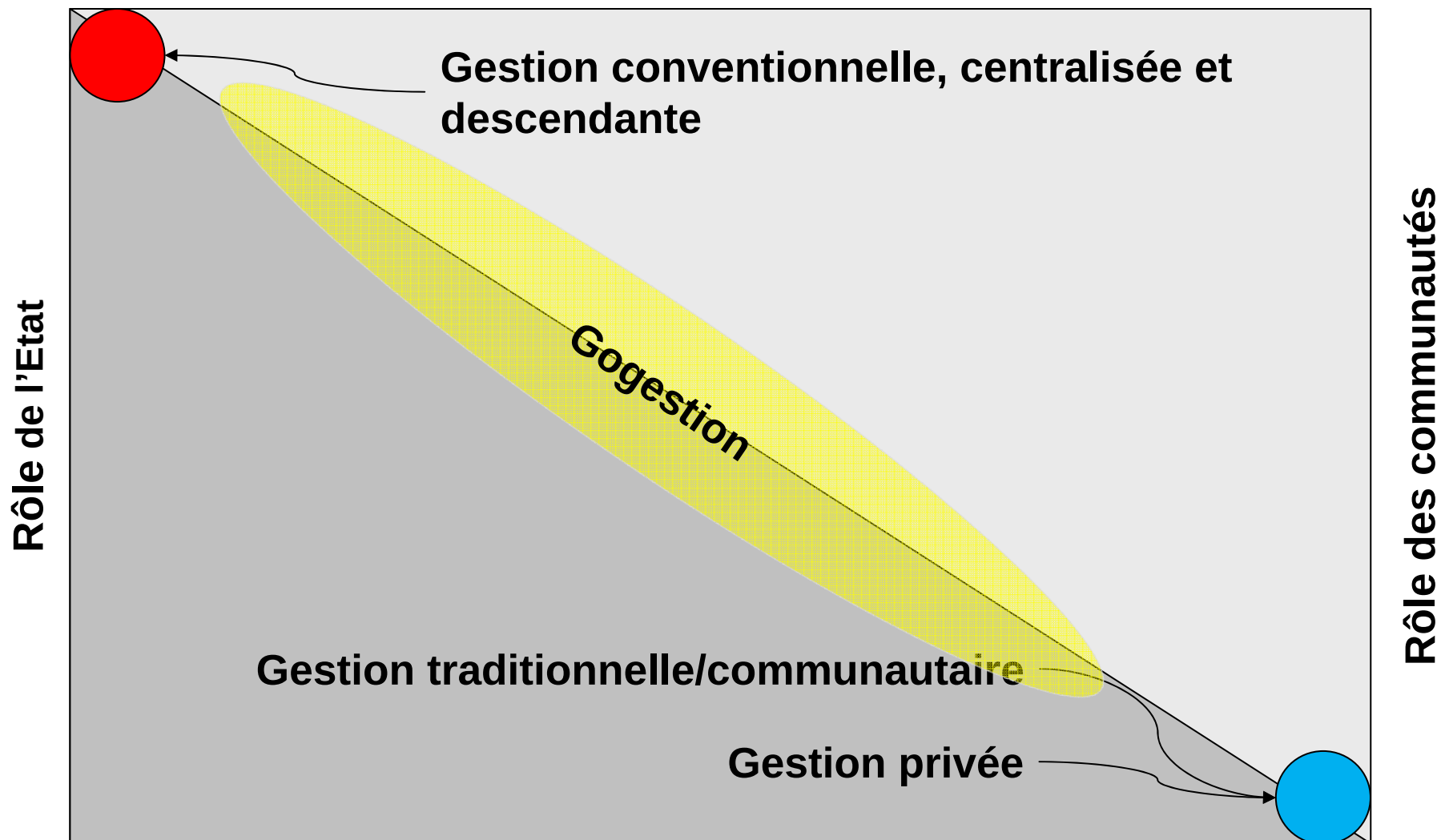
Définition: La gestion participative ou cogestion est un accord de partenariat dans lequel la communauté des utilisateurs locaux de la ressource (les pêcheurs), le gouvernement, les autres parties prenantes (armateurs, mareyeurs, constructeurs de bateaux, hommes d'affaire) et les agents extérieurs (ONG, institutions académiques et de recherche) partagent la responsabilité et l'autorité de la gestion d'une pêcherie.

A travers consultations et négociations, les partenaires développent un accord formel définissant leur rôles, responsabilités et droits respectifs dans la gestion : leur pouvoir négocié

Source: Pomeroy et Guieb (2006)

