

6.4 LA GESTION DES RESSOURCES DELTAÏQUES

Jacques QUENSIÈRE, Yveline PONCET, Claude FAY, Pierre MORAND, Bréhima KASSIBO, Hélène REY, Eveline BAUMANN, Vincent BÉNECH François BOUSQUET, Daniel DANSOKO, Claude HERRY, Raymon LAË, Tiéma NIARÉ, Jean RAFFRAY, Jean-Jacques TROUBAT, Jean-Yves WEIGEL

Le boom halieutique marque la fin d'une certaine vision de la pêche et de ses ressources. À partir des années cinquante, pêcheurs et gouvernants s'accordent au moins sur un point : il convient désormais de tirer davantage de richesses d'une ressource qu'on cherchait précédemment à épargner. Dès lors, les objectifs traditionnels d'exploitation deviennent caducs et des mutations des processus de partage des ressources devaient nécessairement accompagner l'entrée du secteur dans l'économie de marché.

Bien qu'elle n'ait pas été instaurée pour répondre à cette nécessité de changement, la "gestion rationnelle" pouvait présenter, dans ses aspects pratiques, une solution technique de remplacement aux réglementations traditionnelles. Qu'en a-t-il été réellement ?

ANALYSE TECHNIQUE DES MODES DE GESTION PASSÉS

Le poisson constitue une ressource particulière. Son renouvellement n'est généralement pas maîtrisé par l'homme et sa grande mobilité lui permet de coloniser l'ensemble des milieux aquatiques qui lui sont accessibles. L'évaluation de son abondance à chaque instant est donc souvent très difficile. Définir un mode de partage entre différents pêcheurs sans risquer d'épuiser les stocks disponibles pose donc des problèmes spécifiques de gestion.

Différentes solutions ont été envisagées pour assurer ce partage. Celle que la tradition avait adoptée dans le Delta Central (Fay, 1989 a et b) est l'une des plus courantes en eaux continentales. Dans son principe, elle consiste à répartir les droits d'accès à des terroirs de pêche de façon durable à des groupes de pêcheurs. Chacun gère ensuite son patrimoine à sa

convenance sous réserve de respecter un certain nombre de règles communes, établies pour éviter tout abus pouvant compromettre les autres parts. La gestion s'effectue donc à un niveau local, mais nécessairement en référence à un niveau global dont dépend *in fine* l'importance de la part de chacun.

La logique du modèle de gestion adopté à l'Indépendance est très différente de celle du modèle coutumier. La ressource, ici, appartient à l'Etat qui en est le seul gestionnaire. Il distribue à sa convenance des droits *temporaires* d'exploitation qui autorisent selon les cas soit le prélèvement d'une quantité prédéfinie de poisson, soit l'usage d'un ou plusieurs engins, soit l'accès à une portion de territoire halieutique, soit une combinaison de ces droits.

La mise en œuvre d'un tel mode de gestion est difficile et onéreuse car elle repose à la fois sur la nécessité d'une connaissance *préalable* de l'état du stock et sur l'application effective des limitations de pêche décidées par l'Etat gestionnaire.

En effet, l'Etat étant le seul garant de la bonne exploitation de la ressource, il doit en prévoir le plus précisément possible le potentiel pour définir le nombre de permis qui pourront être délivrés : trop de permis aboutira à un épuisement des ressources, trop peu conduira à une perte économique pour le pays et à un déficit de recette pour l'Etat. Il faut donc constituer un service national chargé d'évaluer régulièrement l'importance des ressources disponibles et d'établir des prévisions pour les saisons de pêche à venir. Il s'agit d'une tâche difficile et de haute technicité, elle est coûteuse. Dans le cas de la pêche coutumière, qui correspondait à un contexte économique différent, l'absence d'un tel service était compensée par une auto-limitation des prélèvements par les pêcheurs qui se traduisait, dans le courant des années cinquante, par une certaine sous-exploitation des ressources (Blanc *et al.*, 1955).

Il est en outre nécessaire de constituer un deuxième corps de fonctionnaires en charge du contrôle des pratiques de pêche et de la répression des infractions. Il est important en effet que l'effort défini par l'ensemble des permis attribués soit respecté. Or il est de l'intérêt des groupes de pêcheurs, qui dans ce cas n'ont aucune responsabilité vis-à-vis de la ressource, de tirer le meilleur profit, éventuellement de façon frauduleuse, du droit d'exploiter qu'ils ont acquis.

