

## Chapitre 8

### Le capital social dans le secteur de la pêche<sup>1</sup>

*Cette note se propose d'examiner, à l'aide du concept du capital social, la corrélation entre gouvernance et performances des pêcheries et concours publics au secteur de la pêche. On y démontre que le capital social est essentiel pour faire naître la confiance et favoriser la coopération au sein des communautés de pêcheurs, toutes deux indispensables pour réduire la course au poisson et l'augmentation rampante de l'effort. Les rapports sociaux entre communautés et les liens entre pêcheurs et autorités sont également primordiaux pour le succès de la gestion des pêcheries car ils contribuent à accroître la flexibilité et l'adaptabilité aux changements de cette gestion, ils permettent aux parties prenantes de mieux comprendre et de mieux connaître la ressource et ils favorisent l'augmentation du respect des règles de pêche. On évalue, dans cette note, l'incidence du capital social sur la réforme des concours publics en utilisant les catégories suivantes : paiements directs, aides à la réduction des coûts et financement des services généraux offerts aux pêcheurs. On y présente également un cadre permettant de prendre en compte explicitement l'importance que revêt le capital social en ce qui concerne les aides directes versées aux pêcheurs. On y constate par ailleurs que le capital social peut être développé pour améliorer les résultats de la gestion, voire même pour réduire les coûts de celle-ci. Il faudra probablement, pour ce faire, réorienter les priorités et le financement afin de passer d'une gestion des pêcheries décidée en haut lieu à une cogestion consistant à donner aux pêcheurs des droits et des responsabilités qui en feront des partenaires efficaces dans l'effort de pérennisation des pêcheries.*

Cet étude est consacrée aux aspects *sociaux* de la réforme des subventions et examine, et a été entrepris par le Comité des pêcheries de l'OCDE dans le cadre du projet sur les subventions au secteur de la pêche et développement durable : élargissement de la réflexion. Ce projet a pour but d'élargir la réflexion sur les subventions à la pêche en y incluant les problèmes de la durabilité environnementale, économique et sociale. On y trouvera une définition du capital social, une description de sa valeur dans le secteur de la pêche ainsi qu'une évaluation de ses incidences sur la réforme des concours publics au secteur de la pêche.

<sup>1</sup> Ce document était rédigé par Dr. R. Quentin Grafton, Australie. Les points de vue dans ce document sont ceux de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement ni les points de vue de l'OCDE ni leurs pays Membres.

Ce chapitre se décompose comme suit : la section suivante propose une définition du capital social et décrit brièvement les trois composantes (la confiance, l'engagement civique et la coopération, et les réseaux sociaux) qui sont couramment associées à sa mesure. La prochaine section examine en détail les principales composantes du capital social dans le contexte de la pêche et évalue leurs effets sur la gestion et les performances des pêcheries. La section qui suit donne un aperçu général des niveaux de dépenses et des différentes catégories de transfert public dans les pays de l'OCDE. La prochaine section examine le rôle joué par le capital social dans l'analyse du processus de réforme des transferts publics. Les autres aspects de l'action des pouvoirs publics ayant un rapport avec le capital social et la pêche sont étudiés dans la section suivante, tandis que la dernière section contient les conclusions.

### Mieux comprendre le capital social

Le capital social est un terme général recouvrant les normes et les réseaux sociaux qui facilitent la coopération entre les individus et entre les groupes d'individus. Ce terme a été inventé et réinventé par divers auteurs (Portes 1998). Il a été pour la première fois utilisé par Hanifan (1916) qui l'a employé pour expliquer pour quelles raisons la participation de la communauté contribue à la plus grande réussite de certaines écoles. De nombreuses années après, Bourdieu (1980) décrit le capital social comme une somme de ressources interconnectées par les relations sociales, qui influent sur les résultats sociaux. Coleman (1988) donne sa propre définition de ce terme qui est, toutefois, étrangement similaire à celle précédemment donnée par Hanifan en reliant les résultats scolaires au milieu social des élèves. Selon Coleman (1994), le capital social englobe les structures sociales qui aident les individus dans leur développement cognitif.

Robert Putnam a joué probablement un rôle prépondérant dans l'extension et la popularisation du concept de capital social. Il a utilisé ce terme au départ pour expliquer les différences entre les performances des établissements dans le nord et le sud de l'Italie (Putnam 1993). Son étude, la plus achevée et la plus ambitieuse sur le capital social, intitulée *Bowling Alone* (Putnam 2000), examine l'évolution et l'importance des réseaux sociaux aux États-Unis. Cette étude contient également la définition la plus couramment admise du capital social, à savoir les relations entre individus — les réseaux sociaux et les normes de réciprocité et de confiance qui en émergent (Putnam, 2000, p. 19).

Comme tous les autres capitaux, le capital social peut être augmenté (par le bénévolat) et diminué (par un comportement criminel) par des actes individuels et par des actions collectives (comme l'enseignement public) et est sensible à une série de facteurs socioéconomiques (comme le revenu par habitant, la structure d'âges, les divisions ethnolinguistiques, la règle de droit, etc.). Contrairement au capital humain ou naturel reproductible, le capital social ne peut exister qu'au niveau du groupe ou de la communauté. Le capital social se distingue également par le fait qu'il est apparenté à ce que l'on pourrait appeler un *bien public local et impur* (Sandler 2003, p. 133). Cela vient de ce que les individus d'une communauté ou d'un réseau social défini jouissent d'avantages *non rivaux* (les avantages que tire du capital social un individu d'une communauté ne réduit pas les avantages dont bénéficient les autres) et en partie *non exclusifs* (chaque membre de la communauté peut profiter des avantages du capital social à condition qu'il reste membre de la communauté).

La difficulté que soulève l'opérationnalisation du capital social dans le cadre de la définition des politiques provient de sa mesure. Les chercheurs ont souvent décidé

d'évaluer des effets du capital social, comme la confiance accordée par des individus (Glaeser *et al.* 2000) à d'autres membres de la société, le niveau de criminalité, ou l'ampleur du bénévolat (Sobel 2002). D'autres ont tenté de mesurer le capital social en déterminant les valeurs des facteurs susceptibles d'influer sur son niveau, comme l'inégalité des revenus ou les divisions linguistiques (Grafton, Knowles et Owen 2002). De toute évidence, aucune mesure (ou même ensemble de mesures) ne peut, à elle seule, représenter correctement le capital social d'une société. En dépit de leurs lacunes, les indicateurs comparatifs des effets et des déterminants du capital social dans différentes sociétés prouvent que celui-ci peut avoir une incidence notable sur les performances socioéconomiques (Knack et Keefer 1997).

Afin de mieux comprendre ce qu'est le capital social et comment il peut contribuer aux performances de la société, il convient de le subdiviser en trois domaines distincts quoique interconnectés : confiance, engagement civique et coopération et enfin réseaux sociaux (Paldam 2000).

### Confiance

La confiance, ou plus exactement la confiance généralisée (Knack 2001), permet de mettre en évidence *l'efficacité* ou *la qualité* des relations sociales. En l'absence de confiance, une myriade d'échanges contribuant à améliorer le bien-être risque de ne pas se produire parce que ceux susceptibles de procéder à ces échanges auront choisi de ne pas le faire par crainte d'être exploités. Les communautés où l'on assiste régulièrement à des échanges sociaux mutuellement bénéfiques se caractérisent souvent par une « réciprocité générale », les individus étant prêts à s'aider les uns les autres sans considérer que le bénéficiaire de cette aide devrait aider en retour, car ils s'attendent à ce que les autres en fassent autant pour eux le cas échéant (Putnam 1993). L'absence de confiance dans les relations sociales produit également d'autres effets, car pour ainsi dire toutes les transactions économiques sont basées sur un élément de confiance entre les parties à la transaction (Arrow 1972) auquel ne peut se substituer un contrat juridique.

La confiance est essentielle dans les communautés de pêcheurs et a un impact décisif sur la réduction des coûts de gestion des pêcheries. Si les pêcheurs sont convaincus que les autres respecteront les règles locales et les règlements de protection des ressources et que leur confiance est justifiée, les dépenses engagées pour surveiller les opérations de chacun des pêcheurs seront nettement moindres. Les normes sociales de comportement qui encouragent les pêcheurs à respecter les règles de pêche, comme la réciprocité généralisée et les comportements altruistes, ont pour effet de réduire les dépenses requises pour assurer le respect des règles. Ainsi, le capital social est extrêmement utile car il permet aux pêcheurs de capturer des volumes donnés pour un moindre coût des opérations de contrôle tout en augmentant dans le même temps la probabilité de pérennisation des ressources dans l'avenir.

Une autre forme de confiance est celle qui s'établit entre les pêcheurs et les autorités de gestion. Une confiance réciproque et de bonnes relations de travail entre pêcheurs et gestionnaires favorisent le partage des connaissances et des informations sur la ressource (Pomeroy et Berkes 1997). Ces échanges de données peuvent contribuer à réduire les coûts et à améliorer les résultats de la gestion. Ainsi, en présence d'un échange efficace d'idées, les pêcheurs prennent conscience des conséquences de leurs actions collectives sur la ressource, tandis que les gestionnaires bénéficient des dernières informations sur l'évolution locale des stocks et des conditions environnementales.

### *Engagement civique et coopération*

La confiance entre individus favorise la coopération ainsi que l'engagement civique, comme la participation à des activités de bénévolat et de club et diverses formes de participation politique et locale. La coopération dans l'intérêt mutuel est également étroitement liée au concept de cohésion sociale ou à l'idée selon laquelle des hommes travaillant main dans la main pour un intérêt commun peuvent, grâce à l'amélioration des institutions, être à l'origine d'avantages socioéconomiques (Ritzen, Easterly et Woolcock 2000 ; Temple et Johnson 1998).

