

Une lubie de gestionnaires ?

Les difficultés d'une gestion fondée sur des droits et la parcellisation des plans d'eau

« Ils ont volé mes droits de pêche », dit Ruub Klop, pêcheur professionnel à Hardinxveld, petite localité des Pays-Bas située au bord d'une rivière. Les voleurs en question sont de la fédération des pêcheurs à la ligne du sud-ouest du pays. C'est en 1975 que Ruub a brusquement appris qu'elle louait à l'État les « droits sur le poisson à écailles » dans le même secteur pour lequel il avait un permis officiel pour pêcher avec des engins professionnels.

Pour comprendre la colère et la frustration de ce pêcheur, il faut en savoir un peu plus sur l'histoire des pêches intérieures de ce pays. D'un point de vue géographique, les Pays-bas ne sont guère plus que l'embouchure du Rhin qui s'élargit en un vaste delta. La superficie des eaux intérieures est de 380 000 hectares. Et les plans d'eau douce représentent encore 10 % de la superficie du pays, bien qu'une grande partie des lacs et surtout des marais ait été convertie en terres agricoles avec la construction de polders. Les pêches intérieures ne sont qu'une petite partie de l'économie nationale : les captures emploient 500 personnes. On considère cependant que c'est une part intéressante du patrimoine historique et culturel des Pays-Bas. Jusqu'au début des années 1900, et tout comme pour les pêcheries maritimes, les pêcheries intérieures étaient en libre accès. Il y avait un système de permis de pêche pour réguler l'activité et l'objectif principal était de prélever une taxe, mais certains permis restaient gratuits.

Toute personne désirant prendre du poisson, avec casiers, pièges, harpons, verveux, filets, lignes, pouvait le faire s'il avait des sous pour se procurer un permis. Il y avait quelques exceptions au régime d'accès libre. Certains nobles revendiquaient des droits sur le poisson des lacs et cours d'eau situés dans leur domaine. Ils ne pêchaient pas eux-mêmes mais mettaient ce droit à la disposition d'autres

personnes par faveur ou le vendaient définitivement. Durant la Seconde Guerre mondiale, comme la pêche en mer était trop dangereuse, la pêche intérieure devenait une source très importante de nourriture. C'est à cette époque que des zones de pêche communautaires ont été divisées en lots loués par l'État à des gens qui étaient alors autorisés à utiliser des casiers, pièges, filets et palangres de professionnels. Les types d'engins de capture autorisés sont précisés dans la réglementation nationale des pêches.

Jusqu'au début des années 1900, et tout comme pour les pêcheries maritimes, les pêcheries intérieures étaient en libre accès.

Surpêche

De cette manière, le gouvernement empêchait un accès illimité à la ressource afin de prévenir des prélèvements excessifs à une époque où il y avait beaucoup de bouches à nourrir et peu d'occasions de faire quelques sous. La surpêche est apparue surtout dans les lacs et moins dans les rivières. Dans les rivières, l'amenuisement des stocks d'espèces migratoires (saumon, truite de mer...) est cependant devenu vite alarmant. Comme toujours, on a accusé les pêcheurs, mais aujourd'hui nous savons que les principaux coupables étaient la pollution des cours d'eau et la destruction des bancs de graviers. Ces bancs servaient de frayères naturelles pour ce poisson.

Avec le système des lots, le pêcheur professionnel ne craignait plus que le petit poisson qu'il laissait échapper serait pris par d'autres pêcheurs dans ce même secteur. Le système incitait les pêcheurs à optimiser

*Cet article a été écrit par **Arjan Heinen** (arjan.heinen@gmail.com), conseiller en gestion des pêches, Combinatie van Beroepsvisser (Association des professionnels de la pêche intérieure des Pays-Bas)*

NICO VAN DOORN



Pêcheurs sur le Rhin remontant un grand verveux utilisé pour capturer le saumon. Le système des lots incitait les pêcheurs à optimiser la productivité de leur pêcherie.

