

QUAND LA CONTROVERSE TOURNE À L'IMPASSE : LA GUERRE DU THON

LOÏC ANTOINE

*La pêche au thon réunit tous les ingrédients pour que se crée une situation conflictuelle : mise en cause d'un animal emblématique (le dauphin), innovation technique symbolique de l'"industrialisation" (le filet maillant dérivant), "modernisation" d'un secteur d'activité avec toutes ses conséquences sociales, absence de réglementation de l'accès à une "ressource commune".
Un cas exemplaire pour une analyse de portée générale.*

Résumé en anglais p. 15

Depuis quelques années, les médias parlent de "la guerre du thon" pour relater le conflit qui oppose les pêcheurs espagnols et français au large du Golfe de Gascogne. Ce conflit, qui s'est amplifié au cours de l'été 1994 au point que des coups de feu ont été échangés, est la manifestation de problèmes fondamentaux de la pêche : la gestion des ressources, le régime d'accès et le partage de

ces ressources. Ici, la polémique est née autour de l'usage du filet maillant dérivant par les Français pour pêcher le thon blanc ou germon. L'objectif de cet article est de décrire l'histoire récente de cette pêcherie et d'analyser les raisons du conflit.

LES PÊCHES THONIÈRES DANS LE MONDE

Dans une communication à la récente conférence sur la gestion des pêcheries (Garcia et Newton, juin 1994), les experts de la FAO signalaient que les thons sont globalement encore modérément exploités. Compte tenu de la tendance générale à la surexploitation des espèces maritimes dans le monde, le cas devient de moins en moins fréquent. Les pêches thonières, si elles ne représentent que 4 % des productions aquatiques mondiales (4 millions de tonnes pour une production globale d'environ 100 millions de tonnes) sont néanmoins au deuxième rang en valeur des produits débarqués. Elles existent dans les trois océans, sous les formes les plus diverses, allant de la pêche artisanale pirogrière à la pêche industrielle mettant en jeu les techniques les plus sophistiquées. Les différentes espèces de thon se consomment sous des aspects variés : frais, en conserve, séché, ou encore cru, comme au Japon (le sashimi) où certaines espèces peuvent atteindre des prix exorbitants. La pêche au thon est donc génératrice d'une activité économique relativement dynamique, dans un contexte général souvent morose.

La gestion des ressources thonières pose un certain nombre de problèmes dus au statut "d'espèces hautement migratrices", reconnu par les Nations Unies. Depuis la Seconde Guerre mondiale, des commissions internationales se sont constituées autour des pêches thonières, ayant pour charge d'évaluer les ressources et de proposer des modalités de gestion. C'est le cas de la Commission interaméricaine du thon tropical (CIATT, ou IATTC) dans le Pacifique tropical-est, née en 1949, et de la Commission internationale pour la conservation des thonidés de l'Atlantique (CICTA ou ICCAT), créée en 1969, de la Commission du Pacifique sud et l'Agence des pêches du Forum pour le Pacifique sud (CPS et FFA), ou encore de la Commission thonière de l'océan Indien, en cours de création. Si les travaux de ces commissions sont reconnus dans les milieux scientifiques, leur action se limite le plus souvent à faire des recommandations aux seuls pays membres, qui sont libres de les suivre ou non. Mandatées uniquement pour l'évaluation des ressources, elles ne peuvent émettre d'avis sur les techniques de pêche, ni sur les aspects économiques des pêches thonières. Elles ne disposent donc d'aucun pouvoir et leurs compétences sont restreintes. En particulier, elles ne peuvent émettre d'avis sur l'utilisation d'un engin plutôt qu'un autre, sur la cohabitation des flottilles, et d'une manière générale sur le principal écueil de la gestion des pêches que représente le libre accès aux ressources.

L'Europe occupe une place importante parmi les pays pêcheurs de thons : l'Espagne est en effet le troisième producteur

RÉSUMÉ : Quand la controverse tourne à l'impasse : la guerre du thon

Les ressources thonières mondiales sont encore globalement exploitées de manière modérée. La pêche au thon est pratiquée dans le monde entier, mais elle connaît à l'heure actuelle un certain nombre d'attaques, avatars du problème réel qu'est celui de la conservation des ressources et des écosystèmes naturels. L'introduction par les pêcheurs français de la technique de pêche du thon germon au filet maillant dérivant a permis la relance d'une activité régionale sinon vouée à disparaître. Mais le contexte économique et social de l'Espagne permet au contraire la persistance des techniques plus anciennes. L'inégalité des pêcheurs devant une nouvelle technique a conduit les pêcheurs espagnols et les environnementalistes à présenter comme un problème de conservation des ressources ce qui était d'abord un problème de concurrence technique et commerciale. Le cas exposé illustre les limites d'une gestion fondée sur l'avis scientifique et la décision administrative dans un conflit qui, du fait des carences de mécanisme de régulation d'accès à la ressource, est traité sur un mode essentiellement politique.

mondial derrière le Japon et les États-Unis d'Amérique ; la France occupe le septième rang. Pour ces deux pays européens, l'essentiel des débarquements provient de leurs flottilles de grands thoniers océaniques, développant leur activité en Atlantique tropical-est et dans l'Océan Indien. Mais tous deux possèdent aussi des flottilles thonières artisanales, principalement en Atlantique nord-est, et exploitant le thon blanc ou germon (*Thunnus alalunga*), l'une des rares espèces fréquentant à la fois les eaux tropicales et tempérées. Cette pêche coutumière a connu des développements récents avec l'introduction de techniques nouvelles pour la région.

VIE ET DÉCLIN DES PÊCHERIES COUTUMIÈRES DE GERMON EN FRANCE

L'activité de pêche est, au moins dans l'opinion publique, synonyme de tradition. Cependant, l'histoire des pêches est faite d'évolutions techniques. L'évolution récente de la pêche au germon en France est caractérisée par des changements techniques importants et distincts du cours suivi par la même pêche en Espagne.