La coopération entre pêcheurs est la condition nécessaire (mais non suffisante) d'une pêcherie bien gérée. Dans de nombreuses pêcheries artisanales, la gestion collective et concertée est indispensable pour préserver durablement les ressources maritimes (Ostrom, Gardner et Walker 1993, chapitre 11). Les gestionnaires et les pêcheurs instaurent des formes de "cogestion" (Jentoft, McCay et Wilson 1998) qui requièrent une coopération entre pêcheurs ainsi qu'entre pêcheurs, gestionnaires et organismes publics. Dans le cadre de ces dispositifs, notamment, mais non exclusivement, les pêcheurs conseillent les gestionnaires, les pêcheurs et les gestionnaires prennent des décisions en concertation et les pêcheurs aident à évaluer les stocks et participent à la surveillance et à la police des pêches. En fait, toutes les pêcheries qui sont durablement gérées et qui produisent des bienfaits importants et réguliers se caractérisent par une participation (individuelle et collective) des pêcheurs aux décisions de gestion, en particulier sur la nature des règlements mis en place (Grafton 2000a).

L'exemple le plus marquant de cogestion est celui des associations coopératives de pêcheurs au Japon qui se sont vu déléguer des droits et des responsabilités de gestion locale au titre de la loi sur la pêche de 1949. Ces associations établissent un lien essentiel avec les autorités de contrôle des pêcheries, tout en aidant à définir efficacement des règles de pêche au niveau local (Ruddle 1989, Yamamoto 1995). Les associations japonaises et d'autres exemples de mise en commun des ressources montrent que la coopération dans le domaine de la pêche contribue à :

- renforcer la capacité de résolution des conflits lorsqu'ils surgissent,
- améliorer la centralisation et le partage des informations, et
- rendre plus efficace la délégation des responsabilités entre gestionnaires et pêcheurs.

On a pu constater que ces trois facteurs améliorent sensiblement la gestion des ressources naturelles. (Adams *et al.* 2003 Pretty 2003).

Outre les avantages qu'elle apporte au secteur de la pêche, la collaboration est à l'origine de bienfaits collectifs indirects par le biais de l'engagement civique et du bénévolat. Ainsi, le bénévolat sous forme d'activités de « grand frère et de grande sœur » ainsi que d'autres engagements des jeunes et des enseignants peut être à l'origine d'avantages sociaux importants en améliorant les résultats scolaires et en renforçant la cohésion sociale. Dans de petites collectivités isolées, ces activités peuvent être primordiales, étant donné que les services fournis par l'État sont souvent moins nombreux que dans les grands centres urbains.

### *Réseaux sociaux*

Contrairement à la confiance et à la coopération qui sont des *effets* du capital social, les réseaux sociaux sont des facteurs de *causalité* de celui-ci. Les réseaux sociaux se

subdivisent en trois catégories de capital social : affectif, relationnel et instrumental (Woolcock 2001; Narayan 1999; Putnam 2000). Le capital social *affectif* recouvre les relations ou “liens forts” à l’intérieur de groupes de même sensibilité (par exemple famille, petite communauté de pêcheurs), qui correspondent souvent à des réseaux plus denses et plus localisés. Les liens forts sont particulièrement utiles dans le contexte de la pêche, car ils sont associés à la confiance et à la coopération, qui encouragent les pêcheurs individuels à respecter les règles et à adopter des pratiques de pêche durable.

Le capital social *relationnel* correspond aux liens *entre* des réseaux sociaux ou des groupes similaires mais différents. Souvent, les liens et les relations d’interdépendance sont beaucoup plus faibles entre groupes hétérogènes qu’entre groupes relativement homogènes. Ces « liens faibles » (Granovetter 1973) peuvent, cependant, revêtir une grande importance, car ils fournissent un mécanisme essentiel à la diffusion des connaissances et des innovations (Grafton, Knowles et Owen 2002). Dans le contexte de la pêche, le capital social relationnel peut avoir un impact déterminant sur les progrès techniques, en suscitant une coopération régionale entre communautés de pêcheurs, et sur la résolution des conflits entre des intérêts et des engins différents.

Le dernier type important de réseau social est le capital social *instrumental*. Il correspond aux relations ou engagements entre des groupes ou réseaux disparates qui sont à des niveaux hiérarchiques différents. Ainsi, les relations entre gestionnaires de la pêcherie ou service public de pêche et un groupe de pêcheurs sont une forme instrumentale de capital social plutôt qu’une forme relationnelle de capital social. Ces liens sont indispensables si l’on veut que les activités de gestion de la pêche soient efficacement réparties entre pêcheurs et gestionnaires.

## Le capital social dans le cadre de la pêche

Les effets du capital social sur les résultats des activités de pêche sont examinés sous l’angle des causes immédiates du capital social, à savoir la qualité et le nombre des relations sociales dans et entre les réseaux sociaux. Si l’on veut comprendre pour quelle raison le capital social peut contribuer à produire les résultats souhaitables dans le domaine de la pêche, il convient d’examiner en premier lieu la nature commune des ressources halieutiques et les règles utilisées pour réguler les activités de pêche.

### *Le problème des ressources communes*

Les ressources halieutiques font partie du stock de capital naturel, qui peut être augmenté ou réduit selon l’importance de la pêche. Les pêcheurs sont des *rivaux* car un poisson débarqué par un navire ne peut être capturé par d’autres. Moins l’espèce est abondante et plus elle est précieuse, plus la concurrence s’intensifie et plus les externalités négatives produites par les activités de pêche d’un individu sont importantes. Une autre caractéristique essentielle commune aux pêcheries est le fait qu’il est difficile et coûteux *d’exclure* les autres de l’activité. La raison en est que beaucoup d’espèces sont mobiles, du moins à un stade donné de leur cycle de vie ; or, la capacité d’observer librement le comportement des pêcheurs en mer, surtout en plein océan, est limitée.

Compte tenu des rivalités entre individus, qui sont engendrées par la pêche, et de la difficulté d’empêcher les autres de pêcher, il est évident que les mécanismes qui faciliteront une action collective amélioreront la gestion des pêcheries parce que la coopération permet de limiter chez les pêcheurs les comportements qui ont des

répercussions sur les activités des autres et génèrent une incitation sociale à respecter des règles définies collectivement. Ainsi, les pêcheurs qui refusent de respecter les règles de pêche fixées par la communauté au détriment des autres pêcheurs qui supportent le coût de leur comportement risquent d'être mis au ban de la société et peuvent être exclus d'activités sociales importantes, ce qui a un fort effet dissuasif.

Selon un grand nombre d'ouvrages et d'articles, les collectivités de pêcheurs qui ont élaboré des normes sociales efficaces et qui contrôlent collectivement les captures ont augmenté les revenus qu'elles tirent de la pêche tout en contribuant à assurer la pérennité de la ressource. Ainsi, le tableau 8.1 compare, d'après les données fournies par 30 études de cas, les externalités halieutiques dans 21 pêcheries différentes de 14 pays. Dans chaque pêcherie, des questions ouvertes ont été posées aux pêcheurs sur les structures institutionnelles qui existent dans leurs collectivités et l'état des ressources qu'ils exploitent. À l'aide de trois descripteurs du niveau d'externalités, à savoir faible, modéré et élevé, l'étude compare les résultats obtenus lorsque l'exploitation des ressources est régie par des règles collectives et lorsqu'elle ne l'est pas. Dans cette analyse, on considère que les pêcheurs sont "organisés" s'ils ont fixé collectivement des règles limitant l'accès aux pêcheries et des règles régissant la nature des prélèvements : prescriptions relatives aux lieux de pêche, aux tailles autorisées des poissons et aux périodes de fermeture.

En appliquant la méthode décrite ci-dessus, le tableau 8.1 révèle que la coopération peut contribuer à améliorer sensiblement les résultats de la pêche. Ainsi, des externalités négatives élevées caractérisent la pêche dans 6 % seulement des pêcheries organisées, alors que la proportion est plusieurs fois supérieure dans les pêcheries ne comportant aucune organisation collective. D'après ces constatations et les autres données recueillies, les auteurs de l'étude concluent que les pêcheurs qui s'organisent réussissent généralement à réduire l'importance des externalités technologiques.... (Ostrom, Gardner et Walker 1994 p. 263)



**Tableau 8.1. Organisation des pêcheurs et externalités techniques négatives de la pêche**

Capacité organisationnelle des pêcheurs	Externalités techniques négatives		
	Minimales	Modérées	Élevées
Organisés	9 (53%)	7 (41%)	1 (6%)
Non organisés	0 (0%)	1 (25%)	3 (75%)

Notes:

1. Les chiffres inscrits sur ce tableau correspondent au nombre de groupes à l'intérieur de chaque catégorie (organisés ou non organisés) et le pourcentage, la proportion du nombre total dans chaque catégorie.

2. « Organisés » s'applique aux pêcheurs qui ont élaboré des règles collectives de pêche sous forme de règles de limitation de l'accès ainsi que des fixant les responsabilités et les missions.

3. Données reçues sur 21 différentes pêcheries.

Source : Ostrom, Gardner et Walker (1994, p. 264).