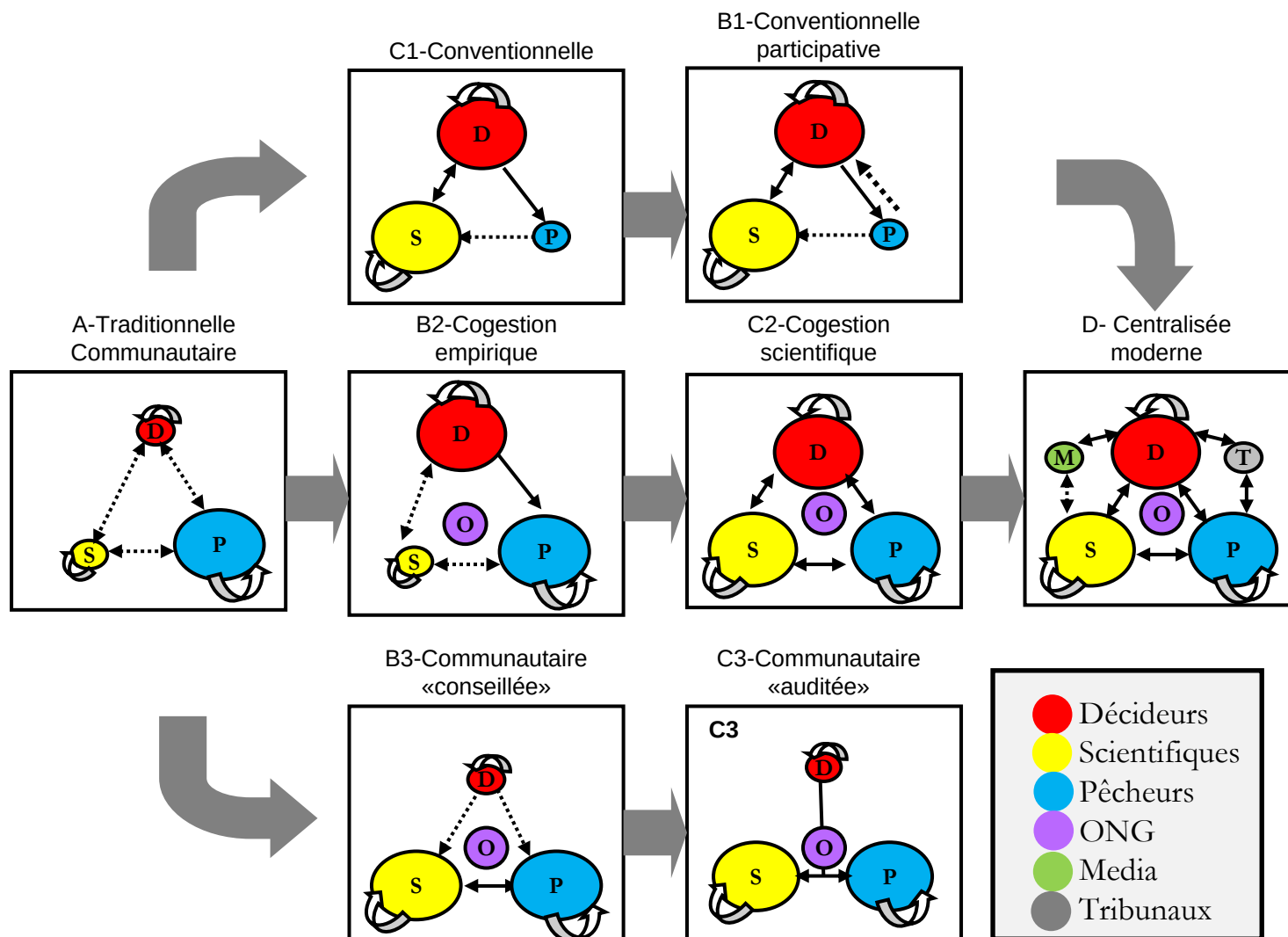


2. Gouvernance partagée





Relations de partage





Support local

- La Déclaration d'Arusha (1990) sur la participation populaire au développement promeut l'idée que le développement durable, dont les divers projets accusaient un taux d'échec élevé, ne pourrait être obtenu qu'avec la pleine participation des futurs bénéficiaires du processus.
- La Convention d'Aarhus (1998, 2001) ou Convention Européenne sur l'Accès à l'Information, la Participation Publique aux Prises de Décisions et l'Accès à la Justice dans les Questions Environnementales reconnaît les droits des citoyens à l'information, la participation et la justice et vise à encourager une plus grande responsabilité et transparence dans les questions de gestion environnementale.



Avantages de la cogestion

- Considération et conciliation des intérêts particuliers ;
- Arbitrages plus transparents ;
- Accroissement de l'intérêt des parties prenantes ;
- Partage des responsabilités en cas d'échec ;
- Meilleures données sur les activités des acteurs ;
- Règlementation plus adaptée aux conditions locale, plus efficace ;
- Meilleure légitimité (acceptabilité) et respect des mesures ;
- Moindre coût du contrôle et de la surveillance ;
- Etc.

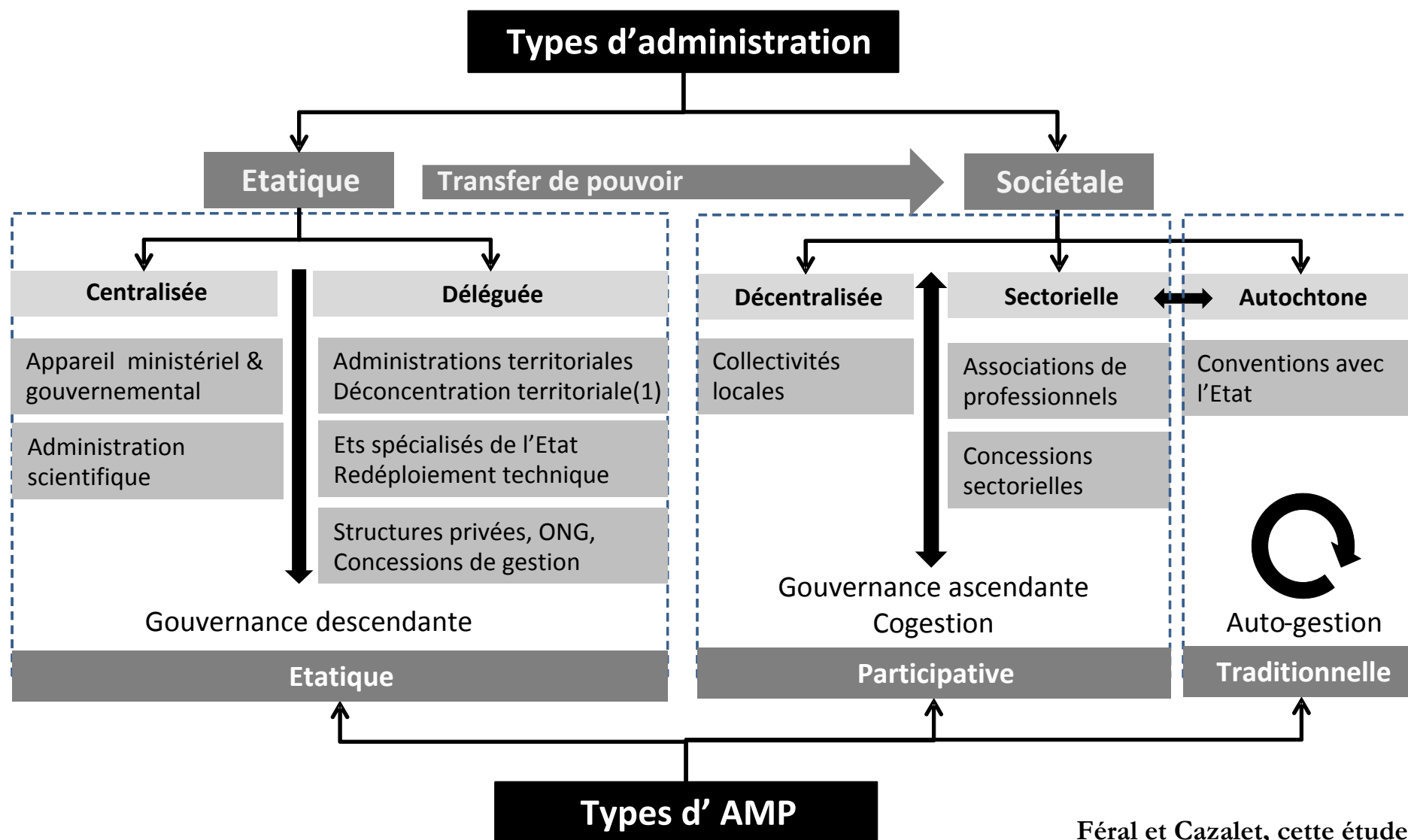


Inconvénients de la cogestion

- Ajustements institutionnels additionnels;
- Développement de capacités locales/centrales supplémentaires ;
- Augmentation des coûts de transaction ;
- Négociations plus longues et plus difficiles ;
- Risque d'échec en cas d'incapacité locale;
- Risque d'instrumentalisation par les parties influentes;
- Risque de marginalisation accrue des plus démunis



Types d'administration



Féral et Cazalet, cette étude



Facteurs de succès

Au niveau supra-communautaire :

- le droit pour la communauté de s'organiser, clarifiant les responsabilités ;
- la présence d'agents externes (ONG, institutions de financement, de recherche) qui soutiennent le projet, aident à définir les problèmes, trouver les solutions, etc.;
- Intégration dans des projets dans les cadre juridiques et institutionnels nationaux;

Au niveau communautaire :