Il convient d'ajouter que ce contrôle est déjà malaisé pour la pêche maritime, alors que les points de débarquement - les ports - sont peu nombreux. Il devient à la fois hypothétique et dispendieux lorsque la pêche s'étend sur une vaste superficie et que le débarquement du poisson peut s'effectuer n'importe où. Dans le cas de la pêche coutumière, un tel problème ne se pose pas du fait que la ressource appartient aux pêcheurs et que chacun veille à sa préservation par le respect des règles établies.

La mise en place d'une "gestion rationnelle"

La nationalisation des eaux et des pêches équivaut donc à une véritable révolution. Elle exige des pêcheurs l'abandon d'un mode de gestion familial et d'une efficacité satisfaisante malgré les altérations que le boom halieutique était en train de lui faire subir, pour un autre mode de gestion qui les dépossédait de ce qu'ils considéraient comme leur patrimoine. Elle exige de l'Etat la mise en place de tout un appareil technique et policier de surveillance, de contrôle et d'évaluation tant des ressources que des pratiques de pêche, appareil technique qui demande un haut niveau de compétence, des crédits de fonctionnement élevés et l'appui d'une législation adaptée et précise. À l'Indépendance, ni l'Etat ni les pêcheurs n'étaient prêts à de telles mutations. D'ailleurs, sur un plan strictement technique, il y avait de la part du législateur une certaine méconnaissance des problèmes halieutiques pour croire modifier radicalement tout un secteur d'activité par la simple décision de nationaliser les eaux et la gestion des pêches.

Cette mésestimation des difficultés apparaît clairement dans les carences de la réforme :

- pas de création de service dédié au suivi des ressources (le laboratoire de Mopti correctement renforcé et financé aurait très bien pu jouer ce rôle) ;
- pas de législation adaptée, la seule loi réglementant les pêches n'est publiée qu'en 1963 et se limite à l'interdiction de quelques techniques dont certaines quelque peu exotiques (pêche à l'explosif, à l'électricité) ;
- une sous-évaluation de l'importance de l'appareil de contrôle nécessaire à l'imposition des nouvelles règles.

L'esprit de la loi n'est donc respecté ni par l'Etat qui ne se dote pas des moyens nécessaires à sa politique, ni par les pêcheurs qui conjuguent, au fil des rapports de force, les impératifs imposés par la loi aux différents types de droits préexistants. S'installe alors une situation curieuse où des réglementations nationales inadaptées se combinent à des réglementations coutumières théoriquement proscrites. On ne peut même pas parler d'opposition entre modernisme et tradition puisque ces deux réglementations se mêlent dans la pratique. L'ordre halieutique disparaît donc au profit de rapports de force mouvants entre groupes autochtones, entre groupes autochtones et allochtones, entre groupes de pêcheurs et d'agriculteurs, entre groupes de pêcheurs et groupes d'administrateurs.

Les aménagements législatifs des années soixante-dix

Après le coup d'Etat de 1968, le nouveau gouvernement tente d'aménager les règles de gestion ébauchées par la première République. La convention de pêche de la Cinquième Région en 1972, les ordonnances 11/CMLN et 67/CMLN de 1975, le décret 35/PGRM de 1976 marquent les étapes de ces aménagements. Ces textes renforcent le choix d'une *gestion rationnelle* par la réaffirmation de la souveraineté de l'Etat sur la totalité des eaux continentales et des pêches, ainsi que par l'instauration d'un permis de pêche, par un durcissement de la réglementation des engins et par la création de comités de gestion. Mais parallèlement à ces mesures, les mêmes lois attribuent officiellement aux riverains un droit d'usage tout à fait contraire à l'esprit de la nationalisation. L'Etat relance ainsi les différends territoriaux. Il donne une légitimité qu'elle n'avait pas à la contestation par les riverains de la présence de pêcheurs étrangers au village. En introduisant officiellement le concept de *droit de proximité* qui n'existe pas dans la réglementation coutumière, il favorise l'émergence d'un nouveau type de conflits territoriaux entre groupes autochtones.

En outre, ces réglementations ne confortent qu'en apparence un effort de gestion rationnelle.