### Règles de pêche

Les pêcheurs définissent habituellement, mais non exclusivement, les “règles du jeu” qui régissent leur activité notamment en fixant les limites *spatiales* des pêcheries (qui peut pêcher et où), les restrictions *temporelles* (qui précisent à quel moment et pour quelle durée la pêche est ouverte), les contraintes applicables aux *engins* (nature des engins utilisables) ainsi que les règlements régissant le sexe, la taille et les autres caractéristiques des animaux prélevables. Le succès des règles définies par les pêcheurs eux-mêmes, par des gestionnaires extérieurs ou par ces deux groupes dépend d'une série de facteurs de « gouvernance » (Dietz, Ostrom et Stern 2003), mais sont surtout fonction :

1. des moyens disponibles pour surveiller le comportement des pêcheurs ;
2. de la fréquence des changements d'utilisation de la ressource ;
3. du niveau d'interdépendance entre les pêcheurs et leurs familles ;
4. des moyens d'exclusion des personnes extérieures ; et
5. de l'adhésion de la collectivité aux mesures de surveillance et de police des pêches.

Le capital social, tel qu'il est représenté par les réseaux sociaux sous forme de liens affectifs, relationnels et instrumentaux entre individus et groupes, joue un rôle prépondérant dans les cinq domaines de la gouvernance. Ainsi, moins les pêcheurs sont capables de surveiller les activités de leurs collègues, plus le capital social affectif joue un rôle décisif lorsqu'il s'agit d'assurer la primauté de l'intérêt collectif sur l'intérêt individuel. En outre, plus les pêcheurs sont reliés à des réseaux extérieurs, sous forme de capital social relationnel, plus ils sont capables de faire face aux changements, en particulier aux chocs d'origine extérieure. Les liens avec les autorités extérieures assurant la police des pêches peuvent également avoir un impact déterminant sur la diminution de la pêche illégale obtenue en utilisant la force publique pour empêcher les pêcheurs extérieurs d'exploiter les ressources halieutiques communautaires.

### *Rôle du capital social*

Le rôle que peut jouer le capital social, affectif, relationnel et instrumental dans le cadre de la gouvernance des pêches est résumé dans le tableau 8.2. Ce tableau évalue l'influence de ces trois types de réseaux sur la résolution des conflits, le respect des règles, la création de connaissances, la diffusion et l'échange d'informations, la flexibilité de la gestion, les comportements de maximisation de la rente et les options de gestion en présence d'incertitudes.

**Tableau 8.2. Capital social et gouvernance des pêcheries**

<i>Aspect de la gouvernance des pêcheries</i>	<i>Type de capital social</i>		
	<b>Capital social affectif</b>	<b>Capital social relationnel</b>	<b>Capital social instrumental</b>
<b>Résolution des conflits</b>	X	X	X
<b>Respect des règles</b>	X	X	X
<b>Création, diffusion et échange de connaissances</b>		X	X
<b>Amélioration de la flexibilité face aux changements</b>		X	X
<b>Comportement de maximisation de la rente</b>	X		X
<b>Options de gestion en présence d'incertitudes</b>	X	X	X

*Notes:*

1. 'X' indique que le facteur de gouvernance (ligne) en question est susceptible d'*accroître* le nombre et la qualité des relations de ce type de capital social (colonne).

Tous les types de réseaux sociaux sont susceptibles de jouer un rôle décisif dans la *résolution des conflits* à leurs niveaux respectifs : la communauté de pêcheurs, entre groupes de pêcheurs, et entre pêcheurs et gestionnaires. Les liens à l'intérieur et entre réseaux sociaux sont importants car la concurrence entre pêcheurs prédispose à des conflits entre individus, collectivités, engins de pêche ainsi qu'entre gestionnaires et pêcheurs. Ainsi, des liens efficaces entre groupes étroitement liés (capital social affectif) et entre groupes divers (capital social relationnel) permettent de réduire les conflits et de régler par soi-même les problèmes à mesure qu'ils se posent.

On a pu démontrer également que des "liens forts" à l'intérieur de groupes contribuent dans une large mesure à inciter les pêcheurs individuels à respecter les règles de la collectivité (Ostrom 1990), tandis que de bonnes relations et la confiance mutuelle entre pêcheurs et gestionnaires incitent les pêcheurs à accepter plus facilement les règlements de pêche et à les *respecter*. Souvent, l'acceptation de règles collectives est déterminée par l'appartenance à un réseau social, par exemple celui des associations coopératives de pêche au Japon. L'appartenance à une collectivité et le fait d'y résider, à son tour, facilitent la transmission de connaissances traditionnelles et augmentent les possibilités d'interaction sociale, qui favorisent un comportement altruiste. Lorsque les conséquences de la transgression des règles sont très graves, et peuvent même aboutir à l'effondrement de stocks, le capital social affectif aussi bien qu'instrumental est particulièrement déterminant pour la bonne gouvernance des pêcheries.



Les ouvrages et les articles sur les “liens faibles” (Coleman, Katz et Menzel 1966, Ryan et Gross 1943, Rogers 1995) démontrent clairement que les liens entre réseaux sont un important mécanisme de *transfert des connaissances* et des idées. A leur tour, les « liens forts » à l’intérieur des collectivités contribuent à diffuser les connaissances transmises par les « liens faibles ». De même les *échanges d’informations* sur l’état d’une pêcherie - les pêcheurs communiquant leurs connaissances traditionnelles et les gestionnaires leurs connaissances scientifiques - sont un aspect important de la cogestion réussie. La capacité à *s’adapter aux changements* intervenant dans la pêcherie et aux influences externes est vraisemblablement directement proportionnelle à l’ouverture ou l’inclusivité des réseaux. Cela vient de ce qu’une bonne connaissance d’autres modes de pensée et d’action aide les individus à s’adapter aux changements. En conséquence, plus les « liens faibles » et les liens d’un bout à l’autre des hiérarchies du réseau sont importants - exprimés par la puissance et la qualité des relations entre les différentes couches sociales - plus la gestion a une chance d’être souple.

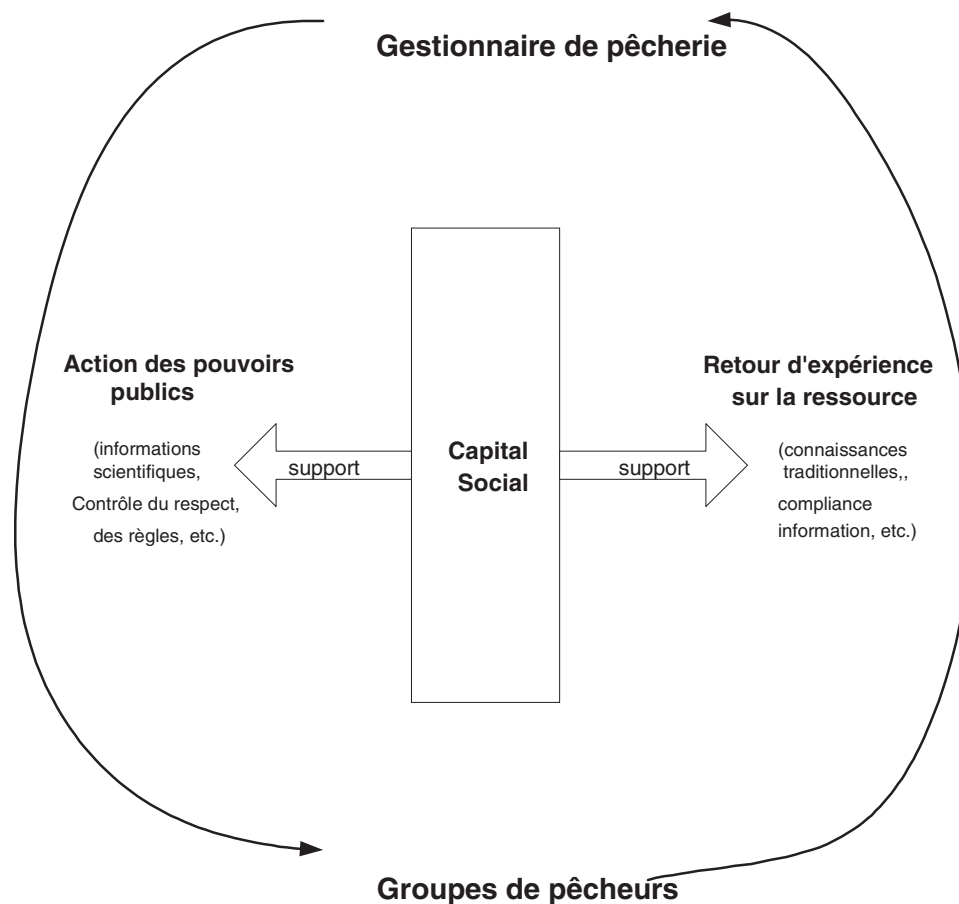
Le regroupement de certains pêcheurs dans le but de faire pression sur les autorités aux dépens de groupes rivaux est un autre aspect important, bien que délétère, de la gouvernance des pêcheries, qui peut être associé au capital social affectif. Par exemple, des groupes de pêcheurs concurrents peuvent faire pression pour obtenir une part plus grande du total admissible de capture (TAC) au détriment d’autres pêcheurs. Ce comportement de *maximisation de la rente* peut être aggravé par l’existence de forts liens collectifs et l’identification à des intérêts particuliers, surtout si les collectivités en question ont des relations étroites avec les gestionnaires.