La pêche du thon germon est une activité qui remonte en France au moins au XVIII^e siècle. C'est au milieu du XIX^e siècle



Photo 1 : Thonier ligneur français des années 1970 (photo L. Antoine-Ifremer).

qu'elle prend un essor important dans le Golfe de Gascogne, grâce notamment au développement de l'industrie de la conserve alimentaire. Sur les côtes françaises du Golfe de Gascogne, vers 1910, ce sont 700 bateaux à voile armés par 4 500 hommes qui débarquent 6 000 tonnes de germon. La technique de pêche est déjà la ligne traînante, très peu différente de celle encore utilisée de nos jours par les pêcheurs espagnols, consistant à laisser traîner douze à quinze lignes derrière le navire (photo 1). Dans les années 1910, une centaine d'usines de conserves travaillent sur le littoral, où le germon vient heureusement remplacer la sardine alors fort peu abondante. À cette époque, on gardait le poisson suspendu à l'air libre sur le pont. Les rejets de poissons avariés étaient fréquents (peut-être 10 % de la capture totale : Bard, 1981). La durée moyenne de la "marée" du thonier à voile de l'époque, le *dimdee*, était de 10 à 15 jours, pour une capture moyenne d'environ 300 germers. Une saison de pêche représentait quatre à cinq marées entre la fin du mois de juin et le début du mois de septembre.

Dans les années 1930 apparaissent deux innovations techniques importantes, la cale réfrigérée et la motorisation, qui équipent progressivement les thoniers ligneurs. L'arrivée de navires à moteur ne se fait cependant pas sans réticence de la part de beaucoup de pêcheurs : ils argumentent avec logique mais sans preuve, que le bruit du moteur effrayerait le poisson. En fait il devient vite évident que les rendements des navires motorisés sont nettement supérieurs, grâce à la vitesse de pêche stable et indépendante du vent, et à la mobilité accrue. La cale à glace permet enfin de conserver le poisson sans risquer de le perdre. Bard (1981) estime qu'entre le voilier du début du siècle et le voilier équipé d'une cale à glace, la puissance de pêche est multipliée par 2,7, et par 4,8 pour le thonier motorisé des années 1950.

En 1934, il y a 950 thoniers en France ; en 1939 les captures françaises atteignent 20 000 tonnes. Les grands ports thoniers sont alors Douarnenez et Concarneau, mais aussi l'Île de Groix et l'Île d'Yeu. Après la guerre, la radio équipe les navires et augmente les

contacts pour la recherche du poisson, mais aussi la sécurité. Tous les bateaux sont motorisés lorsqu'en 1949 apparaît à Saint-Jean-de-Luz, sur le modèle des États-Unis, la technique de l'appât vivant. Cette technique consiste à attirer le thon avec de petits poissons vivants puis à le pêcher à la canne (les navires sont appelés les "canneurs"). En 1957, l'appât vivant produit des débarquements équivalents à ceux de la ligne, et les grands ports de canneurs sont Bermeo, Saint-Jean-de-Luz et Concarneau. Cependant les canneurs français, poussant plus au sud pour prolonger leur saison en automne, arrivent à Dakar où certains finissent par s'établir définitivement. Cette migration de flottille s'accompagne d'un changement de cible, les espèces pêchées étant l'albacore et le listao. Il y avait en France une cinquantaine de canneurs au milieu des années 1960 ; en 1975 ils n'étaient plus qu'une vingtaine ; depuis le début des années 1980, cette technique n'est plus utilisée qu'occasionnellement en France, au Pays Basque (photo 2).

C'est également l'époque en France où la ligne traînante entame son déclin. D'une moyenne de 350 navires au cours des années 1960, l'effectif des ligneurs se met à chuter for-

tement : 210 navires en 1975, 100 navires en 1982 et enfin une quarantaine de ligneurs, effectif de la flottille "traditionnelle" en 1986, lorsque démarrent les essais de filets maillants dérivants (FMD).

DÉCLIN EN FRANCE, STABILITÉ EN ESPAGNE

L'histoire de la pêche germonière espagnole est parallèle à celle de la France jusqu'à l'apparition de l'appât vivant, dont l'introduction au Pays Basque a également touché l'Espagne. Si les navires canneurs espagnols ont bien eux aussi étendu leurs lieux de pêche jusqu'aux Canaries et à l'Afrique, ils ont de plus joué sur la polyvalence en pratiquant la pêche à l'anchois à la senne de l'automne au printemps dans le Golfe de Gascogne. De plus des améliorations techniques ont été introduites avec succès au cours des années 1970 : la mécanisation du relevage des lignes, l'utilisation du sonar chez les canneurs, ont augmenté la puissance de pêche et par conséquent les rendements des navires. Les effectifs des flottilles espagnoles sont restés remarquablement stables depuis deux décennies, se situant autour de 500 ligneurs et 250 canneurs.

Le déclin de la pêche du germon en France a affecté les deux flottilles, les deux techniques. Pourquoi une telle évolution, alors que l'Espagne connaît la stabilité ?

La pêche au germon est une activité saisonnière d'environ quatre mois. Cela implique que les hommes et les navires aient une activité complémentaire différente le reste de l'année. En France, à partir des années 1960, la pêche au chalut a pris une place prépondérante. C'est principalement ce qui a entraîné le rapide déclin des canneurs, dont les équipements spéciaux empêchent l'alternance avec le chalutage, alors qu'en Espagne, la transformation du canneur en "bolincheur" (pêche à la senne tournante) pour l'anchois reste aisée.

