



Organisation des Nations Unies  
pour l'alimentation et l'agriculture

# Rapport sur la protection sociale et les pêcheries artisanales dans la région de la Méditerranée

Une revue



# Rapport sur la **protection sociale** et les **pêcheries artisanales** dans la **région de la Méditerranée**

Une revue

ORGANISATION DES NATIONS UNIES POUR L'ALIMENTATION ET L'AGRICULTURE  
Rome, 2020

Citer comme suit:

FAO. 2020. *Rapport sur la protection sociale et les pêcheries artisanales dans la région de la Méditerranée – Une revue*. Rome.

<https://doi.org/10.4060/ca4711fr>

Les appellations employées dans ce produit d'information et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) aucune prise de position quant au statut juridique ou au stade de développement des pays, territoires, villes ou zones ou de leurs autorités, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites. Le fait qu'une société ou qu'un produit manufacturé, breveté ou non, soit mentionné ne signifie pas que la FAO approuve ou recommande ladite société ou ledit produit de préférence à d'autres sociétés ou produits analogues qui ne sont pas cités.

Les opinions exprimées dans ce produit d'information sont celles du/des auteur(s) et ne reflètent pas nécessairement les vues ou les politiques de la FAO.

ISBN 978-92-5-132317-5

© FAO, 2020



Certains droits réservés. Cette œuvre est mise à la disposition du public selon les termes de la Licence Creative Commons Attribution-Pas d'Utilisation Commerciale-Partage dans les Mêmes Conditions 3.0 Organisations Intergouvernementales (CC BY NC SA 3.0 IGO; <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/igo/legalcode.fr>).

Selon les termes de cette licence, cette œuvre peut être copiée, diffusée et adaptée à des fins non commerciales, sous réserve que la source soit mentionnée. Lorsque l'œuvre est utilisée, rien ne doit laisser entendre que la FAO cautionne tels ou tels organisation, produit ou service. L'utilisation du logo de la FAO n'est pas autorisée. Si l'œuvre est adaptée, le produit de cette adaptation doit être diffusé sous la même licence Creative Commons ou sous une licence équivalente. Si l'œuvre est traduite, la traduction doit obligatoirement être accompagnée de la mention de la source ainsi que de la clause de non-responsabilité suivante: «La traduction n'a pas été réalisée par l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO). La FAO n'est pas responsable du contenu ni de l'exactitude de la traduction. L'édition originale [langue] est celle qui fait foi.»

Tout litige relatif à la présente licence ne pouvant être résolu à l'amiable sera réglé par voie de médiation et d'arbitrage tel que décrit à l'Article 8 de la licence, sauf indication contraire contenue dans le présent document. Les règles de médiation applicables seront celles de l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (<http://www.wipo.int/amc/fr/mediation/rules>) et tout arbitrage sera mené conformément au Règlement d'arbitrage de la Commission des Nations Unies pour le droit commercial international (CNUDCI).

**Matériel attribué à des tiers.** Il incombe aux utilisateurs souhaitant réutiliser des informations ou autres éléments contenus dans cette œuvre qui y sont attribués à un tiers, tels que des tableaux, des figures ou des images, de déterminer si une autorisation est requise pour leur réutilisation et d'obtenir le cas échéant la permission de l'ayant-droit. Toute action qui serait engagée à la suite d'une utilisation non autorisée d'un élément de l'œuvre sur lequel une tierce partie détient des droits ne pourrait l'être qu'à l'encontre de l'utilisateur.

**Ventes, droits et licences.** Les produits d'information de la FAO sont disponibles sur le site web de la FAO ([www.fao.org/publications](http://www.fao.org/publications)) et peuvent être obtenus sur demande adressée par courriel à: [publications-sales@fao.org](mailto:publications-sales@fao.org). Les demandes visant un usage commercial doivent être soumises à: [www.fao.org/contact-us/licence-request](http://www.fao.org/contact-us/licence-request). Les questions relatives aux droits et aux licences doivent être adressées à: [copyright@fao.org](mailto:copyright@fao.org).