La gestion des pêches se caractérise par de grandes incertitudes. Afin de garantir un certain contrôle, quel que soit le scénario, la gestion doit être « imbriquée » (Ostrom 1990) afin qu’il existe des responsabilités de gestion individuelles, locales ou collectives, régionales et nationales. Le capital social aide à soutenir ces différentes couches de gestion et de ce fait contribue à la définition d’*options de gestion*. Il est bon qu’il en soit ainsi car des normes et des règles élaborées à différentes échelles - locale, régionale et nationale - auront une efficacité différente dans le temps et selon les circonstances. Ainsi, les règles définies par la collectivité sur la base des connaissances traditionnelles de ses membres contribueront certainement à assurer la durabilité des stocks locaux, tandis que la régulation au niveau national des captures totales est essentielle pour assurer la viabilité des méta-stocks et l’intégrité écosystémique. De même, il est préférable de traiter au niveau national les conflits entre les navires de pêche nationaux et étrangers, alors que l’établissement de règles relatives aux périodes de fermeture de la pêche ne peut que bénéficier de la participation du niveau local.

### *Cogestion*

Pour illustrer l’importance du capital social, la figure 8.1 montre de *quelle manière* le capital social joue un rôle dans la gestion des pêcheries. Les flèches fines représentent le flux d’informations et de services entre les deux principaux acteurs (groupes de pêcheurs et gestionnaires). Par exemple, les gestionnaires fournissent souvent des connaissances scientifiques sous forme de conseils et de modèles, tandis que les pêcheurs peuvent fournir des connaissances locales et traditionnelles précieuses (Berkes, Colding et Folke 2000). Le capital social « facilite » cet échange en accroissant le nombre et la qualité des liens entre les pêcheurs et les gestionnaires des pêcheries.

Figure 8.1. Rôle du capital social dans la gestion des pêcheries



Dans la figure 8.1, le capital social instrumental apporte aux pêcheurs la confiance et la coopération dont ils ont besoin pour transmettre leurs connaissances traditionnelles sur l'état des ressources. Ces informations sont souvent extrêmement utiles à une échelle spatiale réduite (Ruddle, Hviding et Joannes 1992) et permettent aux gestionnaires de suivre régulièrement l'évolution de l'environnement et des ressources (Pinkerton 1989). A leur tour, les gestionnaires peuvent fournir aux pêcheurs des données scientifiques précieuses sur un territoire halieutique nettement plus étendu et caractérisées par une sophistication beaucoup plus grande de la modélisation. Ces échanges de connaissances ou ces communications dans les deux sens sont impossibles en l'absence d'un capital social bien développé. Les mesures prises par les autorités, qu'il s'agisse d'opérations de surveillance ou de police des pêches, sont elles aussi indispensables au succès de la gestion des pêcheries, compte tenu de la nature commune des biens exploités. De même, l'existence d'un capital social affectif au sein des collectivités permet d'améliorer nettement le respect des règles et contribue à favoriser un comportement coopératif au niveau local.

## Concours publics au secteur de la pêche

Les concours publics nationaux et régionaux dont bénéficient les pêcheurs se décomposent en trois grandes catégories. Les *paiements directs*, comme les subventions aux navires et aux engins et le soutien des prix, qui sont des aides financières versées directement aux pêcheurs qui continuent leur activité, les aides à la *réduction des coûts* - aides destinées à diminuer la capacité excédentaire sous forme de rachat de licences ou de navires dans le but de diminuer l'effort de pêche - ainsi que les *services généraux* – surveillance, police des pêches et évaluation des stocks qui sont financées par les recettes publiques générales. Globalement, ces trois formes d'aides au secteur de la pêche représentent plusieurs milliards de dollars.

**Tableau 8.3. Concours publics au secteur des pêches maritimes des pays de l'OCDE, 1996-2000**

(en millions d'USD)

	1996	1997	1998	1999	2000
<b>Paiements directs</b>					
- Aides à la réduction des coûts	789	740	772	714	600
- Autres	838	702	758	870	625
<b>Services généraux</b>	5 171	4 856	3 914	4 255	4 647
<b>Total (millions d'USD)</b>	6 799	6 298	5 481	5 790	5 816
<b>% de la valeur des débarquements</b>	18%	17%	19%	19%	19%

Notes:

1. Les sommes proviennent des budgets nationaux et ne comprennent pas les aides extrabudgétaires ni, en général, les concours au niveau infranational.
2. Des données font défaut pour certains pays et pour certaines années.

Source: Cox et Schmidt (2002, p. 8) et Cox (2004).

Le tableau 8.3 résume les concours publics accordés pendant la période 1996-2000 dans l'ensemble des pays de l'OCDE. Ces chiffres montrent que, collectivement, les aides versées au secteur de la pêche par les pouvoirs publics des pays de l'OCDE sont considérables. Les services généraux qui représentent au moins 70 % de la totalité des transferts viennent largement en tête des dépenses. Le tableau, néanmoins, ne fait pas apparaître les variations considérables d'un pays à l'autre. Ainsi, les concours publics dans des pays, comme l'Islande et la Nouvelle-Zélande, sont inférieurs à 5 % de la valeur totale des débarquements. En revanche, ils représentent en Finlande et en Irlande plus de la moitié de la valeur totale des débarquements. Le tableau 8.3 fait, par ailleurs, apparaître la tendance générale à la diminution du montant nominal transféré au secteur de la pêche. Toutefois, si l'on mesure les concours publics en proportion de la valeur des débarquements, on constate que ceux-ci ont augmenté en raison du déclin de la valeur globale des débarquements.

### *Paiements directs et aides à la réduction des coûts*

Les paiements directs sont en fait des subventions dans le sens où ils influent *directement* sur le comportement des pêcheurs individuels, soit en réduisant les coûts, soit en augmentant le rendement ou en accroissant les bénéfices (Schrank et Keithly 1999), toutes choses qui ne se seraient pas produites en l'absence d'interventions. Un grand nombre d'ouvrages et d'articles montrent que les paiements directs qui *accroissent* l'effort de pêche nominal peuvent mettre en péril à long terme les pêcheries (Milazzo

1998; Munro et Sumaila 2002). Cet effet néfaste vient de la nature commune des pêcheries où les prélèvements d'un pêcheur engendrent généralement une externalité négative pour les autres pêcheurs. En conséquence, les subventions qui encouragent les pêcheurs à faire peser des coûts sur d'autres se traduisent par une réduction du rendement économique de la pêche.

Toutes les subventions n'ont pas des effets doublement négatifs. Ainsi, les subventions qui favorisent des comportements plus souhaitables, par exemple les aides versées pour éliminer le recours à des pratiques de pêche néfastes, en fixant une valeur de récupération pour le rachat d'engins de pêche comme les filets dérivants, peuvent contribuer à pérenniser la ressource. De même, des transferts directs aux pêcheurs sous forme de rachat de navires ou de licences, qui permettent de réduire l'effort de pêche global, peuvent bénéficier à court terme aux pêcheurs restant en activité, tout en contribuant à diminuer la pression sur les ressources halieutiques. Néanmoins, si l'on ne prévoit pas de contrôles efficaces ou des incitations appropriées pour limiter l'effort de pêche, les transferts destinés à réduire les coûts peuvent se révéler assez inefficaces à long terme. On a en effet constaté dans de nombreuses pêcheries que l'effort a tendance à revenir subrepticement après le désarmement d'un navire (Hatcher 2000).

### *Services généraux*

Les services généraux fournis par l'État constituent la composante la plus importante des concours publics au secteur de la pêche puisqu'ils se montent à près de 70 % des dépenses totales. Ces transferts financent l'administration chargée de gérer les pêcheries et comprennent les coûts de police des pêches, d'évaluation des stocks, des programmes de reconversion, de la recherche sur les pêcheries hauturières, ainsi qu'une multitude d'autres postes (OCDE 2000). Pour l'ensemble des pays de l'OCDE, le financement de la recherche, de la gestion directe et de la police des pêches représentent environ un tiers de la totalité des concours publics dont bénéficie le secteur de la pêche (Cox et Schmidt 2002, p. 7). Les dépenses d'infrastructure sont un autre poste important des transferts au titre des services généraux : il s'agit notamment de la construction et de l'entretien des installations portuaires utilisées par les pêcheurs.

On peut argumenter que les dépenses publiques engagées pour pérenniser les pêcheries constituent en quelque sorte un « devoir de diligence », qu'il incombe à l'État de financer au nom de ses citoyens pour préserver des ressources ou des actifs nationaux. Dans certains pays, les pouvoirs publics font également participer les pêcheurs au financement des coûts de conservation en leur demandant d'acquitter des droits de licence, entre autres. Ce cofinancement se justifie par le fait que les pêcheurs qui peuvent tirer des rentes substantielles de leur activité, par exemple lorsque qu'ils se voient allouer des droits de pêche individuels par l'État, ont de ce fait le devoir d'aider à payer les dépenses de conservation des ressources qu'ils exploitent (Grafton 1995).

### **Réforme des concours publics et importance du capital social**

La plupart des transferts opérés par la puissance publique au profit du secteur de la pêche sont décidés sans vraiment prendre en compte leurs effets, positifs ou négatifs, sur le capital social. Cela *ne signifie pas* pour autant que la puissance publique ne se préoccupe pas des considérations sociales. En effet, les concours publics directs et le financement de l'infrastructure halieutique visent en grande partie des objectifs socioéconomiques : réduction du chômage dans des collectivités de pêcheurs où les

possibilités d'emploi sont réduites ou programmes de reconversion destinés à permettre aux pêcheurs de s'insérer dans d'autres secteurs (Grafton et Lane 1999).