Le développement du chalutage a eu pour conséquence une augmentation importante de la puissance motrice. En 1967, la puissance moyenne des thoniers français (qui,



Photo 2 : Pêche du germon à l'appât vivant à bord d'un canneur (photo L. Antoine-Ifremer).

pour la plupart pratiquaient le chalut comme métier principal) était de 155 kW ; elle était de 200 kW en 1973 et de 310 kW entre 1986 et 1990. Entre 1970 et 1990, la capacité moyenne des cales a doublé, passant de 10 à 20 tonnes. La France et l'Espagne ont divergé sur ce point comme le montre l'indicateur capitalistique simple qu'est le kilowatt par marin : ce rapport est déjà en 1987 de 20 kW/homme pour l'ensemble de la pêche espagnole et de 48,3 pour la France (Weber, 1990). En 1990, il est respectivement de 22,4 et de 56,6 (d'après Salz, 1993), indiquant d'une part une plus grande mécanisation des navires français, et d'autre part des stratégies divergentes : en France, on remplace plus vite qu'en Espagne la main-d'œuvre par des kilowatts.

L'augmentation de la puissance motrice concernait l'activité de pêche au chalut. Elle n'a eu aucun effet positif sur l'efficacité de la pêche au germon : remplacer des hommes par des moteurs plus puissants ne modifie pas la puissance de pêche de la ligne traînante ni de l'appât vivant ; en revanche, la consommation de carburant s'accroît. Si dans les années 1960-1970, un rendement moyen de 8 à 10 tonnes de germon par marée de ligneur de 25 jours (2 000 poissons) était

satisfaisant, il n'en était plus de même dans les années 1980. Augmenter la capture signifiait allonger la durée de la marée. Or les équipages français commençaient à cette époque à apprécier l'amélioration des conditions de vie introduites à bord des chalutiers, en particulier la diminution du temps passé à la mer. La pêche du germon faisait du coup figure de pratique dépassée, et les hommes quittaient le métier (photo 3).

LE DÉVELOPPEMENT DU FILET MAILLANT DÉRIVANT

En 1986, le constat était donc le suivant : il y a un désintérêt des pêcheurs français pour le germon ; la raison en est le contexte économique et social de la pêche française ; dans le même temps, les scientifiques de l'ICCAT indiquent que l'état du stock de germon de l'Atlantique Nord n'inspire pas d'inquiétude (ICCAT, 1986). Dans de telles conditions, la recherche de solutions techniques visant les gains de productivité pour relancer la pêche se justifiait.

La technique de pêche au filet maillant dérivant (FMD) est utilisée depuis longtemps et dans le monde entier. Dans plusieurs pays asiatiques, c'est une pratique courante pour des espèces pélagiques telles que les



Photo 3 : Un germon capturé à la ligne traînante est hissé à bord du ligneur (photo A. Merrien-Iffremer).

calmars, les saumons et les thons. Au cours des années 1970, le Japon, la Corée et Taïwan ont constitué d'importantes flottilles utilisant cette technique pour pêcher le thon, et particulièrement le germon, dans les trois océans. Ces flottilles se composaient de navires de 40 m et plus, utilisant des filets de 50 à 100 km. En France, l'idée de pêcher le germon à l'aide de filets maillants dérivants remonte à 1926, lorsque les pêcheurs et l'Office scientifique des pêches, inspirés d'observations faites au Japon, menèrent les premiers essais sur un thonier à voile. Faute d'une technologie adaptée, ce fut un échec, comme en 1947 lorsque l'expérience fut renouvelée. Quand de nouveaux techniciens de l'Ifremer et les professionnels testent cette technique en 1986, la technologie a progressé et le contexte économique pèse lourd. Les résultats sont convaincants, puisque dès 1987, une flottille germonnière saisonnière se constitue à partir de navires déjà spécialisés dans la pêche au filet et relance l'exploitation du germon qui avait quasiment disparu en France. Cette flottille va rapidement s'accroître, passant de 20 navires en 1988 à 40 en 1990, puis 64 en 1993. Ainsi la pêche au germon est-elle relancée en France, puisqu'en 1993, les débarquements sont équivalents à ceux de 1980, soit près de 5 000 tonnes (photo 4). L'exemple est suivi sur la même zone de pêche par les pêcheurs irlandais et britanniques, dont la flottille de thonniers fileyeurs atteint 25 unités en 1993.

L'arrivée d'une nouvelle technique de pêche, puis d'une autre (le chalut pélagique, traîné en pleine eau par deux bateaux, fait son apparition en 1988) et le développement rapide de la nouvelle flottille se font jusqu'en 1992 sans aucune réglementation, ni en France, ni au niveau de la Communauté européenne. Dès lors, les inquiétudes sont légitimes : quel accroissement d'effort de pêche le stock de germon pourra-t-il supporter ? Peut-on partager la ressource ? Quel est l'effet des FMD sur l'environnement ? Au même moment, l'offensive lancée par les mouvements environnementalistes nord-américains contre les FMD atteint l'Europe. Les FMD sont accusés de causer dans tous les océans des dégâts irréversibles sur l'environnement, et



Photo 4 : Relevage du filet maillant dérivant à bord d'un fileyeur (photo A. Ogor-Ifremer).

en particulier sur les populations de dauphins. Cette position repose sur des observations locales peu documentées et la généralisation est hâtive, mais le caractère emblématique du dauphin facilite la mondialisation des accusations. Les Nations Unies préparent en 1989 une résolution pour limiter l'usage des "grands filets dérivants". Elle sera adoptée en 1990. Une étude scientifique franco-espagnole est réalisée en 1989 sur l'interaction entre les différents engins de pêche ; en 1990 et 1991, des observateurs embarquent de nouveau sur les navires de pêche pour faire l'inventaire des captures accessoires (celles d'espèces autres que le germon) ; des essais de modifications techniques (immersion des filets sous la surface) sont menés pour éliminer ou réduire les captures accidentelles de dauphins. C'est alors que la Commission des communautés européennes introduit en janvier 1992 une réglementation du FMD, fixant à 2,5 km la longueur maximale de filet par navire, mais accorde une dérogation à 5 km et pour deux ans à la flottille française ; les navires qui en bénéficient sont choisis sur des critères d'antériorité. Cette dérogation est assortie de l'obligation de fournir des éléments scientifiques sur l'éventuel « risque écologique lié à l'usage de ces filets ».