40

leur pêcherie, en tout cas pour les espèces non migratoires. Et le bail était pour six ans, ce qui présentait un avantage certain par rapport aux adjudications annuelles. Dans leur secteur, ils pouvaient donc penser, par exemple, à aleviner avec la civelle ou la carpe.

Le système des droits d'accès individuels et de groupes par la location de portions de plans d'eau a bien fonctionné pendant plusieurs années, tandis que certaines administrations régionales lançaient des contrats de concession collective. Les pêcheurs professionnels entretenaient et exploitaient leurs stocks d'anguille, de carpe, de sandre, de brochet, de gardon, de brème. Au cours des années 1950 et 1960,

Il est indispensable que la pêche artisanale soit bien organisée au niveau local et national.

la pêche à la ligne devenait un loisir prisé par les ouvriers d'usines et les retraités. Leur nombre a rapidement augmenté. Au début, il y avait une bonne harmonie avec les pêcheurs professionnels qui souvent gagnaient quelques sous supplémentaires en leur vendant des appâts. Au bout d'un certain temps, des désaccords ont surgi à propos de la quantité de poisson qu'on

pouvait prendre et stocker. Les pêcheurs à la ligne se sont vite organisés et certaines associations régionales ont contacté des pêcheurs professionnels partant à la retraite pour racheter leurs droits. Quand il s'agissait des droits de pêche des nobles, il y avait un transfert de droits vers les pêcheurs à la ligne. Quand c'était des droits de pêche en location, il y avait transfert du pêcheur preneur à bail vers l'association des pêcheurs à la ligne preneuse à bail. Certains pêcheurs, souvent partant à la retraite et sans successeur, acceptèrent ces offres.

Dans beaucoup d'endroits, cependant, le rachat des droits des pêcheurs n'était pas possible car les plans d'eau étaient loués par le groupement local des pêcheurs professionnels et non pas par un individu. Se sentant limités dans leur mouvement d'expansion, les associations de pêcheurs à la ligne ont tablé sur leur nombre d'adhérents (plus d'un million, disaient-elles) pour faire pression dans le champ politique. Le gouvernement leur a prêté une oreille favorable car la démarche était accompagnée d'un argumentaire apparemment valable : des loisirs de qualité pour les travailleurs contribueraient de façon significative à améliorer la qualité de la vie dans un pays en voie d'industrialisation rapide. Et en période électorale, les politiques n'avaient pas envie de prendre ces gens à contre-poil d'autant plus que leurs associations faisaient souvent allusion à leur poids électoral. Au cours des années 1960, l'industrie qui se développait autour de la pêche de loisir commençait aussi à peser. En 2000, on estimait que la valeur de cette filière était sept fois plus importante que celle de la pêche intérieure et de ses produits transformés.

En 1972, les fonctionnaires de la Direction de l'agriculture et de la pêche ont rédigé un document de politique qui, s'il était mis en œuvre, accroîtrait le rôle des associations de pêcheurs à la ligne tout en maintenant l'activité des petits pêcheurs professionnels. L'idée était que les pêcheurs plaisanciers et les pêcheurs professionnels pouvaient (et devaient) pêcher tranquillement dans le même secteur, mais que les plaisanciers dépendraient des professionnels pour la location des droits de pêche. L'idée que les associations de plaisanciers disposeraient des droits de pêche et tiendraient ainsi leurs adhérents par la délivrance de permis semblait très séduisante.

L'Administration a alors suggéré de louer pour un secteur particulier des

droits de pêche différenciés, c'est-à-dire que l'anguille irait aux professionnels et le poisson à écailles (tous les autres) irait aux plaisanciers. Dans les années 1970 et 1980, les captures d'anguilles et les prix obtenus étaient si bons (jusqu'à atteindre 90 % du revenu des pêcheurs) que les autres espèces d'eau douce (brochet, brème...) devenaient de moins en moins intéressantes. De nombreux pêcheurs âgés étaient attirés par l'idée de diviser leurs droits de pêche en échange d'une somme d'argent.