- Des limites de juridiction bien définies ;
- La cohésion du groupe ;
- Une bonne participation ;
- Un soutien du leadership local ;
- L'émancipation des acteurs, et leur responsabilisation ;
- Des droits d'usage sur la ressource ;
- Une bonne organisation locale ;
- Des ressources financières adéquates ;
- L'appropriation du processus ;
- Responsabilités et transparence ;
- Institutions de cogestion fortes ;

Berkes et al., 2001



Facteurs de succès

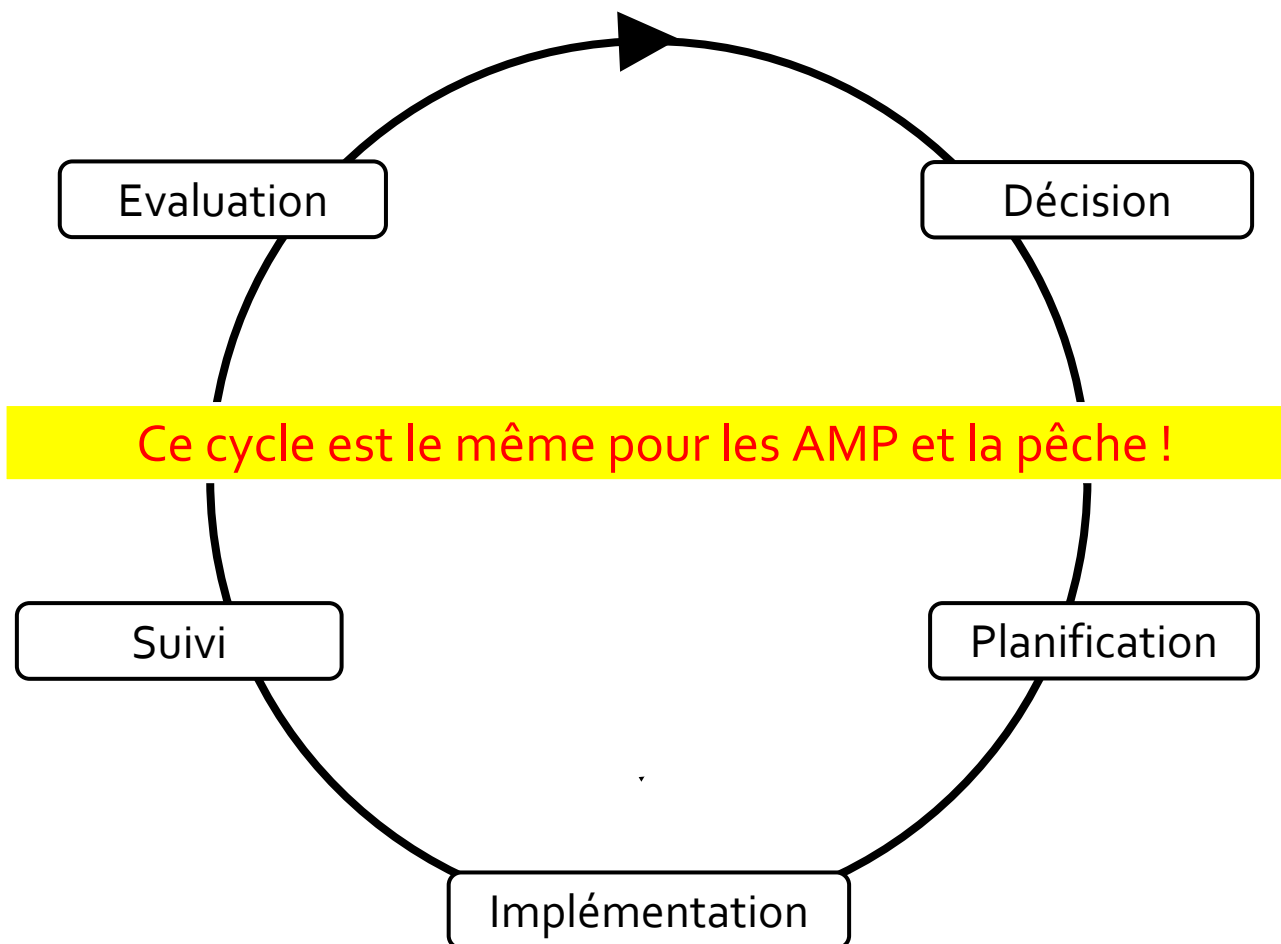
Au niveau individuel :

- L'adhésion des individus;
- Des incitations à participer (économiques, sociales);
- Une perception positive du rapport coûts/bénéfices ;
- Des règles de gestion équitables, légitimes, et un contrôle dissuasif, crédible.

Berkes et al., 2001



Le cycle de la gestion





Les phases de la gestion

PHASES	ACTIVITES
Identification	1. Identification des problèmes et des besoins
	2. Etablissement des priorités
	3. Identification et analyse des Parties Prenantes
	4. Organisation et mobilisation de la communauté
	5. Conduite des études de base
	6. Elaboration des données de référence
Implémentation	3. Elaboration de la stratégie et du plan
	4. Détermination des limites et des zones de l'aire
	1. Formalisation de la réserve (ordonnance locale)
	2. Mise en œuvre de la stratégie
	3. Contrôle et surveillance
	4. Etablissement des permis et collecte des taxes d'usages
Suivi et évaluation	5. Renforcement du rôle de la communauté
	1. Collecte et analyse des indicateurs
Information et sensibilisation	2. Ajustements du plan
	1. Analyse des performances de l'AMP
	2. Ajustement du programme d'éducation
	3. Développement du programme de sensibilisation

Dans une AMP Pêche, il faudra s'assurer que les aspects halieutiques sont bien pris en compte et que les objectifs de l'AMP pour la pêche sont clarifiés et raisonnablement vérifiés



Le plan de gestion

Les questions qui se posent:

- Pourquoi? Pour qui?
- Qui décide? Comment décide-t-on? ←
- Que veut-on obtenir ? Comment vérifier?
- Quelles sont les règles à suivre? Qui peut faire quoi ? Où ? Quand?
Comment ? A quelles conditions ?
- Qui contrôle? Quelles sont les pénalités? Puis-je faire appel?
- Comment serais-je informé?
- En fin de compte, qui vérifie les résultats? —

Un plan conjointement développé et formellement adopté
est un contrat entre l'Etat et les parties prenantes.
C'est aussi un contrat entre les parties prenantes



Contenu du plan

- Description de l'objet de la gestion ;
- Cadre politique ;
- Rappel des cadres législatif et institutionnel ;
- Objectifs et contraintes ;
- Stratégie de gestion ;
- Moyens mis en œuvre
- Processus de participation ;
- Evaluation/Révision du plan;

Les plans de gestion de la pêche et des AMP sont similaires!
Ils peuvent donc être coordonnés ou intégrés!
La différence est dans les références spatiales.



Critères de sélection d'une AMP

- Biogéographiques : rareté; exemplarité;
- Ecologiques: diversité génétique; siège de processus importants; localisation de phases vitales; état « naturel »; variété ou rareté des habitats;
- Economiques: valeur actuelle et future; génération de revenus; loisirs; subsistance; usage traditionnel, potentiel touristique; espèces économiquement importantes ;
- Sociaux: valeur historique, culturelle, de loisir, pour l'éducation, la recherche; acceptation sociale et politique; support communautaire
- Opérationnels: faisabilité; éloignement; besoins de restauration; de protection; influences externes; compatibilité avec les usages locaux; compatibilité avec la gestion existante; duplication/réplication;
- Critères internationaux: élément d'un réseau; d'un GEM; d'une liste;



Questions pour une AMP-Pêche

Une AMP pourquoi faire?