En conséquence, s'il est avéré que le capital social joue un rôle déterminant en contribuant à assurer une gestion efficace et la pérennité des pêcheries, conformément à l'argumentation exposée dans ce document, il faut donc prendre en compte *explicitement* les effets du capital social dans toute réforme des concours publics. Si les pouvoirs publics ont décidé de consacrer un montant donné à la pêche pour parvenir à certains objectifs dans le cadre de la réforme, la *manière* dont ces fonds sont dépensés aura un impact déterminant sur les résultats obtenus. En effet, même s'ils décident de ne pas modifier leur niveau de dépenses ou d'aides en réformant les transferts publics, ils pourront parvenir à de meilleurs résultats socio-bio-économiques en tenant expressément compte des effets sur le capital social dans le secteur de la pêche. Ces problèmes de la réforme des concours publics sont traités en fonction des catégories de dépenses suivantes : paiements directs, aides à la réduction des coûts et services généraux.

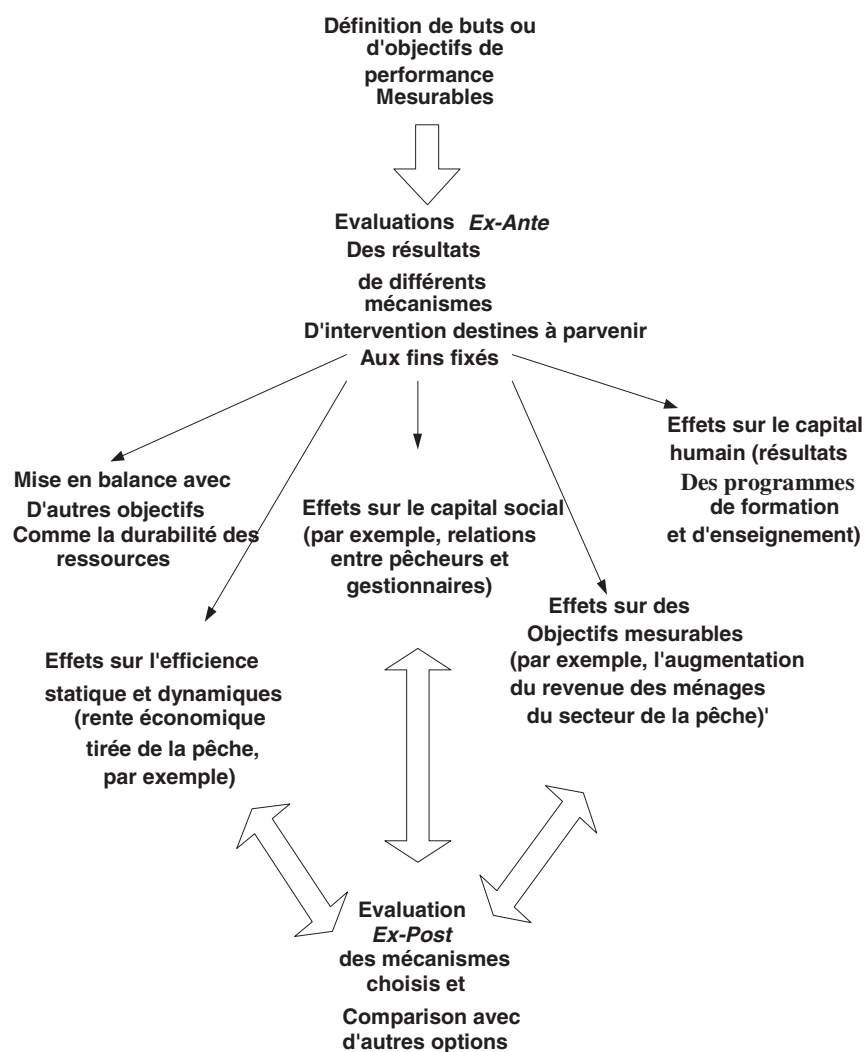
### *Paiements directs*

En règle générale, les subventions directement versées aux pêcheurs ont des effets négatifs sur les ressources communes aussi bien sous l'angle économique que sous celui de la pérennisation. Néanmoins, leur utilisation est justifiée essentiellement pour des raisons sociales. Ainsi, ces aides financières ont été employées pour maintenir sur place les communautés de pêcheurs, pour éviter une augmentation du chômage dans des zones en proie à des difficultés économiques et pour apporter un soutien financier à titre provisoire ou à court terme les pêcheurs en cas de déclin inattendu des stocks halieutiques.

Il est en général important pour les pouvoirs publics de pouvoir réaliser leurs objectifs sociaux, et les fonds versés pour ce faire représentent une fraction importante des budgets nationaux. Le problème qui se pose, néanmoins, est de savoir si les paiements destinés avant tout à atteindre ces objectifs sociaux doivent être associés à une participation à la pêche, surtout s'ils contribuent à accentuer l'incidence biologique et économique de la surpêche.

La figure 8.2 contient un cadre possible d'évaluation de l'efficacité des paiements directs versés aux pêcheurs dans le cadre d'une réforme des concours publics. Il en ressort que toute intervention de l'État doit être clairement définie et doit être quantifiable et mesurable lorsque l'on veut pouvoir apprécier si les fonds versés ont été bien dépensés. Avant de choisir le mécanisme auquel on aura recours pour atteindre les objectifs définis (par exemple augmentation des revenus des ménages dans une petite collectivité de pêcheurs), il convient d'évaluer une série de choix possibles. Ainsi, pour *chaque* mécanisme d'intervention éventuel, il faut réaliser une série d'évaluations *ex ante* qui devront au moins comporter un arbitrage avec d'autres objectifs souhaitables (comme la durabilité des ressources), les effets sur l'efficacité statique et dynamique, les répercussions sur le capital humain et les conséquences pour le capital social. Après avoir mis en oeuvre l'instrument choisi, on procédera à une évaluation *ex post* qui aura pour but de déterminer l'efficacité de celui-ci. Cette évaluation devrait permettre aux gestionnaires des pêcheries de tenir compte explicitement des conséquences des mesures adoptées, aussi bien au niveau du capital social que d'autres facteurs. Une évaluation réalisée par la suite devrait permettre également aux gestionnaires de déterminer si l'instrument choisi, qu'il s'agisse de paiements directs aux pêcheurs ou toute autre solution adéquate, est la mesure la mieux adaptée pour parvenir à l'objectif choisi.

Figure 8.2. Évaluation des mécanismes décisionnels dans le secteur de la pêche



La forme d'aide choisie déterminera dans une large mesure l'effet produit par les paiements directs - positif, négatif ou neutre - sur le capital social affectif, relationnel et instrumental. Cependant, la littérature sur les réseaux sociaux donne une idée des effets possibles de ces paiements. Par exemple, les paiements qui sont *universels* ou sont accessibles à tous ou qui sont fondés sur des *besoins* constatés auront vraisemblablement moins d'effets nocifs sur les relations sociales que ceux qui sont arbitraires ou qui favorisent un groupe par rapport à un autre. En revanche, des dépenses qui avantageraient les armateurs de grands navires ont peu de chance de contribuer au capital social. Des paiements qui mettent en jeu une *relation réciproque* ou un échange devraient en principe avoir aussi un effet plus positif sur le capital social que ceux qui sont perçus comme des paiements versés sans contrepartie. Par exemple, si l'aide est assortie de la nécessité pour les pêcheurs d'entreprendre une activité (comme un programme de reconversion), on estime que les bénéficiaires ont « gagné » cette aide, ce qui diminue en fait les risques de



jalousie d'autres membres de la collectivité de pêcheurs. Les paiements directs doivent être *compatibles* avec les objectifs de la collectivité et du groupe. Ainsi, les paiements qui encouragent les individus à quitter la collectivité renforceront moins le capital social que ceux qui ne le font pas.

### *Aides à la réduction des coûts*

Les concours accordés en vue de réduire les coûts comportent une série de programmes dits de désarmement mis en place afin de diminuer l'effort de pêche. Habituellement, ces transferts prennent la forme de rachats de licences de pêche et/ou de navires. A condition que ces rachats portent sur des navires de pêcheurs volontaires et que les paiements proviennent des recettes générales, et non des pêcheurs eux-mêmes, ces programmes sont vus d'un bon œil par les pêcheurs. Les pêcheurs qui, à la suite du désarmement de leurs navires, quittent la pêcherie, bénéficient d'un dédommagement qui vient grossir leur patrimoine alors que les pêcheurs qui restent tirent avantage de la baisse de la concurrence qui découle de la contraction de l'effort de pêche.

Les effets, sur le capital social, du désarmement et de la réforme des concours à finalité de réduction des coûts dépendent énormément de la situation dans la pêcherie et de la nature des dédommagements. Parfois l'injection de fonds dans la pêcherie en question peut servir à trouver une solution à des conflits entre les gestionnaires et les pêcheurs : il en a été ainsi du programme de désarmement qui a été mis en oeuvre dans la pêcherie chalutière du sud-est en Australie (Fox, Grafton, Kompas et Che 2004). Ainsi, le désarmement peut contribuer à consolider le capital social instrumental qui relie les pêcheurs et les groupes de pêcheurs aux gestionnaires. En revanche, les programmes de désarmement qui sont jugés arbitraires ou injustes ou qui excluent certains groupes de pêcheurs peuvent avoir des effets négatifs sur le capital social relationnel et instrumental. Pour réussir à surmonter ces difficultés, les gestionnaires peuvent choisir d'avoir recours à une vente aux enchères inversées qui n'avantage ou ne défavorise personne, qui est ouverte à tous les pêcheurs et qui a moins d'effets vraiment néfastes sur le capital social que les procédures qui sont basées sur une distinction en fonction de la taille des navires ou du type d'engin.