• LE PERMIS DE PÊCHE

Le permis de pêche, on l'a vu, vise à limiter l'effort de pêche. Pour ce faire, il doit répondre à certains critères. Il doit d'abord correspondre à une puissance de pêche précise, or le permis malien, compte tenu de la multiplicité des modes de pêche, ne correspond finalement qu'à des catégories assez vagues de panoplies de pêche. Il doit être exigé pour toute action de pêche, ce qui n'est pas le cas puisque les riverains

bénéficiaire d'une franchise dans leurs eaux. Il doit enfin être distribué en quantité limitée, ce qui est bien prévu par la loi mais n'a pas été appliqué, du fait qu'en l'absence d'évaluation du potentiel halieutique il n'y a pas de critère valable de limitation du nombre de permis. Le permis de pêche instauré par la loi de 1975 n'est donc pas un outil de gestion mais une simple taxe.

• LA RÉGLEMENTATION DES TAILLES DE MAILLE

Une taille minimale de maille (8 mm) avait été établie en 1963 dans le seul but de préserver les alevins. Elle est portée à 50 mm en 1975 toujours sous le même prétexte et confirmée en 1976 sans explication. Or, il est inutile de préserver les alevins si les géniteurs ne peuvent se reproduire : une taille minimale de maille est d'abord destinée à permettre aux poissons d'atteindre la taille de première reproduction (1). Elle doit donc s'appuyer sur une étude biologique. Dans le cas d'un stock multispécifique, dans lequel toutes les espèces ne présentent pas la même espérance de vie et ne se reproduisent pas à la même taille, la taille minimale de maille ne peut être définie précisément : elle résulte nécessairement d'un compromis entre des considérations biologiques (vitesse de croissance, taille de première reproduction, vulnérabilité, fécondité, etc., des différentes espèces capturées) et des choix d'exploitation (maximisation du tonnage débarqué ou de la qualité des captures ou de la taille de certaines espèces, etc.). De tels choix nécessitent des études qui n'ont pas été menées et des réajustements fréquents, que la définition d'une taille de maille par ordonnance rend impossibles.

En outre, une réglementation des maillages n'est pas seulement destinée à préserver des stocks (une interdiction pure et simple serait plus facile et plus sûre), mais aussi à optimiser l'exploitation. Or avec une maille de 50 mm, que les adultes de nombreuses espèces commerciales traversent sans peine, les captures ne sont plus rentables, tout particulièrement après les mortalités et les ajustements démographiques consécutifs à la première vague de sécheresse (chap. 2.1, 2.3, 3.1, 3.2). Dans la pratique, les pêcheurs soumis à cette réglementation étaient donc contraints soit d'arrêter leur activité soit de se placer en infraction.

(1) Dans une pêcherie exploitant un stock monospécifique, la détermination de la taille de maille est plus subtile car elle peut viser à optimiser les prélèvements en les concentrant sur les cohortes à leur âge de plus forte production.

• LES INTERDICTIONS D'ENGINS

La régulation de l'effort de pêche peut aussi passer par l'interdiction ou la limitation de certains engins ou de certaines pratiques dont la nocivité est démontrée. Dans le Delta Central une telle démonstration est difficile, car plus que l'engin, c'est l'art de le bien disposer à l'endroit et à la période convenables qui importe. Aussi les interdictions ou les autorisations d'usage de l'épervier, de la senne, des *durankoro* ou de tout autre instrument de pêche sont largement arbitraires. Elles dépendent davantage des pressions exercées sur l'administration par tel ou tel groupe de pêcheurs que des propriétés réelles du matériel considéré. D'ailleurs si les interdictions sont générales, leur application est variable. Ainsi tel engin, interdit ici parce que "meurtrier" - quel engin de pêche n'est pas destiné à l'être - sera toléré et largement utilisé dans d'autres endroits du Delta (chap. 2.5).

Pour conclure ce panorama des aménagements législatifs des années soixante-dix, qui ne seront en rien modifiés par le Code des Pêches de 1986, on peut dire qu'ils correspondent à la volonté d'apaiser le monde halieutique sans pour autant renoncer à des principes centralisateurs. La poursuite de ces deux objectifs contradictoires, correspondant à deux modes de gestions incompatibles, ne peut qu'aboutir au renforcement du désordre et à la pérennisation des sources de conflits. Pour aggraver la situation, on observe, à la même période, l'affirmation d'une politique nationale basée sur deux autres objectifs eux aussi incompatibles : l'accroissement de la production et le renforcement de la protection des ressources.