Ce règlement pose donc un cadre précis sur la pêche du germon aux FMD, mais en introduisant le terme non défini de "risque écologique". Un groupe d'experts réunis à Bruxelles pour la circonstance conclut à l'impossibilité de définir le risque écologique dans le contexte de ce règlement, et propose alors d'approcher la mesure de l'impact des FMD par l'étude de la mortalité de dauphins causée par les filets et des conséquences sur les populations de dauphins du nord-est Atlantique.

Sur les recommandations de ce groupe d'experts européens et à la demande de la Direction des Pêches, l'Ifremer met en œuvre un programme comportant deux volets : l'estimation des mortalités totales de cétacés attribuables aux filets maillants dérivants au cours des campagnes de pêche de 1992 et 1993, et l'estimation du nombre de cétacés présents sur la zone de pêche (Goujon *et al.*, 1993). Le premier volet consistera à faire embarquer des observateurs scientifiques sur les navires de pêche, chargés de collecter les informations sur les captures de cétacés et d'effectuer des prélèvements biologiques. De plus, toutes les autres captures accessoires ou accidentelles seront notées et échantillonnées. Le second volet consistera à procéder à une évaluation

du nombre de dauphins présents sur la zone de pêche (700 000 km²), à partir d'un navire spécialement affrété et une équipe de spécialistes internationaux. Le coût du programme, financé par la Direction des pêches, s'éleva à 8 millions de francs.

Les résultats de cette lourde étude montrent que les filets maillants utilisés dans les conditions de la pêche française au germon sont relativement sélectifs vis-à-vis des espèces rencontrées, puisque 85 % des captures, en nombre de poissons comme en masse, sont constituées de germon. D'autre part, la mortalité annuelle occasionnée chez les deux espèces de dauphins rencontrées (le dauphin bleu et blanc et le dauphin commun) est d'environ 1,3 % (1 700 captures pour 130 000 individus), ce qui, compte tenu de l'état des stocks et de la biologie de ces espèces, aurait peu de chance d'entraîner une diminution notable et préjudiciable de leur effectif (Goujon *et al.*, 1993).

Ces résultats sont présentés au Comité scientifique et technique des pêches (CSTP)¹ de la Commission des communautés européennes en novembre 1993. Ce comité confirme, dans son rapport à la Commission, l'impossibilité matérielle de définir le risque écologique tel qu'il est posé par le règlement de la Commission ; il considère que l'impact écologique, s'il ne semble pas représenter un danger immédiat, peut néanmoins constituer un risque potentiel si l'effort de pêche s'accroît. Le CSTP conclut à la nécessité de poursuivre un suivi scientifique rigoureux, d'encadrer de manière stricte l'effort de pêche et d'améliorer la sélectivité des FMD (CSTP, 1993).

Quant à la position de l'ICCAT, elle est réservée sans être alarmiste : le stock de germon serait modérément exploité, mais cet avis peut-être biaisé par le manque d'information sur une partie du stock et la qualité médiocre des données existantes (ICCAT, 1994).

Manifestement embarrassée par l'aspect conflictuel de ce dossier, la Commission tarde à remettre ses conclusions au Conseil des ministres, et la dérogation prend fin le 31 décembre 1993. Ce n'est finalement qu'en avril 1994 qu'on connaît les

propositions de la Commission : les filets maillants dérivants devront disparaître des eaux européennes en 1998, aucune dérogation ne sera accordée d'ici là et la longueur maximale des filets sera de 2,5 km en attendant la disparition complète. Non seulement le germon de l'Atlantique et l'espadon de la Méditerranée sont visés par ce texte, mais aussi la pêche du saumon de la Mer Baltique, jusqu'alors épargnée par le règlement communautaire. La Commission formule sa proposition essentiellement en arguant du non respect du règlement en vigueur, les avis scientifiques ne suffisant pas à prendre une position aussi tranchée (Anon, 1994).

En Atlantique, la saison de pêche s'avère difficile pour les navires fileyeurs français, irlandais et britanniques, qui avancent que la longueur réglementaire ne convient pas à une pêche rentable. Prévoyant que leurs collègues frauderaient, les pêcheurs espagnols annoncent dès le printemps leur intention de contrôler eux-mêmes la longueur des filets. Une fois la pêche commencée, les conflits, souvent violents, se renouvellent comme en 1993. Au mois d'août 1994, il n'y a pas moins de six navires militaires sur la zone de pêche, ce qui constitue la plus forte flottille de contrôle et de forces de l'ordre qui ait jamais pris la mer en Europe dans le cadre des activités de pêche. Les organisations environnementalistes ne sont pas en reste : *Greenpeace* envoie ses propres navires sur la zone de pêche, et l'association *Bellerive*, branche européenne de *Earth Island Institute* (*cf. encadré*), menace de boycotter les producteurs de conserves qui achèteraient du thon aux pêcheurs français. Quant à l'aspect écologique, il est momentanément relégué au second plan. Les études scientifiques sont suspendues depuis l'achèvement des programmes de 1992-1993. Les recommandations du CSTP, qui suggèrent de poursuivre l'étude d'impact et de rechercher des améliorations technologiques avec l'aide financière de la Commission, n'ont pas été reprises par celle-ci.

Dans un climat de tension permanente, le différend persiste, les incidents en mer prennent des proportions dramatiques et alimentent la chronique de la "guerre du

1. Devenu depuis novembre 1993 le Comité scientifique, technique et économique, il a un rôle consultatif auprès de la CEE, sur les problèmes relatifs à la situation des ressources communautaires, à la réglementation et à l'économie des pêches de l'Union européenne.