### *Services généraux*

Dans de nombreuses pêcheries développées, la démarche classique de gestion est hiérarchique étant donné que les autorités sont pour ainsi dire les seules à fixer les quantités pêchées et les règles de pêche (type d'engin, saison de pêche). Une approche hiérarchique de la gestion des pêcheries peut contribuer à augmenter les coûts de gestion, en particulier les coûts de surveillance et de police des pêches et a, en outre, le défaut de ne pas exploiter pleinement les savoirs et compétences des pêcheurs (Jentoft 2000). La prise de conscience croissante de la contribution essentielle, voire même parfois déterminante, que pouvaient apporter les pêcheurs au succès de la gestion, a conduit à penser que les modèles ascendants de gouvernance des pêcheries (Lane et Stephenson 2000) devraient donner de meilleurs résultats moyennant, peut-être même, de moindres dépenses publiques. Cette gestion des pêcheries doublement gagnante — meilleurs résultats à un coût inférieur — dépend, toutefois, beaucoup de la confiance, de la coopération et de la qualité des liens entre pêcheurs et entre pêcheurs et gestionnaires. En s'appuyant sur les normes sociales qui encouragent la coopération plutôt que la rivalité et en instaurant des liens entre autorités et pêcheurs, les collectivités de pêcheurs peuvent avoir une plus grande influence sur les résultats de la gestion. En d'autres termes, en

veillant au développement de liens entre membres d'une même collectivité, entre collectivités et entre pêcheurs et gestionnaires, on parvient plus efficacement à atteindre les objectifs de durabilité et de viabilité économique des pêcheries.

Dans le cadre de la réforme des concours publics au secteur de la pêche, il est crucial de s'assurer que les pêcheurs ont des droits et des responsabilités appropriés. Si la participation des pêcheurs aux décisions est faible ou inexistante et que, par ailleurs, ils ne détiennent aucun droit de propriété à long terme sur les ressources, ils seront peu incités à coopérer et à investir leur temps dans l'amélioration des performances de la pêcherie. En *ne* mettant *pas* à profit ou en *ne* développant *pas* le capital social, les gestionnaires risquent de faire plus d'erreurs, se montrer moins souples face aux changements, augmenter les coûts de gestion et moins inciter les pêcheurs à respecter les règles de pêche (Grafton 2000b). En ce qui concerne la réforme des concours publics, le renforcement des régimes de droits des pêcheurs et de leurs collectivités incitera davantage ceux-ci et leur donnera la capacité de prendre en charge certaines des responsabilités actuelles des gestionnaires, ce qui aura pour effet d'abaisser les dépenses publiques consacrées aux services généraux.

Pour mettre à profit les avantages du capital social, il faut faire participer les pêcheurs à la gestion de la ressource (Pomeroy et Berkes 1997). De ce fait, dans le cadre de toute réforme des concours publics, les gestionnaires doivent envisager de systématiquement prendre en compte les connaissances traditionnelles des pêcheurs sur l'état de la ressource, de favoriser le développement d'organes de décision ou de conseils consultatifs auxquels participeront des représentants des collectivités et groupes de pêcheurs, d'élaborer des procédures de règlement des conflits, de garantir aux pêcheurs qu'ils bénéficieront de droits et d'assurer la reconnaissance juridique des règles de gouvernance locale (et sanctions associées) dans la réglementation nationale de la pêche. Dans les pêcheries où les règles ne sont pas respectées et où la communication entre pêcheurs et gestionnaires est mauvaise, il faudra probablement adopter des mesures qui permettront progressivement d'accroître le capital de confiance avant de pouvoir mettre en place un système de cogestion efficace.

Tous les systèmes de cogestion ne sont pas nécessairement applicables à toutes les pêcheries, mais il faut, au préalable, qu'existe un véritable dialogue entre pêcheurs de même qu'il faut que les pêcheurs aient des intérêts à long terme dans la pêcherie. En particulier, si l'on veut déléguer des responsabilités aux pêcheurs dans la réforme des concours publics, il faut que ceux-ci bénéficient de droits à la hauteur de ces responsabilités. Par exemple, cela peut supposer la reconnaissance juridique des droits de facto de la collectivité, en particulier dans les collectivités de pêche artisanale (Squires, Grafton, Alam et Omar 2003), ou éventuellement l'introduction de droits de pêche individuels dans des pêcheries développées (Grafton 1996).

En créant ou en renforçant les droits des pêcheurs, les autorités les incitent de toute évidence à prendre une part active dans la cogestion. Ainsi, en Nouvelle-Zélande, l'introduction de droits de pêche individuels a encouragé les pêcheurs à former des associations de gestion. Dans la pêcherie méridionale de coquilles Saint-Jacques en Nouvelle-Zélande, les pêcheurs ont créé leur propre société pour améliorer l'ensemencement de coquilles Saint-Jacques et pour aider à fixer le volume total des captures commerciales dans la pêcherie (Harte, Arbuckle et McClurg 2000). Ces méthodes « axées sur l'offre » qui augmentent le chiffre d'affaires tout en préservant la ressource existent également dans d'autres pêcheries où les pêcheurs bénéficient de droits à long terme. Par exemple, dans la pêcherie de langoustes du Maine, les patrons-pêcheurs

ont installé des écloseries pour relâcher de petites langoustes car ils sont sûrs de récolter les fruits des efforts qu'ils ont déployés pour augmenter les futures productions (Acheson 1989).

Certaines des mesures adoptées pour mettre à profit et utiliser le capital social dans les pêcheries risquent, du moins dans un premier temps, d'augmenter les coûts mais devraient aussi produire de grands avantages, dont notamment de meilleurs résultats de gestion et à terme une diminution des dépenses publiques. Ainsi, les coûts de surveillance et de police des pêches supportés par les gestionnaires peuvent être abaissés si les pêcheurs respectent mieux les règles et si la surveillance est déléguée aux groupes de pêcheurs, comme cela a été fait dans la pêcherie de flétans de Colombie britannique (Grafton, Squires et Fox 2000). Il se peut également qu'en s'orientant vers un système de gouvernance dans lequel les pêcheurs assurent de concert avec les gestionnaires la prospérité à long terme de la pêche, il soit possible d'abaisser les coûts des services généraux parallèlement à une amélioration des résultats de gestion. En effet, les deux pays qui ont fait le plus pour donner aux pêcheurs des droits et les responsabilités correspondantes, à savoir l'Islande et la Nouvelle-Zélande, se caractérisent aussi par le niveau le plus bas de concours publics parmi les pays de l'OCDE.

### Capital social et autres aspects de l'action des pouvoirs publics

Le capital social joue un rôle dans le secteur de la pêche en dehors de la réforme des concours publics. L'existence d'un capital social est une condition sine qua non de la bonne gestion des institutions au niveau de l'économie dans son ensemble ou de celui de toutes les ressources naturelles, en particulier (de Ferranti *et al.* 2002). En effet, l'efficacité des institutions, qui dépend dans une large mesure du capital social, permet de mettre en évidence les raisons qui font que certains pays sont riches et d'autres pauvres (Olson 1996). Ces questions sont étudiées sous l'angle des macro-liens à l'intérieur du capital social et de l'association possible de celui-ci avec la collusion et l'exclusion dans les collectivités de pêche.

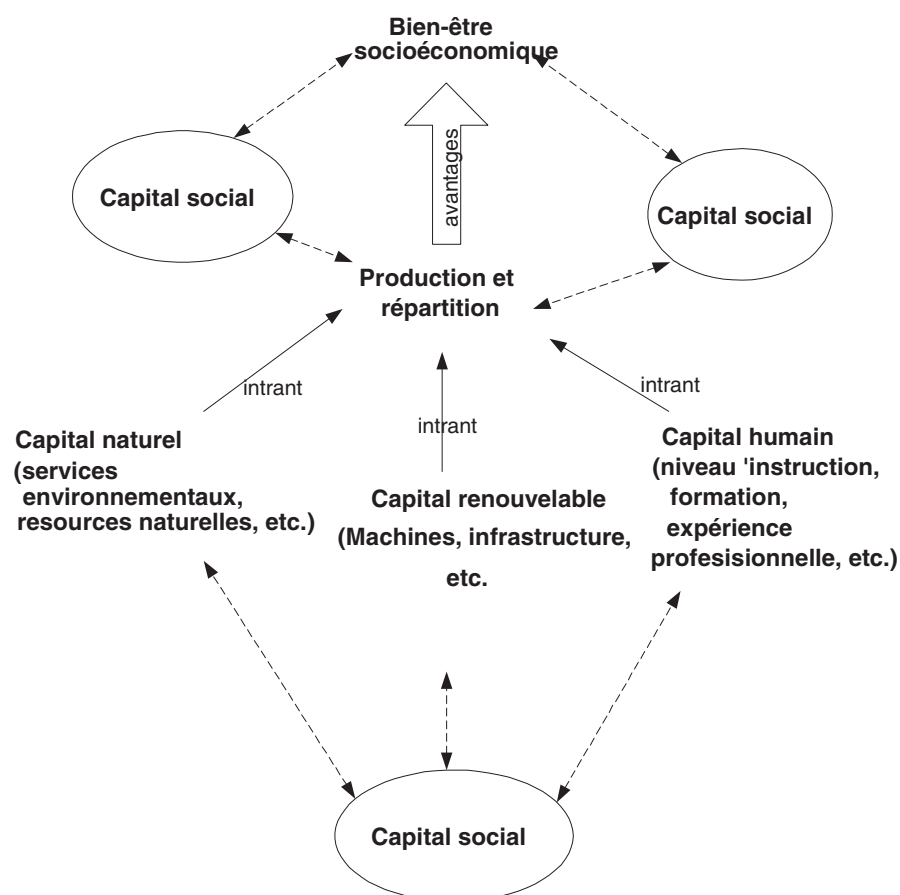
#### Macro-liens

L'influence déterminante du capital social sur la production de résultats socioéconomiques souhaitables est illustrée dans la figure 3. Cette figure montre que le capital social soutient, et est soutenu par, d'autres formes de capital (naturel, reproductible et humain). Ensemble, les stocks de capital fournissent les intrants qui déterminent le niveau de production et de répartition des biens produits. La production et la répartition sont aussi co-déterminées, en partie, par le capital social, car le niveau et la répartition des revenus a une influence décisive sur le capital social tandis que le niveau du capital social permet de déterminer la qualité des institutions qui influent sur les niveaux de revenus. En outre, le capital social a un impact déterminant sur l'établissement des relations et des interactions sociales qui, à leur tour ont une incidence sur le bien-être général.