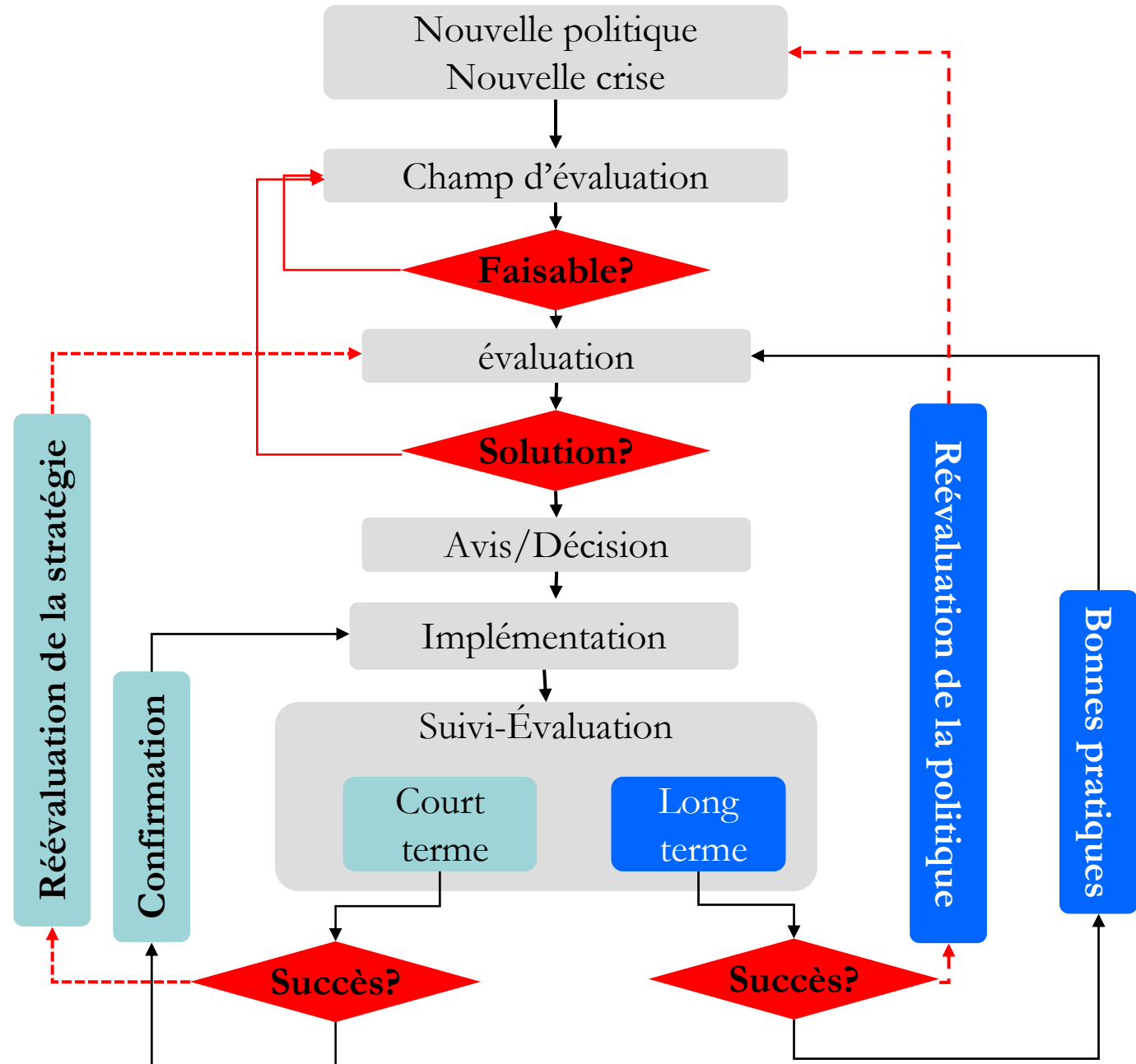
- Contrôle de la capacité de pêche?
- Amélioration de la ressource? De la rentabilité de l'exploitation?
- Protection de phases vitales?
- Réduction des couts de gestion?
- Mise en place de droits territoriaux?
- Réduction / compensation des impacts collatéraux
 - *Réduction des prises accessoires non désirées*
 - *Protection des espèces vulnérables ou en danger*
 - *Protection d'habitats critiques ou d'intérêt particulier*



Questions pour une AMP-Pêche

- Quelles sont les alternatives?
- Quelles sont les contraintes particulières?
- Quelle est la viabilité des exploitations dans ces conditions?
- Quel type d'exploitation est compatible? De subsistance? Artisanal commercial? Industriel?
- Quel est le droit applicable? Qui définit les conditions d'exploitation? Les règles? Les pénalités?
- Quels sont les coûts et les bénéfices pour la pêche?
- Qui effectue le contrôle et la surveillance?

Cycle adaptatif de la Gestion





Points communs

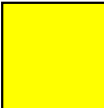
La grande majorité des pêcheries et des AMP n'est pas couverte par des plans formels de gestion, ce qui implique:

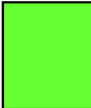
- Que les objectifs ne sont pas clairs
- Que les indicateurs ne sont pas définis
- Que les données nécessaires ne sont pas recueillies, et
- Que les évaluations de performance sont impossibles

Tolérance de la pêche dans les AMP

Activités halieutiques	Ia	Ib	II	III	IV	V	VI
Pêche commerciale							
Pêche sportive(récréative)							
Aquaculture							
Recherche "extractive" (chalutage)							
Restauration: agrégation; récifs artificiels							
Pêche traditionnelle (subsistance)							

 Interdite

 Conditionnelle

 Autorisée

La tolérance s'est accrue lorsque la conservation est passée de la protection totale à l'utilisation durable.

L'objectif principal des AMP reste cependant la conservation : ne sont tolérées que les activités qui n'affecteront que peu ou pas cet objectif



Tolérance des la pêche dans les AMP

- Le zonage (horizontal et vertical)
- La règle des 75/25%
- Les AMP multi-usages



Intégration d'une AMP-réserve

Au stade de l'analyse :

- Définition des objectifs et contraintes de la gestion des pêches;
- Analyse *ex ante* comparative des performances attendues de l'AMP et des autres instruments de gestion: impacts bioécologiques, socioéconomiques et politiques;
- Considérer l'intégration du réseau des AMP dans la gestion du secteur;
- AMP expérimentales? Temporaires?