La politique de demi-mesures et de recommandations contradictoires poursuivie depuis l'Indépendance a contribué, en outre, à l'installation de l'arbitraire administratif et de la banalisation de la corruption (chap. 2.5).

Il apparaît donc que loin d'apporter de bonnes solutions de gestion, la prise en main des pêches par l'Etat n'a fait qu'accroître les difficultés d'un secteur déjà confronté aux mutations induites par le boom halieutique puis par la sécheresse. Mais, plutôt que de blâmer la mauvaise mise en œuvre des principes de la gestion dite "rationnelle", il convient de s'interroger sur les chances de succès que présentait objectivement une telle opération.

L'INADÉQUATION DU MODÈLE DE "GESTION RATIONNELLE"

L'idée d'ajuster l'effort de pêche aux caractéristiques démographiques des populations de poissons pour en prélever la part optimale est théoriquement séduisante mais ne peut s'appliquer avec utilité que dans le cas d'une pêcherie utilisant un très petit nombre de types d'engins pour exploiter un stock (2) *monospécifique* dans un milieu à l'équilibre. L'expérience montre que lorsqu'on s'éloigne de ces conditions qui permettent d'une part la modélisation de la dynamique du stock exploité et d'autre part la définition précise de l'effort exercé, la compréhension des phénomènes se déroulant dans la pêcherie devient de plus en plus improbable. *"Dans le cas où les ressources sont très riches en espèces (cas de nombreuses pêcheries tropicales), ou exploitées par plusieurs pêcheries différentes (...), quand les variations de capturabilité et de report d'effort sont la règle, enfin quand le contrôle direct de l'effort de pêche semble un objectif abstrait, il devient impossible ou sans grande signification de s'en tenir à de simples prolongements des méthodes classiques"* (Chaboud et Charles-Dominique, 1991).

Or, c'est très précisément la situation des pêcheries du Delta Central. En effet, le grand nombre des engins utilisés et la variabilité de leur efficacité selon les méthodes, les lieux, les périodes du cycle hydrologique correspondant à leur emploi, rendent illusoire la définition, *même approchée*, d'un effort de pêche global qui puisse constituer un outil de gestion. Il n'est plus possible dans ces conditions de faire correspondre un volume de captures à un effort de pêche facilement contrôlable sur le terrain, si tant est qu'une telle relation ait réellement un sens dans le cas d'une ressource halieutique aussi complexe que celle du Delta. Le principe même de la "gestion rationnelle" des ressources halieutiques devient de ce fait inapplicable et d'autres solutions doivent être envisagées (chap. 3.5).

Il convient par conséquent de reconsidérer les pré-supposés de l'approche classique de gestion des pêches et tout particulièrement de s'interroger sur la

(2) Il convient de rappeler ici que si une population de poisson est constituée par l'ensemble des individus d'une même espèce appartenant à un même écosystème, dans la théorie halieutique, le stock est défini généralement comme la partie accessible et exploitable de cette population. Il en constitue donc le sous-ensemble gérable par l'homme (Laurec et Le Guen, 1981).

nature exacte de la ressource dont il est question, ainsi que sur le choix des échelles auxquelles il convient de gérer cette ressource.

On sait que l'échelle de gestion adoptée classiquement est celle des stocks qui, dans le cas du Delta Central, correspond à l'ensemble de la zone de pêche. Les caractéristiques des populations de poissons ainsi que de la pêche qui s'exerce sur elles sont définies par rapport à cette dimension globale. Dans les méthodes de gestion rationnelle, comme dans les modèles de dynamique des populations exploitées sur lesquels elles s'appuient, le local n'existe donc pas. Or cette simplification pose problème dans la mesure où un écosystème n'est en rien homogène. On a vu (chap. 1.1) que le milieu aquatique deltaïque pouvait être décomposé en une mosaïque de biotopes, chaque motif de cette mosaïque se distinguant des motifs voisins par diverses caractéristiques et, tout particulièrement pour ce qui nous concerne ici, par leur capacité d'accueillir un plus ou moins grand nombre de poissons. En outre, on sait cette mosaïque évolutive au cours du cycle de crue, tout comme les répartitions en son sein des espèces et des densités de poissons qui, elles non plus, ne sont pas homogènes.