LA CONTROVERSE THON-DAUPHIN DANS LE PACIFIQUE EST-TROPICAL

La pêche du thon à la senne tournante fut introduite dans le Pacifique est-tropical en 1957 (Joseph, 1994). Très vite, les pêcheurs s'aperçurent de l'existence d'une association entre les dauphins et les gros albacores, *Thunnus albacares* (pesant plus de 20 kg). La technique de pêche consista dès lors à encercler les dauphins, facilement repérables de la surface, et capturer à la fois thons et dauphins. Aucune précaution n'était prise pour que les dauphins survivent à cette opération et la mortalité annuelle était en moyenne de 350 000 dauphins jusqu'en 1972, où le Congrès américain, alerté à la fois par les scientifiques et l'opinion publique déjà sensibilisée par l'exploitation des phoques et des baleines, institua une législation pour la protection des mammifères marins, le *Marine Mammal Protection Act (MMPA)*. La technique de pêche était autorisée à condition de réduire les mortalités de dauphins "à un seuil proche de zéro". Plusieurs fois amendé au fil des années, le MMPA imposa en 1988 la présence permanente d'observateurs sur tous les navires, ainsi que l'obligation à tout pays exportateur de thon vers les États-Unis d'appliquer, sous peine d'embargo, les méthodes de pêche américaines. Cet embargo fut condamné par le GATT, mais il est toujours en vigueur.

Dès 1972, le *National Marine Fisheries Service (NMFS)* entama un programme de recherche et fit embarquer des observateurs sur les thonniers. Repris par la Commission inter-américaine du thon tropical (CIATT, ou IATTC), ce programme permit d'évaluer les populations de dauphins et les mortalités ; parallèlement, les pêcheurs améliorèrent l'engin de pêche et son maniement, parvenant à réduire à environ 20 000 le nombre de dauphins tués en 1982. La rapide croissance de la flottille mexicaine dès 1984 et le durcissement du MMPA en 1988 ont internationalisé le problème. Le programme d'observateurs fut étendu à la plupart des flottilles latino-américaines ; les mortalités de dauphins furent réduites à 3 600 (1993) bien que la production de thon ait été maintenue aux envi-

rons de 180 000 tonnes par an. Cependant, les contraintes malgré tout se renforçaient : le Congrès autorisait l'étiquetage *dolphin safe* (1990) renforçant les mesures d'embargo, puis proposait un moratoire (mars 1994) sur la technique de pêche associée aux dauphins.

Les avatars de cette politique eurent plusieurs conséquences, dont certaines inattendues. La plus positive fut de réduire les mortalités de dauphins à un niveau tel que les populations y sont désormais insensibles et s'accroissent régulièrement. Cependant, la flottille des États-Unis a définitivement quitté la Californie pour s'établir dans le Pacifique ouest, au détriment de l'économie californienne. Alors que les États-Unis absorbaient 85 % du thon du Pacifique est en 1975, ils n'en absorbent plus que 10 % présentement. En revanche, le Mexique, directement visé par l'embargo, a quintuplé sa consommation interne, passant dans le même temps de 20 000 à 100 000 tonnes (Joseph, 1994). L'application du moratoire aura pour effet de faire chuter la production thonière dans le Pacifique est et d'augmenter l'impact négatif sur la ressource et son environnement, car la pêche portera alors sur les bancs de juvéniles de thons (2 à 10 kg) et sur de nombreuses autres espèces associées aux bancs sans dauphins (requins, daurades coryphènes, tortues, etc. : Joseph, 1994). L'alternative est donc soit d'accepter une mortalité minimale de dauphins afin d'exploiter les gros albacores adultes, soit de protéger totalement les dauphins mais alors de pêcher les thons dans leur phase juvénile, tout en augmentant les mortalités d'autres poissons associés, en créant un nouveau risque au plan des ressources.

L'évolution récente de cette pêcherie et la radicalisation des problèmes a été largement médiatisée, en particulier par l'organisation environnementaliste *Earth Island Institute*. Celle-ci a été clairement accusée de mystifier les politiques et l'opinion publique, notamment par la diffusion d'informations tronquées et sorties de leur contexte, sans rapport avec la réalité (Arnold et Gottlieb, 1993).

thon" des médias français et espagnols, mais aussi irlandais et britanniques. Les pêcheurs des deux parties campent sur leurs positions, réduites à leur expression la plus simple : persistance ou disparition des FMD. Les gouver-

nements quant à eux assurent protection, contrôle et maintien de l'ordre, mais ne semblent pas envisager de résoudre le problème de manière négociée. Le conflit tient donc lieu de négociation.

LES RACINES DU CONFLIT

Les filets maillants dérivants se définissent comme des filets non fixés sur le fond, utilisés en pleine mer et en surface, ou à proximité immédiate de la surface. Au delà de ces critères généraux, il existe une grande variété de filets, selon le matériau utilisé, le type de montage et la manière de pêcher, la longueur effective et l'espèce ou les espèces ciblées. La polémique développée sur ces engins est largement fondée sur l'extrême simplification de la définition et la généralisation des problèmes localement liés à l'utilisation de ces engins de pêche.

Les aspects écologiques

La principale critique à l'encontre des FMD est qu'ils capturent, en plus des espèces recherchées par les pêcheurs, un certain nombre d'autres espèces, commercialisables ou non (espèces dites accessoires et accidentelles). C'est ce que les détracteurs appellent la "non-sélectivité" de la technique. Replacé dans le contexte général des pêches maritimes, ce défaut devient très relatif. Certes, dans le cas du thon, la ligne et l'appât vivant capturent moins d'espèces accessoires que le filet. Les données précises n'existent cependant pas. Néanmoins, avec un taux de sélectivité spécifique de 85 % dans le cas étudié, le filet est une technique qui génère peu de rejets ; il faut compter aussi qu'entre le quart et la moitié des 15 % restants sont composés d'espèces de valeur (espadon, cernier, castagnole), débarquées et commercialisées (Goujon *et al.*, 1993).