Soulignons surtout que le capital social dans le secteur de la pêche est lié au reste de l'économie et de la société et vice-versa. Ainsi, des politiques sociales et économiques qui ne visent pas spécifiquement le secteur de la pêche auront pourtant très probablement des effets sur ce secteur. En conséquence, les dépenses d'infrastructure (comme les connexions à Internet, les routes, etc.) influenceront vraisemblablement sur les liens à l'intérieur d'un groupe social et entre groupes sociaux, y compris les pêcheurs. On pourra

s'assurer que l'action des pouvoirs publics visant le secteur de la pêche est efficace au maximum si l'on prend conscience des interactions et des complémentarités des différentes politiques mises en œuvre dans le secteur de la pêche et en dehors.

**Figure 8.3. Impact du capital social sur le bien-être socioéconomique**



### *Collusion et exclusion*

A l'échelle macroéconomique et au niveau de la pêche, le capital social joue un rôle décisif dans la répartition des avantages tirés de la ressource. Ainsi, les relations familiales déterminent pour une large part le choix du métier de pêcheur, tandis que les liens historiques et collectifs servent sûrement de base à l'accès aux ressources naturelles. Le capital social - ou plus exactement les réseaux sociaux au sein des collectivités - est, par là-même, étroitement lié au flux d'avantages tirés de la pêche.

Dans un sens, les « liens forts » qu'entretiennent les pêcheurs sont bénéfiques, car ils favorisent le parrainage des pêcheurs ainsi que la diffusion des connaissances, entre autres. En revanche, des réseaux communautaires et familiaux étroits sous forme de capital social affectif peuvent avoir un effet d'exclusion. En outre, les réseaux caractérisés par des « liens forts » peuvent être utilisés pour acquérir des ressources auprès de pêcheurs moins bien organisés, en particulier au moment où sont répartis les volumes des captures allouées entre navires équipés d'engins différents et à des

emplacements différents (Grafton et Lane 1998). Lorsqu'un type d'engin ou de navire, ou une collectivité de pêcheurs, se retrouve en concurrence avec un autre, le manque de « liens faibles » dans les collectivités peut même avoir des répercussions négatives sur la durabilité de la ressource. Dans ce cas, l'absence de liens ou de confiance entre les collectivités ne permet pas des solutions de coopération, qui pourraient être globalement optimales pour tous les pêcheurs.

Cela *ne* signifie *pas* que des liens communautaires forts sont nécessairement néfastes mais que des processus transparents et ouverts sont indispensables pour prendre des décisions fondamentales concernant l'accès et l'allocation des captures entre groupes concurrents. Une gestion efficace qui tient explicitement compte de l'importance du capital social nécessite également que les décideurs soient au courant des divisions qui existent dans les collectivités de pêcheurs et que des efforts soient faits pour rapprocher ces groupes. En d'autres termes, si l'on fait participer toutes les collectivités de pêcheurs à la gestion et que les décisions sont prises de manière transparente en adoptant des règles d'attribution acceptées par toutes les parties, on réussit à éviter chez les pêcheurs la recherche de la rente ainsi que les éventuels aspects négatifs du capital social.

## Conclusions

Ce chapitre est basé sur un grand nombre d'ouvrages révèle que les relations sociales contribuent à établir des liens de confiance et de coopération dans la société et ont un impact décisif sur les résultats halieutiques. En particulier, les relations sociales sous forme de « liens forts » à l'intérieur des collectivités, de « liens faibles » entre collectivités et de « liens entre les pêcheurs et les gestionnaires » sont indispensables à la bonne gestion des pêcheries.

Le rôle du capital social présente de l'intérêt pour la réforme actuelle des concours publics dans le secteur de la pêche. En particulier, la réforme des subventions à la pêche peut donner de bien meilleurs résultats si on prend explicitement en compte les effets de la réforme sur le capital social. Pour faciliter ces réformes, ce document propose un cadre général de prise en compte du rôle déterminant que joue le capital social dans les paiements directs aux pêcheurs. Les politiques appliquées seront, et devront être, différentes d'une pêcherie à l'autre, mais il convient surtout de souligner en guise de conclusion qu'il est possible de mettre à profit le capital social pour consolider et améliorer les résultats de la gestion et éventuellement réduire les coûts qu'elle entraîne. Si l'on veut que la réforme des concours publics produise ces effets « doublement gagnants », il faut explicitement prendre en compte le capital social. Il faut également réorienter les priorités et le financement afin de passer d'une gestion des pêcheries décidée en haut lieu à une cogestion consistant à donner aux pêcheurs des droits et des responsabilités qui en feront des partenaires efficaces dans l'effort de pérennisation des pêcheries.

## BIBLIOGRAPHIE

- Acheson, J.M. 1989. "Where Have All the Exploiters Gone? Co-Management of the Maine Lobster Industry," in *Common Property Resources: Ecology and Community-Based Sustainable Development* (F. Berkes Ed.), Belhaven Press: Londres, pp. 199-217.
- Adams, W.M., Brockington, D., Dyson, J. et Vira, B. 2003. "Managing Tragedies: Understanding Conflict Over Common-Pool Resources," *Science* 302, 12 décembre: 1915-1916.
- Arrow, K.J. 1972. "Gifts and Exchanges," *Philosophy and Public Affairs* 1(4): 343-362.
- Berkes, F., Colding, J. et Folke, C. 2000. "Traditional Ecological Knowledge," *Ecological Applications* 10(5): 1251-1262.
- Bourdieu, P. 1980. « Le Capital Social; notes provisoires, » *Actes de la Recherche en Sciences Sociales* 31: 2-3.
- Coleman, J.S. 1988. "Social Capital in the Creation of Human Capital," *American Journal of Sociology* 94, supplement: S95-S120.
- Coleman, J.S. 1994. *Foundations of Social Theory*. Belknap Press: Cambridge, MA.
- Coleman, J.S., Katz, E. et Menzel, H. 1966. *Medical Innovation: A Diffusion Study*. Indianapolis: The Bobbs-Merrill Company, Inc.
- Cox, A. 2004. Personal communications, 12 février.
- Cox, A. et Schmidt C-C. 2002. « Subsidies in the OECD Fisheries Sector: A Review of Recent Analysis and Future Directions, » OECD Fisheries Division: Paris, OCDE.
- de Ferranti, D., Perry, E.G., Lederman, D. et Maloney, W.F. 2002. "From Natural Resources to the Knowledge Economy: Trade and Job Quality," Washington D.C.: Banque mondiale, <http://lnweb18.worldbank.org/External/lac/lac.nsf/0/55671FFABEE5F88485256AE10079A58A?OpenDocument>
- Dietz, T., Ostrom, E. et Stern, P.C. 2003. "The Struggle to Govern the Commons," *Science* 302, 12 décembre: 1907-1912.
- Fox, K.J., Grafton, R.Q., Kompas, T. et Che, N.T. "Capacity, Quota-Trading and Productivity: The Case of a Fishery," manuscrit non publié.
- Glaeser, E.L., Laibson, D.I., Scheinkman, J.A. et Soutter, C.L. 2000. « Measuring Trust, » *Quarterly Journal of Economics* 115: 811-846.
- Grafton, R.Q. 1995. "Rent Capture in a Rights-Based Fishery," *Journal of Environmental Economics and Management* 28: 48-67.