Il en résulte logiquement que, pour un niveau technologique donné, il est des conjonctions de sites et de périodes où la pêche est plus favorable et d'autres où les captures sont plus difficiles et plus rares.

L'hétérogénéité spatio-temporelle de l'écosystème détermine donc un accès différentiel au poisson qui ne peut être pris en compte par une approche globalisante telle que l'approche biologique classique.

Voilà donc un premier point sur lequel nous reviendrons. Mais interrogeons-nous tout d'abord sur la signification de ces disparités d'abondance. Il ne s'agit pas du caprice des poissons de se concentrer en certains points aux dépens d'autres biotopes. On sait que ces disparités proviennent des caractéristiques des biotopes considérés, de leur richesse trophique. Il y a dans le Delta des milieux plus riches que d'autres où les poissons sont plus abondants qu'ailleurs. Le même constat peut être fait à l'échelle globale. La richesse de la région deltaïque, relativement aux biefs fluviaux avoisinants, résulte de sa conformation particulière favorisant la concentration de milieux temporaires hautement productifs (chap. 1.1 ; 3.3). De même, la variabilité des crues, en modulant l'étendue et la durée d'immersion de ces milieux, module la production de poissons (chap. 2.1 ; 3.4). Il en résulte que la richesse halieutique du Delta n'est pas le seul poisson mais bien plutôt l'ensemble de l'écosystème qui autorise, par sa morphologie et ses diverses caractéristiques physico-chimiques, le développement d'une forte capacité biotique, cette dernière permettant *in fine* le développement d'une forte production halieutique.

La ressource dont vivent les pêcheurs n'est donc pas constituée par les seules populations de poissons mais

par l'ensemble de l'écosystème deltaïque et c'est bien évidemment cette ressource-là qu'il convient de gérer. Revêret (1991), qui aboutit à la même conclusion à partir d'une analyse économique des pêcheries maritimes canadiennes, souligne par une métaphore l'évidence de cette conclusion : *"De la même façon que la forêt, ou plus exactement l'écosystème forestier, constitue une ressource dont le bois est un des produits que l'on peut "extraire", l'écosystème marin est une ressource dont le poisson est un produit"*.

À l'échelle locale les inégalités spatio-temporelles de répartition des densités de poissons font qu'il vaut mieux pêcher avec un mauvais engin là où le poisson abonde qu'avec un excellent matériel là où il est rare. D'une certaine façon l'engin est secondaire puisque le choix du site est essentiel. *Ce sont donc les sites de pêche qui constituent l'enjeu des pêches et c'est sur eux que doit s'exercer la réglementation.* Ceci modifie fondamentalement toute l'approche de gestion puisqu'une réglementation basée sur le contrôle des engins et non sur les lieux de pêche correspond de fait à une absence réelle de gestion des ressources. Une telle attitude reviendrait à vouloir gérer l'agriculture en réglementant les charrues sans se préoccuper du partage des bonnes terres. On ne s'étonnera donc pas de constater que la maîtrise des terroirs halieutiques par des groupes de pêcheurs se soit maintenue malgré la loi, et que cette dernière, en générant des ambiguïtés dans leur attribution, ait favorisé la recrudescence des conflits.

Ces conflits sont aussi la marque d'une gestion par les pêcheurs qui n'est pas celle que recommandait l'Etat puisqu'elle porte sur les sites de pêche et en régule l'accès. Cette régulation n'est pas du même type selon qu'il s'agit de pêcheurs sédentaires ou de pêcheurs migrants du fait que les rapports aux terroirs sont différents dans les deux cas :

- La production des sédentaires dépend exclusivement des ressources de la zone de pêche qu'ils maîtrisent et de l'abondance, le plus souvent saisonnière, des poissons. L'accès à ce patrimoine commun répond encore à des appartenances lignagères d'autant plus vivaces que la période d'abondance du poisson est courte. Le niveau d'exploitation répond à des règles consensuelles établies par le groupe, intégrant des règles de gestion. Il conduit à des stratégies économiques articulant des activités et productions complémentaires.