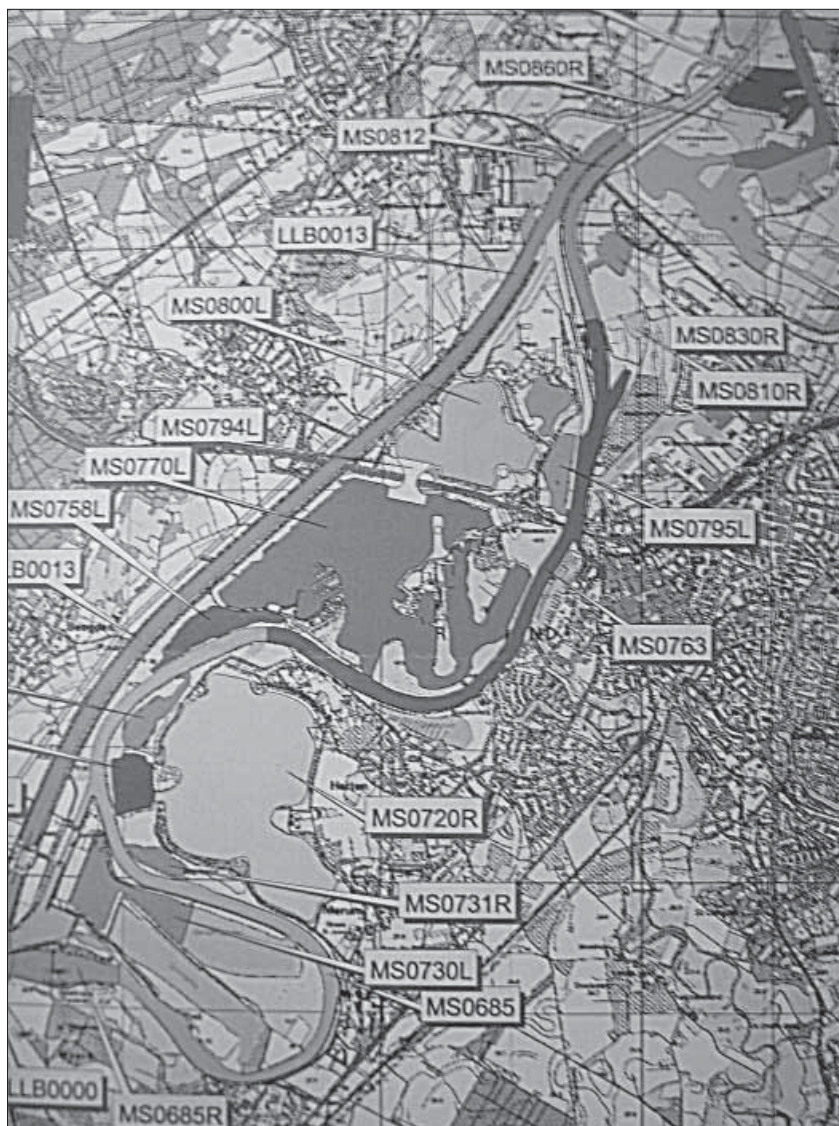
Sur le plan politique, il ne paraissait pas acceptable de retirer leurs droits de pêche aux pêcheurs professionnels pour les louer à des associations de plaisanciers sans une indemnisation équitable. À la demande de leur hiérarchie, les fonctionnaires de la Direction des pêches se sont mis à contacter les professionnels partant à la retraite et les responsables de groupements professionnels pour que les droits de pêche sur le poisson à écailles puissent être transférés aux associations de plaisanciers. Finalement les professionnels ont été payés par ces associations et par le gouvernement pour le transfert du contrat de location portant sur les espèces à écailles. Dans l'histoire des pêches intérieures de ce pays, on a appelé cette manœuvre « la fragmentation des droits de pêche ».

Les choses étaient un peu différentes pour les importants lieux de pêche situés dans l'embouchure du Rhin. Là les pêcheurs professionnels étaient détenteurs d'un permis délivré par l'Administration nationale. Ces permis autorisaient l'usage de divers engins de capture, et la zone n'était pas louée car l'État conservait la propriété des droits de pêche. Les professionnels ne se plaignaient pas des plaisanciers opérant dans le même secteur. Pour plaire aux associations de plaisanciers, cependant, le gouvernement les a autorisées à délivrer des permis aux personnes désireuses de pêcher dans ce secteur.