Au stade de la mise en œuvre :

- système d'indicateurs et de suivi et surveillance couvrant l'AMP
- Données de référence: point zéro
- Contrôle de l'accès et des usages dans la réserve et la zone tampon;
- Inclure les AMP dans les cours de formation et les brochures sur la gestion

- Coordination avec le Ministère de l'environnement dans le respect des mandats respectifs.
- Mise en place de mécanismes/Institutions hybrides (commissions)

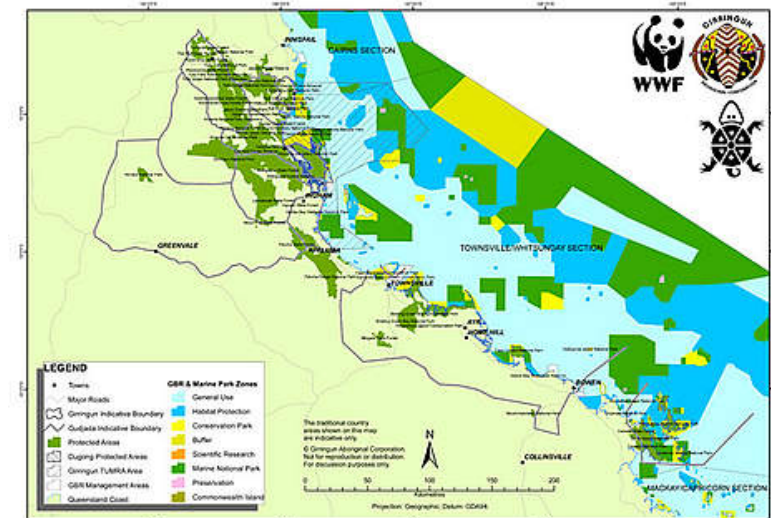
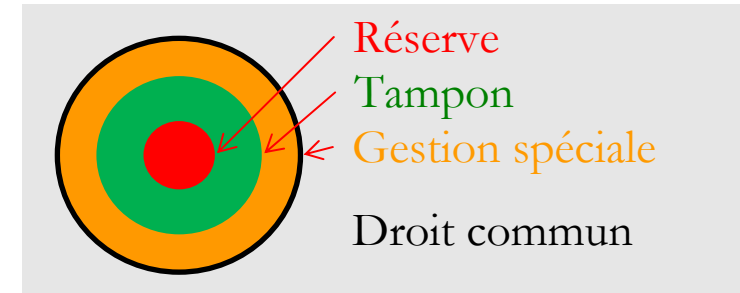


Intégration dans une AMP multi-usage

Avantages et inconvénients

- Meilleure intégration des usages
- Protection contre les usages destructeurs (?)
- Protection de la productivité (?)
- Economies d'échelle
- Réduction des prélèvements
- Contraintes spéciales
- Complexité croissant avec les usages
- Complexité institutionnelle
- Agence « autoritaire »
- Incertitudes concernant le futur