La sélectivité est un réel problème pour la pêche et les rejets sont une aberration écologique. Hormis les cas anecdotiques comme la pêche au harpon, aucune technique n'échappe vraiment à ce défaut. Il ne fait donc pas de doute que pêcheurs, scientifiques et décideurs doivent travailler à l'amélioration de la sélectivité et à la minimisation des effets des engins de pêche sur les ressources et leur environnement. Cela a d'ailleurs abouti au concept de "pêche responsable", premier pas récemment concédé par les Nations concernées (conférence internationale sur la pêche responsable, Cancun,

mai 1992). Par delà ces principes, il convient de voir où se situent les priorités. Que se passe-t-il dans les différentes pêcheries mondiales ? La pêche de crevettes tropicales, premier groupe d'espèces en valeur débarquée au plan mondial, rejette 50 à 90 % de ses captures pour ne garder que les crevettes (2 millions de tonnes de crevettes sont pêchées chaque année soit un à deux millions de tonnes d'autres espèces rejetées mortes). Les captures de chalut de fond (morue, poissons plats, merlan, langoustines...) en Europe sont composés de 10 à 50 % d'espèces accessoires tantôt débarquées, tantôt rejetées. Les palangres à espadons ne capturent qu'en moyenne 40 % d'espadons, le reste étant composé de requins, de thons et diverses autres espèces (Burke *et al.*, 1993). Les effets des chaluts sur le fond sont encore rarement quantifiés, mais les communautés animales et végétales sont certainement modifiées par le passage répété des chaluts et des dragues : dans certaines zones de pêche comme la Mer du Nord, chaque mètre carré du fond est littéralement ratissé plusieurs dizaines de fois par an. Le chalutage côtier, pratique courante en France par exemple, provoque des dégâts considérables sur les juvéniles de poissons et de crustacés... Comparés à ces exemples, les FMD apparaissent plus sélectifs : les pêcheries asiatiques de calmar, dans le Pacifique nord, rejettent entre 5 et 30 % (en nombre) de leurs captures (Burke *et al.*, 1993), ordre de grandeur comparable à la pêcherie de germon en question.

Il est aussi reproché aux FMD d'interagir sur les autres techniques. La question est cette fois beaucoup plus floue. Il est évident que lorsque plusieurs flottilles exploitent un même stock, la concurrence directe est une interaction : ce qui est pris par l'une ne le sera pas par l'autre, ce qui entre autres effets contribue à l'accroissement des efforts de pêche. Le reste est toujours au rang des hypothèses : modification du comportement du poisson, mortalité supplémentaire par perte, sont des facteurs encore mal connus malgré les études déjà réalisées. Mais là encore, on ne peut isoler la technique du FMD des autres, susceptibles de produire des effets analogues. On

peut répondre à ces questions ; elles n'ont cependant pas été jugées prioritaires par les instances scientifiques des pays concernés, sans compter le coût rétroactif de telles recherches.

Quant à l'effet du prélèvement des FMD sur le stock de thon, il est réel, au même titre que celui des autres engins et doit être étudié comme tel. Le prélèvement est proportionnel à l'effort de pêche ; ce n'est pas l'engin en lui-même qu'il faut mettre en cause, mais l'usage qui en est fait. Les conclusions de l'ICCAT citées plus haut montrent que pour l'instant la situation n'est pas préoccupante, mais les incertitudes émises doivent inciter à la prudence et ne pas accroître inconsidérément l'effort de pêche.

Les aspects socio-économiques

Les rendements journaliers diffèrent selon la technique de pêche. Les ligneurs espagnols capturent en moyenne 0,5 tonne de germon par jour de pêche et les canneurs, 1 à 1,5 tonnes ; ces rendements sont stables depuis une quinzaine d'années. Les filets maillants connaissent des rendements quotidiens de 1,5 à 2 t/j. Les équipages espagnols sont de 10 à 15 hommes par navires (et parfois plus) ; les fileyeurs français et irlandais n'embarquent que 6 à 7 hommes. Il est donc manifeste qu'à l'introduction des nouvelles techniques (appât vivant et FMD) correspond un gain de productivité. L'introduction de l'appât vivant en 1949 s'est faite sans crise et un équilibre s'est établi entre ligneurs et canneurs depuis vingt ans. Le gain de productivité des fileyeurs, s'il était appliqué à production constante aux flottilles espagnoles, impliquerait en premier lieu une réduction importante des équipages. C'est probablement là la principale crainte des pêcheurs espagnols et la racine du conflit, même si elle n'est pas exprimée ouvertement. L'ambiguïté vient du fait que si les FMD ont permis le maintien, voire la création d'emplois en France et en Irlande, ils auraient l'effet inverse sur les côtes espagnoles.

Si les pêcheurs s'affrontent en mer, les acheteurs, eux, s'accordent. Le marché espagnol est très demandeur en germon, et le débarquement des flottilles espagnoles ne suf-

fit pas à couvrir les besoins. Une partie importante de la production française franchit les Pyrénées en direction des conserveries espagnoles, qui préfèrent le germon français car il reste encore d'une qualité supérieure à celui du marché international. Cette entente n'est cependant plus du goût des pêcheurs espagnols qui souhaitent, avec le soutien des environnementalistes (voir ci-dessus), l'arrêt des importations de germon français et la baisse des prix qu'elles provoquent.