- Les migrants ne sont pas attachés à un terroir particulier - ou le sont peu - puisque leur stratégie est d'identifier les combinaisons de lieux et de moments où le poisson abonde pour en capturer le plus possible à l'aide d'une panoplie de techniques et d'engins très diversifiée, au moins pour les plus aisés. Mais l'accès des allochtones à ces sites de pêche est

conditionné par différentes obligations et tout particulièrement par une redevance établie au prorata de la richesse des eaux convoitées. On a vu que pour les sédentaires cette redevance issue du *maa-ji* constituait une rente différentielle (3). Il convient de souligner que pour les migrants, elle constitue une *taxation* d'autant plus forte que les captures espérées seront élevées. Les unités migrantes les plus performantes économiquement ont donc accès aux meilleurs sites, les autres, repoussées vers les moins bons endroits, sont progressivement amenées à disparaître.

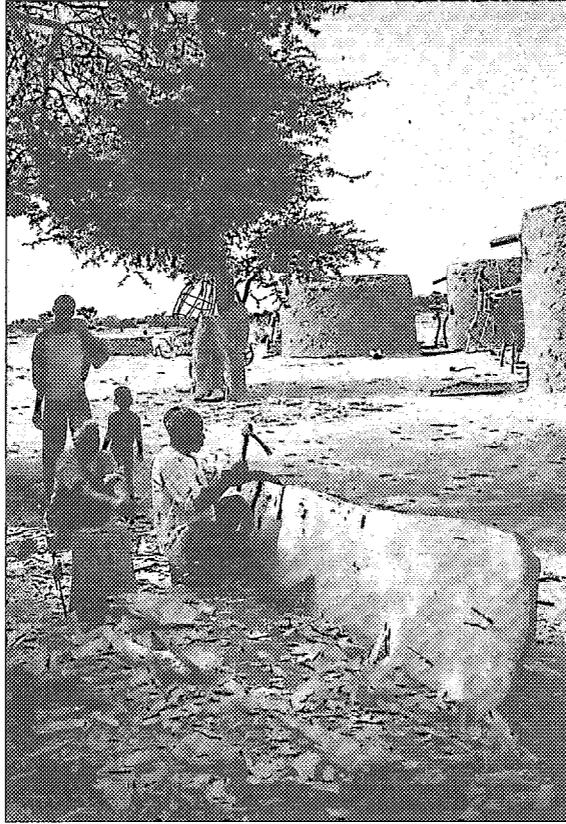
On voit donc que dans la pratique actuelle l'accès à la pêche relève pour les sédentaires d'une *règle sociale* (droit acquis par l'appartenance lignagère) impliquant des contraintes de gestion et la poursuite d'autres activités pour vivre. En revanche, pour les migrants, dont l'activité de pêche est essentiellement commerciale et capitalistique, l'accès à la pêche relève d'une *règle économique* (taxes).

D'autres solutions de gestion des "sites" ou "terroirs" de pêche pourraient éventuellement être envisagées. Au Cambodge par exemple, les lieux de pêche sont répertoriés, cartographiés et font l'objet chaque année d'adjudications administratives. Cette solution qui correspond à la tradition et à la culture des pêcheurs revient à louer, en l'état, un bien foncier qui est restitué en l'état.

Au Mali, où la culture halieutique est différente, on peut s'interroger sur l'acceptabilité de telles pratiques par les pêcheurs. Il semblerait qu'actuellement on s'oriente plutôt vers l'attribution durable de terroirs à des groupes sociaux ou villageois. Cette solution, si elle était adoptée, faciliterait l'aménagement des terroirs par les groupes propriétaires. Ceux-ci, à l'instar d'un paysan investissant dans l'amélioration de ses terres afin de produire plus, auraient ainsi l'opportunité d'améliorer la productivité du terroir halieutique avec, éventuellement, l'aide et l'encadrement de l'Etat.

Cependant, pour être réellement applicable, cette solution comme toute autre pouvant être envisagée, doit nécessairement tenir le plus grand compte des organisations préexistantes qui articulent de façon complexe les droits d'accès de différents acteurs (propriétaires, riverains, allochtones) non pas à des terroirs géométriquement définis mais à des technotopes : combinaison d'un mode de pêche, d'un site de pêche et d'un moment particulier du cycle halieutique (chap. 2.5 et cinquième partie).

(3) C'est-à-dire un gain en numéraire ou en nature dont l'importance dépend de la plus ou moins grande richesse du terroir sans nécessité d'investissement dans les engins et savoirs de pêche.



B. Stornal

Construction d'une pirogue.