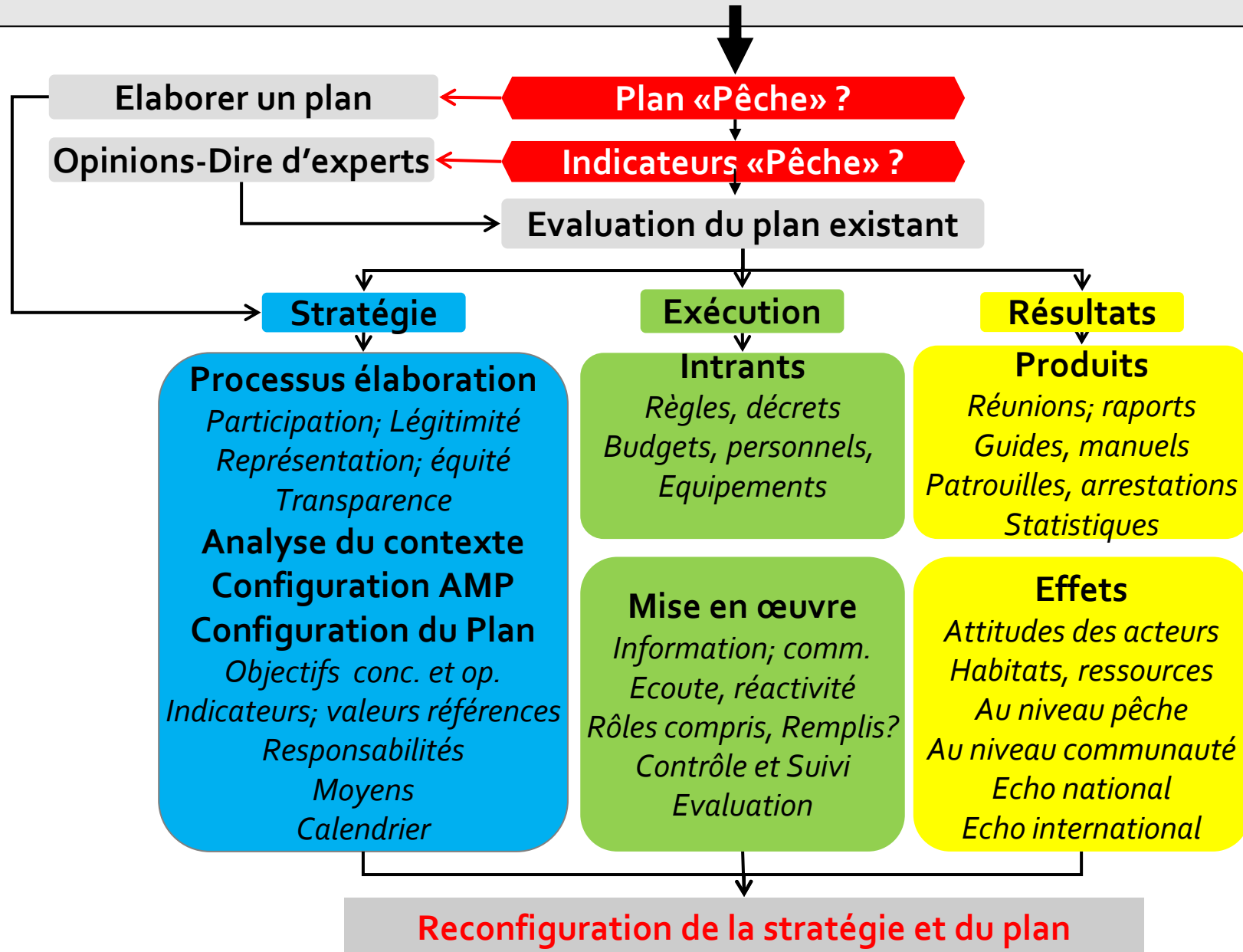
La plus simple des AMP-MU



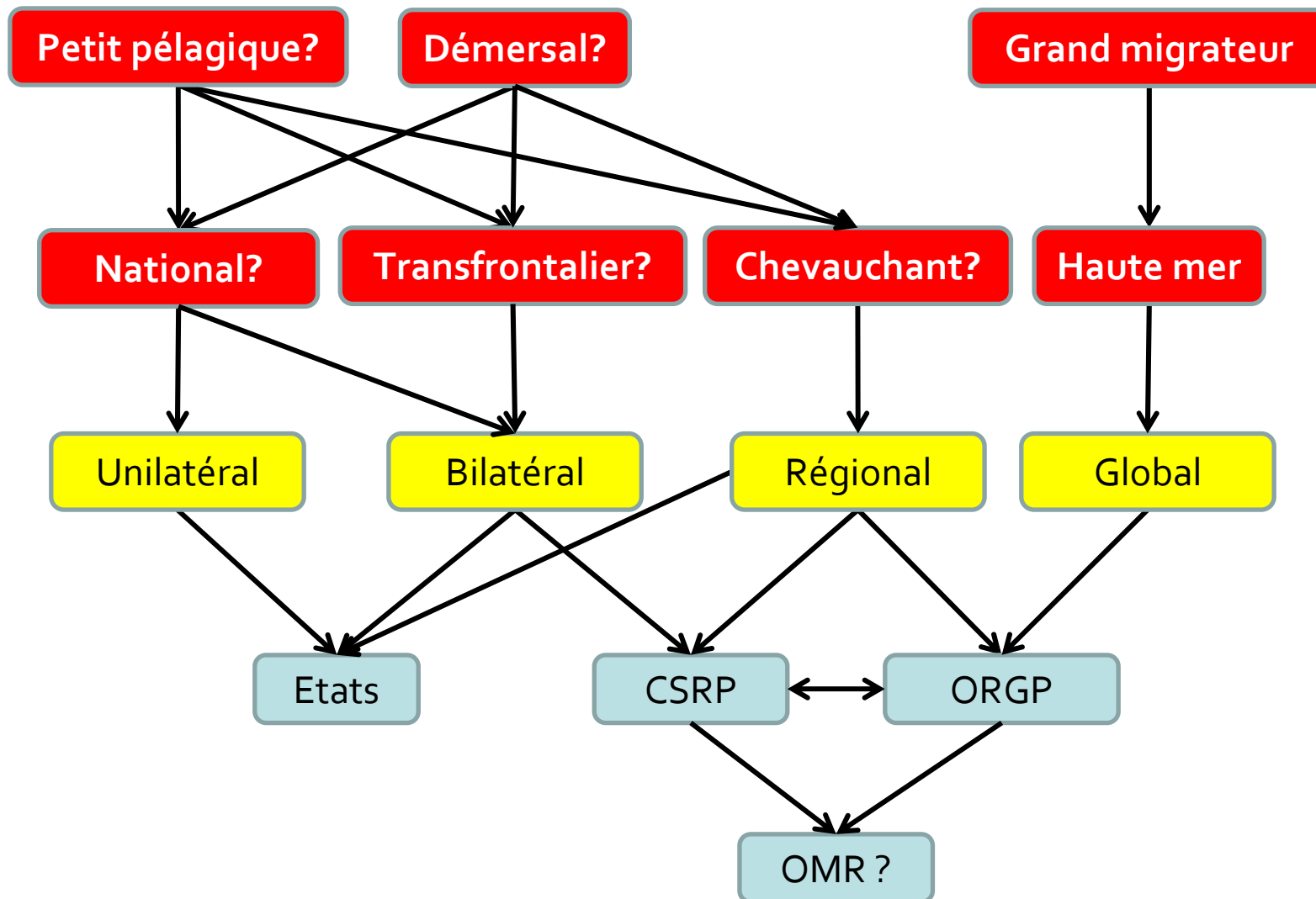
Une AMP-MU très complexe

Les avantages ne se matérialiseront que si la gestion est efficace !
Certains des inconvénients existent même en dehors d'une AMP-MU !

Evaluation d'une AMP-Pêche existante



AMP et stocks migrateurs





AMP et stocks migrateurs

- Stocks plus susceptibles de produire des effets de débordement ? MAIS...
- Réserves fortement affectée par les conditions extérieures donc les moins susceptibles de produire des effets refuges ;
- Réserves particulièrement inefficace si la capacité de pêche est excessive ;
- Utiles à priori pour des phases critiques ... dans certaines limites (cf supra)
- Efficacité difficile à prouver ;
- Considérer les stocks migrants et les pêcheurs migrants ENSEMBLE !!
- **Les priorités (à définir par les Etats concernés) pourraient être devraient être:**
 1. *Les démersaux de haute valeur (grands prédateurs)*
 2. *Les petits pélagiques du plateau*
 3. *Les stocks transfrontières (sardinelles, merlus,...)*



Conclusions sommaires

1. La gestion des pêches et la conservation par les aires protégées sont deux champs de gouvernance anciens et expérimentés;
2. Elles ont évolué en parallèle et se confondent largement à l'horizon du développement ou de l'utilisation durable;
3. Elles présentent beaucoup de points communs au niveau conceptuel;
4. Elles présentent des différences objectives au niveau opérationnel;
 - *Les priorités de l'une sont les contraintes de l'autre*
 - *Les avantages des appuis à la pêche sont immédiatement perceptibles alors que ceux des contraintes imposées par la conservation sont différés;*
 - *Les inconvénients de la conservation sont immédiats alors que les conséquences négatives des mesures perverses d'appui à la pêche sont différées:*



Conclusions sommaires

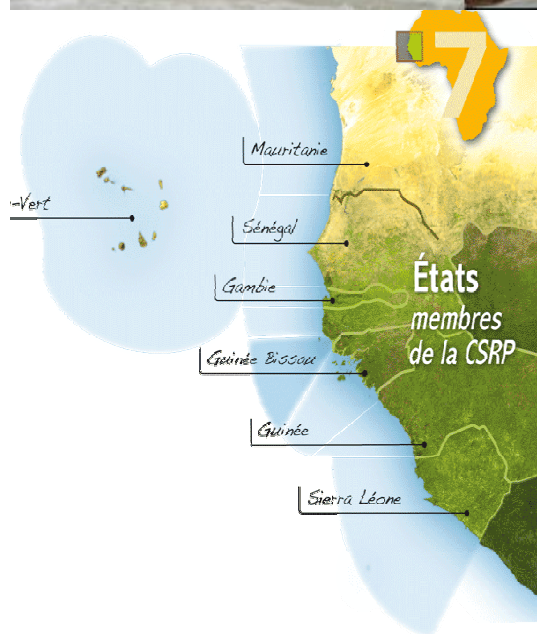
- Une gestion spatialisée de la pêche est inévitable, recommandée. Cela implique un usage différencié des aires, quel que soit leur nom:
 - *Des espaces d'exploitation: gestion conventionnelle améliorée*
 - *Des espaces d'optimisation de la ressource: nurseries, frayères, etc...*
 - *Des espaces de conservation: habitats, espèces vulnérables*
- Le problème est:
 - *Du point de vue technique: Optimiser les localisations; Prédire les impacts; suivre les évolutions (ressource et pêcheries)*
 - *Du point de vue de la gouvernance: Clarifier les objectifs; Renforcer les cadres juridiques et institutionnels; Mettre en place des passerelles; Associer les acteurs; Allouer les responsabilités; Mettre les moyens nécessaires; Adapter la gouvernance aux circonstances (temps et espace) en maintenant la cohérence*



Conclusions sommaires

- La conservation, dans sa version « Utilisation Durable » et la « Pêche Responsable » ont en commun des concepts fondamentaux ;
- Elles ont également des objectifs complémentaires et interdépendants ;
- Elles partagent un taux d'échec important pour des raisons souvent similaires ;
- Il existe donc un terrain fertile pour une collaboration bien comprise ;
- Leur défi commun est l'intégration du développement et de la conservation. Il est de trouver un équilibre acceptable entre le présent et le futur, entre la protection totale et l'utilisation durable.