Lorsque la pêche est réglementée par la délivrance de permis de pêche pour une zone déterminée, c'est le gouvernement qui continue à être responsable de la gestion au jour le jour des pêcheries de l'endroit. Les professionnels pouvaient supporter ces mesures car l'Administration ne se mêlait jamais de leurs pêcheries et que les stocks dans ce milieu prospéraient grâce à l'amélioration de la qualité de l'eau au cours des années 1970. Cependant, les pêcheurs à la ligne ont commencé à se plaindre, accusant

les professionnels de surexploiter les stocks d'espèces prédatrices. Avec le soutien de fonctionnaires de la Direction des pêches, ils ont manœuvré dans le but d'obtenir les droits de pêche sur le poisson à écailles. Avec ces droits, viennent aussi le pouvoir et l'obligation de gérer les pêcheries. Posséder ces droits au lieu de pouvoir simplement délivrer des permis à des plaisanciers, ça fait une grosse différence. Avec le contrat de location, il était possible d'exercer un contrôle sur les pêcheurs professionnels ciblant le poisson à écailles.

Le montage juridique actuellement en vigueur dans l'estuaire du Rhône est très complexe. D'une part, c'est le gouvernement qui est responsable de la gestion au jour le jour des pêcheries qui utilisent des moyens professionnels. D'autre part, la responsabilité de la gestion des espèces à écailles a été confiée aux associations de



Carte montrant une section de la Meuse aux Pays-Bas

ARJAN HEINEN



Membres de l'Association des professionnels de la pêche intérieure des Pays-Bas à la pêche aux anguilles. Ils sont disposés à relever le défi de la gestion de leurs pêcheries.

enfin sur quelque chose qui fonctionne convenablement.

Actuellement, l'Association des professionnels de la pêche intérieure des Pays-Bas presse la Direction des pêches d'assumer la responsabilité finale des accords de gestion, chose qu'elle n'avait pas l'intention de faire jusqu'à présent. Or, sans une autorité centrale qui peut obliger les diverses parties prenantes à regarder plus loin que le profit immédiat, plus loin que les droits acquis, il serait illusoire de faire fonctionner de façon satisfaisante un système de cogestion confié à des gens forcés de se mettre ensemble dans un même comité. 3

plaisanciers. Elles ne peuvent pas assumer sérieusement cette responsabilité car ce ne sont pas elles qui réglementent les engins professionnels utilisés pour capturer le poisson à écailles. (Si on les y autorisait, ces associations seraient-elles vraiment capables de réglementer les captures des dizaines de milliers de pêcheurs à la ligne ? Il faudrait un autre article pour traiter de cette question).

Les pêcheurs professionnels n'aiment pas cette situation. Ils estiment qu'ils sont bien plus capables de gérer les pêcheries que les plaisanciers et leurs sociétés de pêche. Ils sont disposés à relever le défi.

Le gouvernement s'est maintenant lancé dans un nouveau projet : des comités de gestion des pêches auraient à s'occuper de plus vastes espaces, provinces ou grands plans d'eau. Il s'agit d'une sorte de système de cogestion, avec la participation de représentants des pêcheurs professionnels, des pêcheurs plaisanciers et des gestionnaires de l'eau. La Direction des pêches n'y participe pas pour le moment. Indépendamment des droits de pêche, les plaisanciers et les professionnels devraient formuler des objectifs de gestion communs, notamment fixer des niveaux de captures séparés pour chaque catégorie. Les comités de gestion des pêches devraient aussi veiller au respect effectif des accords conclus sur la base des objectifs fixés. Parvenir à un véritable plan de gestion nécessite une démarche longue, de multiples essais positifs et négatifs qui déboucheront

Pour plus d'information



www.minlnv.nl/portal/page?_pageid=116,1640354&_dad=portal&_schema=PORTAL

Ministère néerlandais de l'agriculture, de la nature et de la qualité des aliments

www.co-management.org

Cogestion des pêches : Projet mondial de recherche collaborative