Les aspects politiques

Les pressions exercées contre le filet maillant ont commencé dans le Pacifique nord sur les pêcheries asiatiques de calmar : les captures accidentelles de mammifères marins et d'oiseaux étaient jugées dangereuses pour les ressources. C'était le prétexte, la raison profonde semble en être les captures accessoires de saumon que les Américains et les Canadiens considèrent comme leur propriété du fait de leur naissance dans les rivières nationales (Boutet, 1992). Ces pressions ont abouti à une limitation de longueur de filet à 2,7 km (1,5 mille ; *Driftnet Impact Monitoring Assessment and Control Act of 1987*), fondée sur la longueur maximale utilisée par les pêcheurs américains de saumon et excluant ainsi les pêcheurs asiatiques de la ZEE² américaine (Boutet, 1992). Cette même réglementation est reprise telle quelle en 1989 par les pays du Pacifique sud, qui désiraient enrayer le redéploiement des flottilles asiatiques sur le thon dans leurs ZEE. Cette fois, la longueur de 2,5 km n'a plus de fondement, c'est la jurisprudence qui prend le pas (Boutet, 1992). *Greenpeace International* saisit l'occasion pour demander à l'ONU d'agir dans le sens d'une interdiction mondiale du FMD. L'Assemblée générale des Nations Unies prend la résolution 44/225 de l'ONU du 30 juillet 1990 sur les "grands filets pélagiques dérivants" visant à suspendre leur usage par moratoire, et à les éliminer dans le Pacifique sud. Mais le texte de l'Assemblée générale ne définit pas le terme "grand". Burke (1993) estime que les Nations Unies ont agi essentiellement sous l'influence de groupes de pression et sans éléments objectifs. Néanmoins, cette résolution est enregis-

trée et soutenue par l'ICCAT, ainsi que par l'Union européenne. En décembre 1991, celle-ci limite la longueur individuelle des filets à 2,5 km, sans qu'aucune justification technique ne vienne étayer ce choix. L'UE introduit la notion floue de "risque écologique" et le renversement de la charge de la preuve, se gardant ainsi la possibilité de bloquer la situation : tant que l'absence de risque (mais de quel risque s'agit-il ?) n'est pas prouvée, le risque est considéré comme réel, reconnaissant ainsi implicitement l'application du principe de précaution.

Cette décision, votée par le Conseil des ministres européens des pêches, ne s'est pas prise sans un certain nombre de négociations et de pressions bien éloignées du contexte : par exemple, il s'est su dans le milieu diplomatique qu'au moment du vote, l'Irlande a subi des pressions américaines visant à restreindre l'immigration de ses ressortissants vers les États-Unis si elle votait un règlement trop favorable à cette pêche. Peu avant ce vote, Manuel Marin, à l'époque commissaire européen aux pêches, déclarait d'ailleurs à la presse que les FMD étaient politiquement condamnés « face au fantastique tapage médiatique », quels que soient les arguments écologiques, économiques et sociaux pour son maintien (France Éco-Pêche, 1991).

QUEL BILAN ?

La résolution de l'ONU, comme le règlement de l'Union européenne aboutissent en fait, selon Garcia (1994), à l'application du principe de précaution au cas d'une pêche en expansion. Le tort qu'ont eu les environnementalistes est d'avoir poussé le principe à la caricature, au raisonnement que la crainte d'effets supposés justifiait l'arrêt total de la pêche aux FMD. Mais aucune décision politique n'a été prise pour proposer clairement d'adopter le principe de précaution dans le cadre du développement durable, comme le suggère Garcia, en définissant le "degré de précaution", les données scientifiques nécessaires, les critères de niveaux d'impact (Garcia, 1994). Aucun pays n'a finalement suivi réellement les recommandations de l'ONU de rassembler les données scienti-

fiques nécessaires pour aider à la décision. D'une manière générale, les programmes de recherche ont manqué à anticiper les questions d'impact de la pêche sur l'environnement. L'information et la vulgarisation scientifiques ont été bien médiocres. Certes, l'exposé des problèmes dans leur diversité n'était pas simple, mais les messages ont souvent été confus et inaudibles, et couverts par une forte médiatisation autour d'un message simple, même s'il est faux : les FMD sont des "murs de la morts" qui ravagent tout l'océan et menacent les dauphins de disparition. De grands pays pêcheurs se sont ralliés à la solution drastique : le Japon, la Corée du Sud et Taïwan ont définitivement arrêté l'activité de plusieurs centaines de navires dans les trois océans.

En Europe, la crise a été gérée au coup par coup. L'introduction d'une nouvelle technique de pêche aurait dû être accompagnée d'un suivi scientifique dès qu'une flottille se constituait. Celle-ci aurait dû être encadrée, sans attendre l'intervention de l'Union européenne, par une réglementation ne portant pas seulement sur la longueur des filets, mais aussi et surtout sur le contrôle de l'accès à la ressource et la limitation du nombre de navires. Ce dernier point, essentiel dans toute gestion de pêcherie, était contenu dans la dérogation du règlement européen, accordée aux navires sur des critères d'antériorité ; l'occasion était ainsi offerte aux autorités françaises de fixer le nombre de navires autorisés. Faute de l'avoir saisie, les administrations des pêches ont laissé naître les craintes légitimes des pêcheurs espagnols devant l'accroissement incontrôlé des flottilles française et irlandaise. L'arrivée bien tardive des contrôles en mer a laissé s'établir une fraude régulière et au grand jour, stigmatisée par les opposants aux FMD.

Le véritable problème est bien qu'il y a "concurrence sauvage" pour pêcher le germon parce qu'il y a liberté d'accès. Les conséquences écologiques de la pêche aux FMD n'en sont qu'une des facettes. Aucune des décisions prises jusqu'à présent n'a reconnu le problème comme tel ; aucune véritable négociation n'a été entreprise. De fait, l'initiative

est finalement laissée aux pêcheurs eux-mêmes avec une solution unique : pour les nouveaux venus, accroître la puissance de pêche pour se garantir l'accès ; pour les autres, déclencher un conflit en guise de solution au différend et asseoir la raison du plus fort.