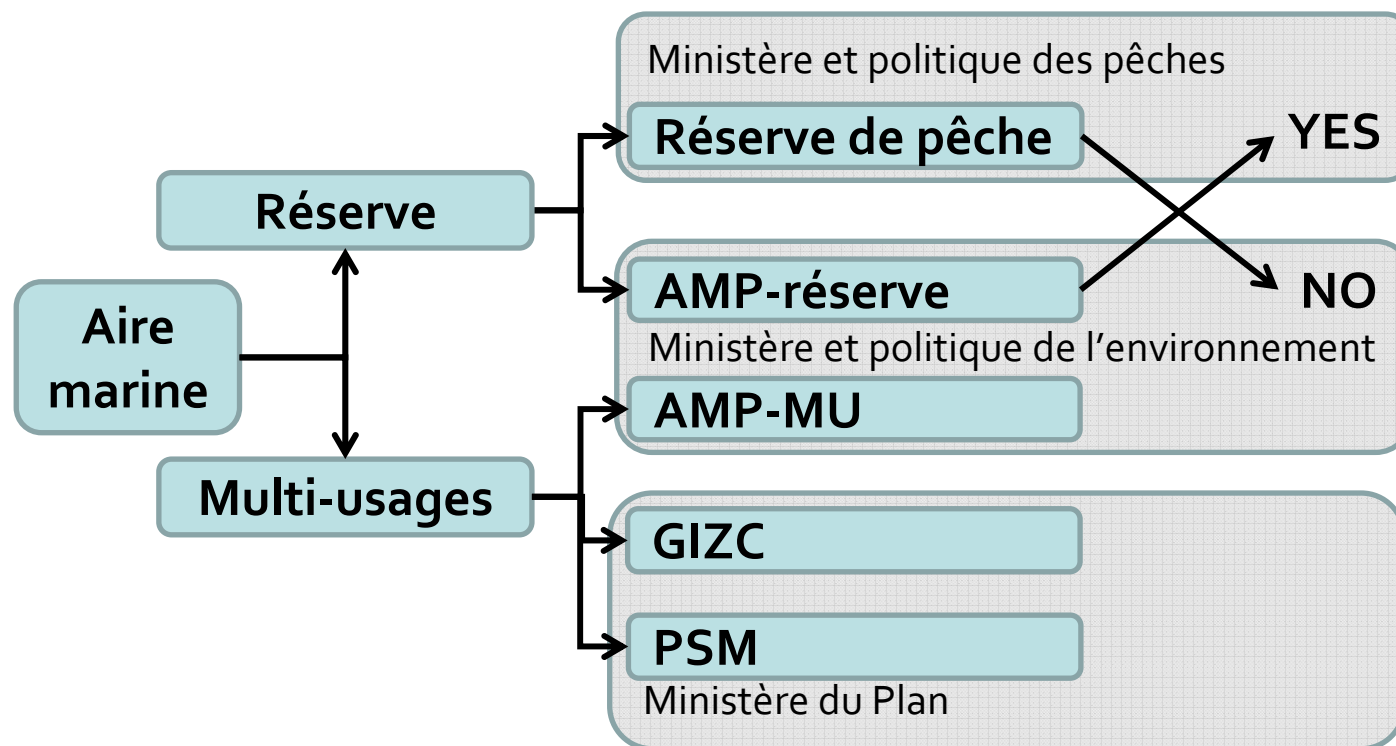
Le risque est que la poursuite des politiques actuelles, faute de collaboration effective ne conduise à l'échec des deux systèmes