- Grafton, R.Q. 1996. "Individual Transferable Quotas: Theory and Practice," *Reviews in Fish Biology and Fisheries* 6: 5-20.
- Grafton, R.Q. 2000a. "Property Rights for Fisheries," in *Environment and Property Rights* (R.R. Scott and K.F.D. Hughey Eds.), Lincoln University: Lincoln, pp. 87-95.
- Grafton, R.Q. 2000b. "Governance of the Commons: A Role for the State?" *Land Economics* 76(4): 504-517.
- Grafton, R.Q. et Lane, D.E. 1998. "Canadian Fisheries Policy: Challenges and Choices," *Canadian Public Policy* 24(2): 133-147.
- Grafton, R.Q., Knowles, S. et Owen, P. D. 2002. "Productivity and Social Divergence: Making a Connection," in *The Review of Economic Performance and Social Progress 2002* (A. Sharpe, F. St-Hilaire and K. Banting Eds.), The Institute for Research on Public Policy: Montreal.
- Grafton, R.Q., Squires, D. et Fox, K.J. 2000. "Private Property and Economic Efficiency: A Study of a Common-Pool Resource," *Journal of Law and Economics* 43(2): 679-713.
- Granovetter, M.S. 1973. "The Strength of Weak Ties," *American Journal of Sociology* 78:1360-1380.
- Hanifan, L.J. 1916. "The Rural School Community Center," *Annals of the American Academy of Political and Social Science* 67: 130-138.
- Harte, M., Arbuckle, M. et McClurg, T. 2000. "Property Rights and the Evolution of Fisheries Management in New Zealand," in *Environment and Property Rights* (R.R. Scott and K.F.D. Hughey Eds.), Lincoln: Lincoln University, pp. 97-116.
- Hatcher, A. 2000. "Subsidies for European Fishing Fleets: The European Community's Structural Policy for Fisheries 1971-1999," *Marine Policy* 24: 129-140.
- Jentoft, S. 2000. "The Community: A Missing Link of Fisheries Management," *Marine Policy* 24: 53-59.
- Jentoft, S., McCay B.J. et Wilson, D.C. 1998. "Social Theory and Fisheries Co-Management," *Marine Policy* 22(4-5): 423-436.
- Knack, S. et Keefer, P. 1997. "Does Social Capital Have an Economic Payoff? A Cross-Country Investigation" *Quarterly Journal of Economics* 112(4): 1252-1288.
- Knack, S. 2001. "Trust, Associational Life and Economic Performance," in HRDC-OECD, *The Contribution of Human and Social Capital to Sustained Economic Growth and Well Being*, International Symposium Report, HRDC: Ottawa, 172-202.
- Lane, D.E. et Stephenson, R.L. 2000. "Institutional Arrangements for Fisheries: Alternate Structures and Impediments to Change," *Marine Policy* 24: 385-393.
- Milazzo, M. 1998. "Subsidies in World Fisheries: A Re-examination," World Bank Technical Paper No. 406, World Bank: Washington D.C.
- Munro, G. et Sumaila, U.R. 2002. "The Impact of Subsidies upon Fisheries Management and Sustainability: The Case of the North Atlantic," *FISH and FISHERIES* 3: 233-250.
- Narayan, D. 1999. "Bonds and Bridges: Social Capital and Poverty," World Bank Policy Research Working Paper No. 2167.

- Olson, M. 1996. "Big Bills Left on the Sidewalk: Why Some Countries are Rich and Others Poor," *Journal of Economic Perspectives* 10(2): 3-24.
- Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). 2000. *Pour des pêcheries responsables : implications économiques et politiques*. Paris: OCDE.
- Ostrom, E. 1990. *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge: Cambridge University press.
- Ostrom, E., Gardner, R. et Walker, J. 1994. *Rules, Games, & Common-Pool Resources*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- Paldam, M. 2000. "Social Capital: One or Many? Definition and Measurement," *Journal of Economic Surveys* 14:629-653.
- Pinkerton, E.W. 1989. "Introduction: Attaining Better Fisheries Management through Co-Management Prospects, Problems, and Propositions" in *Co-Operative Management of Local Fisheries: New Directions for Improved Management and Community Development* (E. Pinkerton Ed.), University of British Columbia Press: Vancouver, pp. 3-33.
- Pomeroy, R.S. et Berkes, F. 1997. "Two to Tango: The Role of Government in Fisheries Co-Management," *Marine Policy* 21(5): 465-480.
- Portes, A. 1998. "Social Capital: Its Origins and Applications in Modern Sociology," *Annual Review of Sociology* 24: 1-24.
- Pretty, J. 2003. "Social Capital and the Collective Management of Resources," *Science* 302: 1912-1914.
- Putnam, R.D. 1993. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton University Press: Princeton.
- Putnam, R.D. 2000. *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. Simon & Schuster: New York.
- Ritzen, J., Easterly, W. et Woolcock, M. 2000. "On 'Good' Politicians and 'Bad' Policies: Social Cohesion, Institutions, and Growth" World Bank Policy Research Working paper #2448, World Bank: Washington D.C.
- Rogers, E. M. 1995. *Diffusion of Innovations*. (fourth edition) The Free Press: New York.
- Ruddle, K. 1989. "Solving the Common-Property Dilemma: Village Fisheries Rights in Japanese Coastal Waters," in *Common Property Resources: Ecology and Community-Based Sustainable Development* (F. Berkes, Ed.), Belhaven Press: Londres.
- Ruddle, K., Hviding, E. et Johannes, R.E. 1992. "Marine Resources Management in the Context of Customary Tenure," *Marine Resource Economics* 7: 249-273.
- Ryan, B. et Gross, N.C. 1943. "The Diffusion of Hybrid Seed Corn in Two Iowa Communities," *Rural Sociology* 8(1): 15-24.
- Sandler, T. 2003 "Assessing the Optimal Provision of Public Goods: In Search of the Holy Grail," in *Providing Global Public Goods: Managing Globalization* (I. Kaul, P. Conceição, K. Le Goulven and R.U. Mendoza Eds.), Oxford University Press: Oxford.
- Schrank, W.E. et Keithly, W.R. Jr. "The Concept of Subsidies," *Marine Resource Economics* 14: 151-164.

- Squires, D., Grafton, R.Q., Alam, M.F., and Oman, I.H. 2003. 'Technical Efficiency in the Malaysian Gill Net Fishery,' *Environment and Development Economics* 8: 481-504.
- Sobel, J. 2002. 'Can We Trust Social Capital,' *Journal of Economic Literature* 40(1): 139-154.
- Temple, J. et Johnson, P.A. 1998. 'Social Capability and Economic Growth,' *Quarterly Journal of Economics* 113: 965-990.
- Woolcock, M. 2001. 'The Place of Social Capital in Understanding Social and Economic Outcomes,' in HRDC-OECD, *The Contribution of Human and Social Capital to Sustained Economic Growth and Well Being, International Symposium Report*, Ottawa: HRDC, 65-88.
- Yamamoto, T. 1995. 'Development of a Community-Based Fishery Management System in Japan,' *Marine Resource Economics* 10: 21-34.

## ABRÉVIATIONS

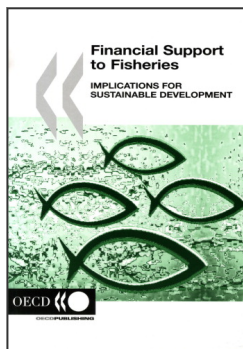
ABARE	Australian Bureau of Agricultural and Resource Economics
Accord SCM	Accord sur les subventions et les mesures compensatoires
CE	Commission européenne
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FEOGA	Fonds européen d'orientation et de garantie agricole
IFOP	Instrument financier d'orientation de la pêche
INN	Pêche illégale, non déclarée et non réglementée
OMC	Organisation mondiale du commerce
PME	Production maximale équilibrée
REM	Rendement économique maximal
SAPARD	Programme spécial d'adhésion pour l'agriculture et le développement rural
SMDD	Sommet mondial pour le développement durable
UE	Union européenne
ZEE	Zone économique exclusive

*Table des matières*

	<b>Page</b>
<b>RÉSUMÉ</b>	<b>9</b>
<b>PARTIE I : EXAMEN DES CONCOURS PUBLICS AU REGARD DU DÉVELOPPEMENT</b>	<b>17</b>
<b>Chapitre 1 : Les concours publics au secteur de la pêche</b>	<b>19</b>
<b>Chapitre 2 : Évaluation des effets des concours publics dans le cadre     d'un développement durable</b>	<b>53</b>
<b>Chapitre 3 : Analyse de certaines catégories de concours publics</b>	<b>79</b>
<b>Chapitre 4 : Enseignements principaux</b>	<b>117</b>
<b>Annexe I.1 : Données historiques (1996-2003)</b>	<b>131</b>
<b>PARTIE II : ANALYSE DES TROIS DIMENSIONS DU DÉVELOPPEMENT DURABLE DANS LE SECTEUR DE LA PECHE</b>	<b>157</b>
<b>Chapitre 5 : Répercussions économiques des subventions à la pêche</b>	<b>159</b>
<b>Chapitre 6 : Répercussions sur l'environnement des concours     publics à la pêche</b>	<b>207</b>
<b>Chapitre 7 : Incidences sociales des concours publics à la pêche</b>	<b>245</b>
<b>Chapitre 8 : Capital social et réformes des subventions à la pêche</b>	<b>287</b>

<b>PARTIE III : ETUDES DE CAS</b>	<b>311</b>
<b>Chapitre 9 : Dispositions prises au Canada après la fermeture de la pêche à la morue intervenue en 2003</b>	<b>313</b>
<b>Chapitre 10 : Analyse de l'accord de pêche entre les Seychelles et l'Union européenne</b>	<b>329</b>
<b>Chapitre 11 : Subventions à la pêche en Norvège</b>	<b>349</b>
<b>Chapitre 12 : Analyse de subventions au désarmement de navires et retrait de licence en Australie</b>	<b>377</b>





Extrait de :

## Financial Support to Fisheries Implications for Sustainable Development

Accéder à cette publication :

<https://doi.org/10.1787/9789264036642-en>

### Merci de citer ce chapitre comme suit :

OCDE (2008), « Le capital social dans le secteur de la pêche », dans *Financial Support to Fisheries : Implications for Sustainable Development*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264036666-11-fr>

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les arguments exprimés ici ne reflètent pas nécessairement les vues officielles des pays membres de l'OCDE.

Ce document et toute carte qu'il peut comprendre sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

Vous êtes autorisés à copier, télécharger ou imprimer du contenu OCDE pour votre utilisation personnelle. Vous pouvez inclure des extraits des publications, des bases de données et produits multimédia de l'OCDE dans vos documents, présentations, blogs, sites Internet et matériel d'enseignement, sous réserve de faire mention de la source OCDE et du copyright. Les demandes pour usage public ou commercial ou de traduction devront être adressées à [rights@oecd.org](mailto:rights@oecd.org). Les demandes d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales peuvent être obtenues auprès du Copyright Clearance Center (CCC) [info@copyright.com](mailto:info@copyright.com) ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) [contact@cfcopies.com](mailto:contact@cfcopies.com).