L'ISSUE EXISTE-T-ELLE ?

La longueur des filets est désormais définitivement fixée à 2,5 Km. Le rapport de la Commission de 1994, soutenu par le Parlement européen et constatant que le contrôle du respect de cette réglementation est difficile et coûteux, maintient sa proposition de supprimer définitivement les FMD en Europe en 1998. Cette situation vient de la résolution au coup par coup et *a posteriori* d'urgences qui n'étaient que les conséquences de l'absence de définition d'une politique de long terme. Les environnementalistes ont pour objectif de préserver l'écosystème dont hériteront les générations futures. Les pêcheurs font les frais du hiatus entre ces deux approches : les aspects écologiques en amont, le conflit en aval ont été grossis jusqu'à occuper la scène en entier.

La conférence de Rio montre que les enjeux à très long terme se précisent et légitiment les positions des écologues et des environnementalistes raisonnables sur le développement durable. La vraie question concernant la pêcherie de germon est : comment faire pour que cette pêche puisse continuer d'exister ? Une fois définis de manière précise les objectifs à long terme (préserver l'emploi, conserver la ressource en garantissant des niveaux de production, limiter les rejets...), les groupes en présence devraient produire des scénarios sur une base négociée (accès à la ressource, nombre de navires, quotas individuels, taxation des rejets, contrôles...) pour conduire à une règle du jeu claire au niveau communautaire.

Le cas de la pêcherie de germon montre que les solutions simples n'existent pas. Mais l'inefficacité ainsi illustrée de la régulation de la pêche et de la conservation des stocks halieutiques rend la pêche très vulnérable aux critiques et laisse le champ libre

aux autres groupes d'usagers du patrimoine maritime. De là découlent les excès d'"écologisme" (totémisation des dauphins) ou les politiques d'embargo pratiquées sur le thon aux États-Unis (cf. encadré) cachant le protectionnisme sous l'étiquette de l'environnement. ■

(Article reçu le 8 septembre 1994).

Références

- Anon (1994). *Projet de proposition de règlement du Conseil portant seizième modification du règlement (CEE) n° 3094/86 prévoyant certaines mesures techniques de conservation des ressources de pêche*, Conseil de l'Union Européenne, CEECAN 27048 DG14, 12 p.
- Arnold R., Gotlieb A. (1993). *Trashing the economy : how runaway environmentalism is wrecking America*, Free Enterprise Press, Bellevue, Washington, 484-522.
- Bard F. X. (1981). *Le thon germon Thunnus alalunga (Bonnaterre 1788) de l'Océan Atlantique : de la dynamique des populations à la stratégie démographique*, Thèse de doctorat ès Sciences Naturelles, Université Pierre et Marie Curie, 330 p.
- Boutet M. (1992). *Les problèmes juridiques posés par l'utilisation des filets maillants dérivants*, Mémoire de DESS Droit des Activités Maritimes, Université de Bretagne Occidentale, Brest.
- Burke W. T., Freeberg M., Miles E.L. (1993). *The United Nations resolutions on driftnet fishing : an unsustainable precedent for high seas and coastal fisheries management*, School of Marine Affairs, University of Washington, 78 p.
- CSTP (1993). *Impact of tuna driftnetting in the North East Atlantic, 24th report of the Scientific and Technical Committee for Fisheries*, Commission of the European Communities, Brussels, 15-17 Nov. 1993, 4-8.
- France Eco-Pêche (1991). *Entretien avec Manuel Marin, commissaire européen chargé de la pêche*, n° 362, septembre 1991.
- García S. (1994). *The precautionary principle : its implications in capture fisheries management*, *Ocean and Coastal management*, 22, 99-125.
- García S., Newton C. (1994). *Current situation, trends and prospects in world capture fisheries*, paper presented at the conference on fisheries management. Global trends. Seattle, 14-16 June 1994, 46 p.
- Goujon M., Antoine L., Collet A., Fifas S. (1993). *Approche de l'impact écologique de la pêcherie thonière au filet maillant en Atlantique nord-est*, Rapport Ifremer n°, 50 pp. présenté au CSTP le 15 nov. 1993.
- ICCAT (1986). *Rapport de la période biennale 1984-1985, 2^e partie*, Commission Internationale pour la Conservation des Thonidés de l'Atlantique, Madrid.
- ICCAT (1994). *Rapport de la période biennale 1992-1993, 2^e partie*, Commission Internationale pour la Conservation des Thonidés de l'Atlantique, Madrid.
- Joseph J. (1994). *The tuna-dolphin controversy in the Eastern Pacific Ocean : biological, economic and political impacts*, *Ocean Development and International Law*, 25, 1-30.
- Salz P. (1993). *Études régionales à caractère socio-économique dans le secteur de la pêche*, Rapport de synthèse, CCE XIV 243/93.
- Weber J. (1990). *La gestion des pêches et la CEE, Actes du colloque : Les rencontres halieutiques de Rennes*, Ecole Nationale Supérieure Agronomique de Rennes, 36-42.

ABSTRACT : When controversy comes to a deadlock : the tuna war

Tuna resources are still moderately exploited. Tuna fishing is developed all over the world, but faces presently several controversies, reflecting the general concern about the real problem which is conservation of natural resources and ecosystems. French fishermen recently introduced driftnetting for albacore tuna, allowing local fishery to start again. On the opposite economical and social status of the Spanish fleet permitted traditional techniques to continue. Inequality facing a new technology lead Spanish fishermen and environmentalists to present as a problem of conservation of resources what was mainly a problem of technical and commercial competition. This article illustrates the limitation of assessment based on scientific advice and administrative decision in such a conflict when access regulation is lacking and the problem is treated through political means.

2. Zone Économique Exclusive, comprise entre la côte et une ligne située à 200 milles (370 km) de la côte.