Merci de votre attention



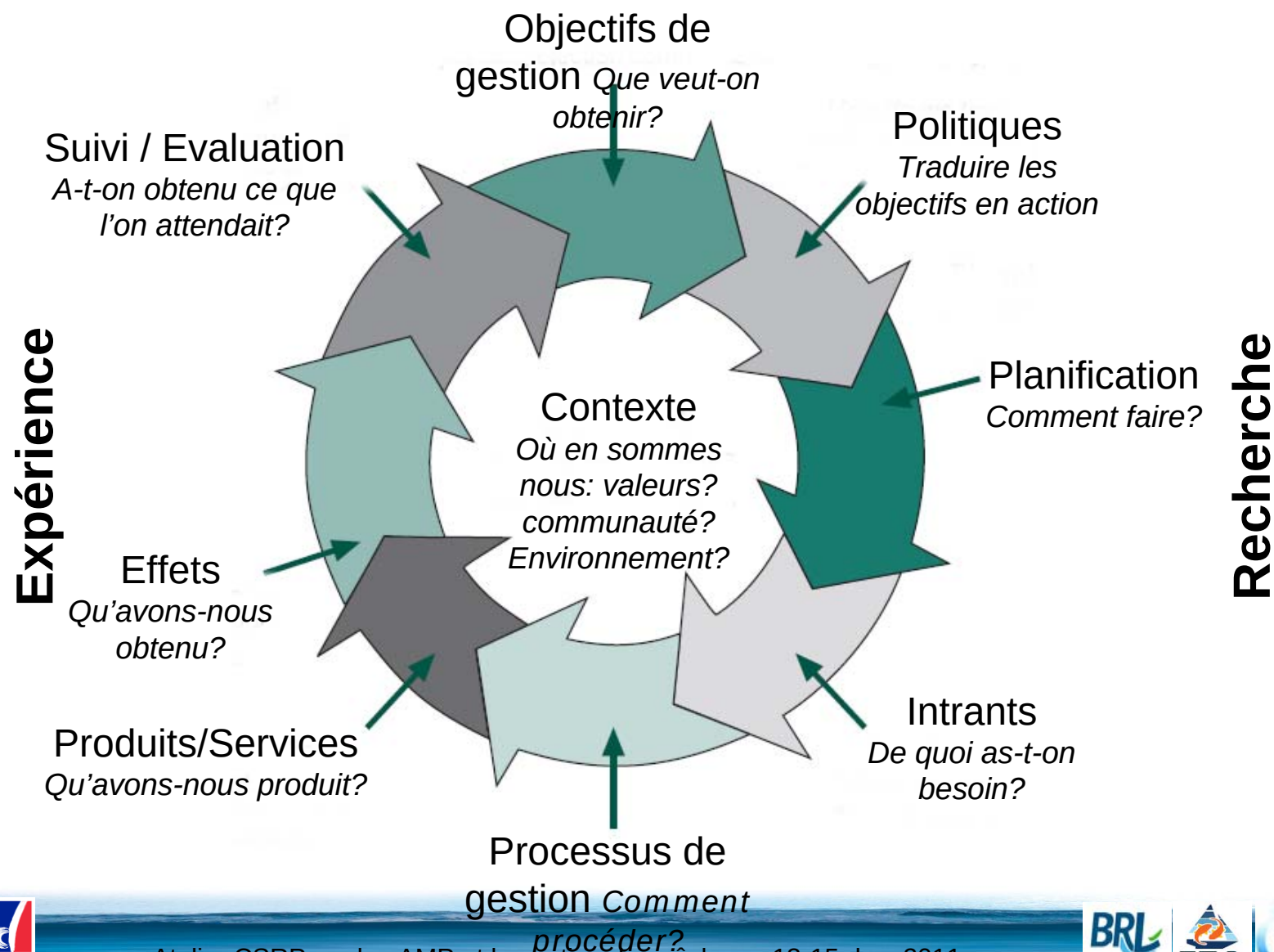
Le problème des réserves



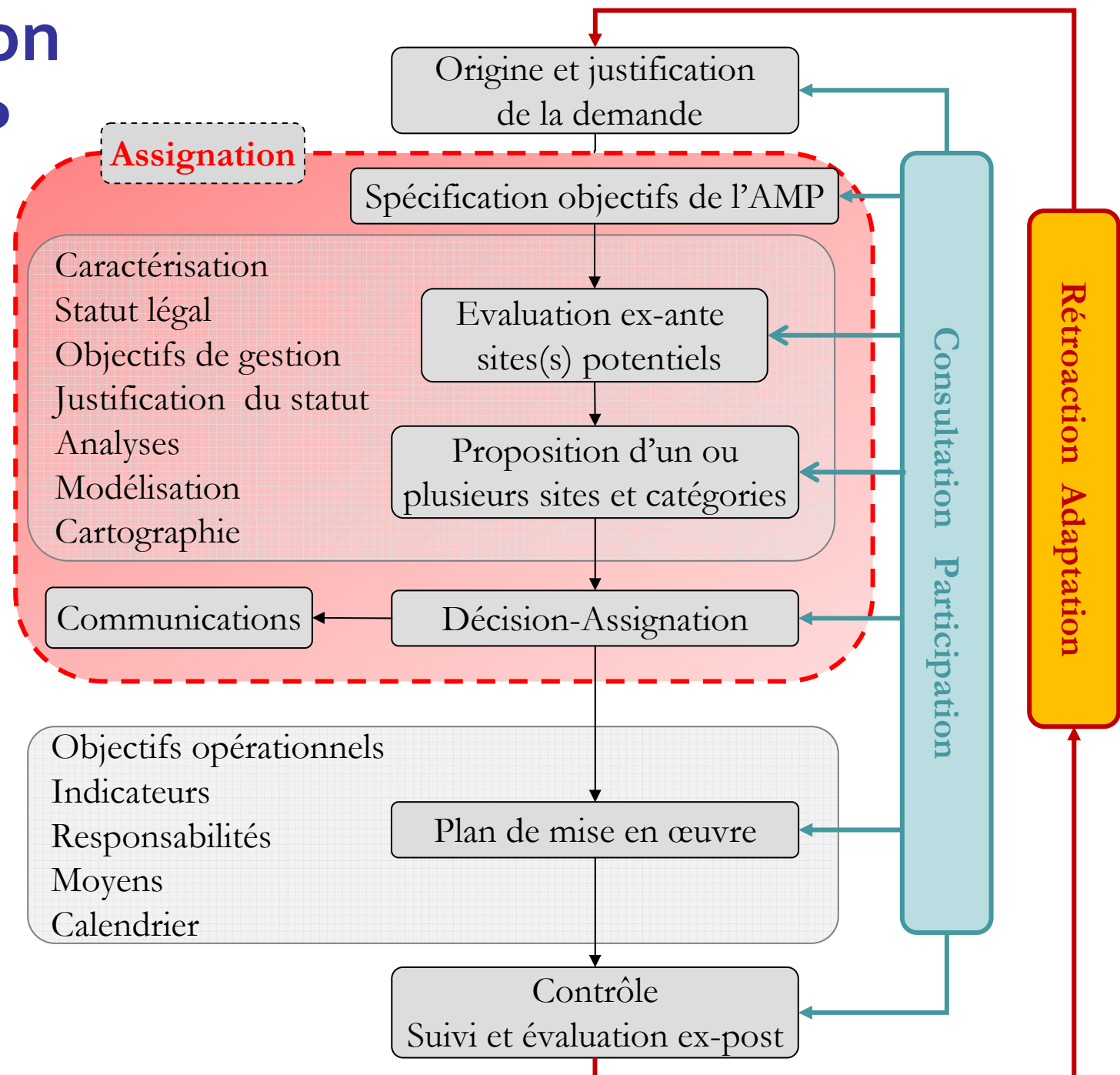
Le Ministère de l'environnement ou des forêts n'est pas compétent pour gérer la pêche
Le Ministère des pêches ne réussit pas à contrôler la capacité
Les AMP-réserves et les réserves de pêche



Cycle de gestion des AMP



Assignment des AMP





Propriétés des systèmes complexes

	Système de gouvernance	Système à gouverner		Interactions avec leur environnement
		Sous-système naturel	Sous-système social	
Diversité	Varie selon les systèmes socio-politiques	Polymorphe. Divers écosystèmes. Etats multiples	Polymorphe: cultures, formes d'organisation, objectifs et attentes	Inserés dans divers contextes environnementaux et socio-politiques
Complexité	Hautement structuré Sensible aux rétroactions. partiellement prévisible	Fortement structuré, tridimensionnel, relations multiples, jamais totalement compris	Communautés diverses et hétérogènes. Systèmes d'alliance en tension. Peu prévisibles	Compréhension et prédiction obscurcies par les facteurs externes
Dynamique	Evolue constamment en fonction des facteurs internes et externes et avec les communautés	Propriétés (composition, résilience, productivité,) évoluent avec le temps et de manière faiblement prévisible	Constante évolution interne. S'adapte au, instrumentalise ou contourne le système de gouvernance	Dynamique interne qui répond à celle de leur environnement écologique et socioéconomique
Vulnérabilité	Performance dépendant de sa légitimité, durabilité et de ses moyens	Vulnérables aux facteurs externes (pollution, climat). Leur résilience est fondamentale	Vulnérables aux facteurs externes (démographie, marchés, politiques). leur résilience est fondamentale	Doivent être intégrés dans des systèmes de gouvernance plus vaste.



Propriétés d'un bon système de contrôle et de surveillance

- Une bonne gouvernance ;
- Des règles claires ;
- Un système judiciaire efficace ;
- Des moyens de détection et d'interception adéquats ;
- Des pénalités adaptées ;
- Une action cohérente.



Recommandations

1. Cadre de développement socioéconomique: 1
2. Cadre juridico-institutionnel : 7
3. Les plans de gestion: 2
4. AMP et Pêche sous la juridiction nationale: 2
5. Petites AMP-réserves dans les pêcheries: 1
6. Pêcheries dans de grandes AMP-réserves: 1
7. Les pêcheries dans de grandes AMP-MU: 2
8. Les pêcheries dans des réseaux d'AMP: 3
9. AMP et pêcheries transfrontières: 2
10. AMP et pêcheries dans les ZAJN: 2



Recommandations

11. Intégration spatiale de la pêche et des AMP: Aucune
12. Spatialisation de l'information et de la gestion: 4
13. Capacité institutionnelle et administrative: 1
14. Mobilisation des parties prenantes: 1
15. Traitement des conflits: 2
16. La transparence: 1
17. Le respect des règles de gestion: 6
18. Précaution et réactivité: 3
19. Pauvreté et manque d'alternatives: 2
20. Financements durables de la gestion: 2