Cover photo: ©FAO/Emre Tazegul

---

# Table des matières

Remerciements .....	vi
Sigles et abréviations .....	vii
Résumé .....	ix
1.1 Contexte.....	1
1. Introduction .....	1
1.1 Contexte.....	1
1.1.1 Motifs et contexte institutionnel .....	2
1.1.2 Structure du rapport .....	3
1.2 Définitions et concepts fondamentaux.....	4
1.2.1 Pêche artisanale .....	4
1.2.2 Protection sociale.....	10
1.3 Méthodologie .....	15
2. Observations .....	17
2.1 Pêche artisanale: facteurs de risque et de vulnérabilité.....	17
2.1.1 Risques environnementaux.....	18
2.1.2 Risques économiques.....	19
2.1.3 Risques sociaux.....	19
2.1.4 Risques liés à la santé .....	19
2.1.5 Risques liés aux politiques.....	19
2.1.6 Risques liés à sécurité .....	20
2.2 Mise en œuvre de la protection sociale.....	20
2.2.1 L'assurance sociale .....	21
2.2.2 Assistance sociale.....	31
2.2.3 Subventions .....	34
2.2.4 Assurance privée .....	35
2.2.5 Société civile .....	36
2.2.6 Mutuelles .....	36
2.2.7 Coopératives et collectifs .....	37
2.2.8 Soutien à base communautaire et <i>zakat</i> .....	38

3. Discussion.....	41
3.1 Facteurs favorisant la protection sociale des pêcheurs artisanaux.....	42
3.1.1 Contexte politique: coordination et cohérence entre les secteurs.....	42
3.1.2 Discours national ambitieux sur la protection sociale .....	45
3.1.3 Coordination, capacités et crédibilité des institutions.....	47
3.1.4 Enregistrement des pêcheurs artisanaux .....	50
3.1.5 Organisations de travailleurs actifs dans la pêche artisanale .....	52
3.1.6 Investissement dans les infrastructures halieutiques.....	54
3.1.7 Financement dans les différents secteurs.....	54
3.1.8 Mesures d'incitation institutionnelles et individuelles .....	56
3.1.9 Poids économique et social des activités du secteur de la pêche artisanale.....	58
3.1.10 Rattachement des cotisations de protection sociale à la gestion de la pêche .....	59
3.2 Défis à relever et facteurs inhibants à combattre pour assurer la protection sociale des pêcheurs .....	61
3.2.1 La faible couverture de protection sociale à l'échelle nationale et l'absence de prestations universelles .....	62
3.2.2 Inadéquation entre les modalités du système de sécurité sociale et les réalités du secteur de la pêche artisanale .....	63
3.2.3 La modicité des données sur le secteur et la nécessité de définir plus précisément la pêche artisanale pour orienter l'action des pouvoirs publics .....	66
3.2.4 Des capacités institutionnelles limitées .....	68
3.2.5 Exclusion de la main-d'œuvre étrangère de la protection sociale.....	69
4. Conclusions.....	71
4.1 Principaux enseignements.....	71
4.2 Recommandations .....	74
Bibliographie.....	76
Glossaire .....	81

---

## Tableaux, figures et encadrés

Tableau 1: Définitions pratiques de la pêche artisanale dans les pays à l'étude.....	5
Tableau 2: Taille de la flottille et du bassin d'emploi dans la pêche artisanale .....	7
Tableau 3: Inclusion progressive des pêcheurs marocains dans la législation relative à la sécurité sociale .....	23
Tableau 4: Inclusion progressive des pêcheurs tunisiens dans la législation relative à la sécurité sociale .....	23
Figure 1: L'escalier du développement de la protection sociale.....	11
Figure 2: Les avantages du cercle vertueux de la régularisation pour la protection sociale des pêcheurs artisanaux et la conservation de la pêche .....	57
Figure 3: Mesures d'incitation à la gestion durable de la pêche .....	60
Encadré 1: Ajouter de la valeur à la production en Tunisie – l'initiative Club Bleu Artisanal .....	10
Encadré 2: Obligations en matière de sécurité sociale prévues par la Convention (n° 188) sur le travail dans la pêche de 2007.....	14
Encadré 3: Programme d'assistance sociale <i>Takaful et Karama</i> (solidarité et dignité) en Égypte.....	32
Encadré 4: Le programme national libanais de réduction de la pauvreté .....	33
Encadré 5: La coopérative de pêcheurs d'Ouzaii, au Liban .....	39
Encadré 6: Coordination des politiques au Maroc.....	44
Encadré 7: Coordination des institutions au Maroc.....	49

---

## Remerciements

Merci aux collaborateurs des ministères de la pêche de chacun des pays dans lesquels une étude de cas a été réalisée pour leur contribution précieuse, ainsi qu'à tous les membres des communautés de pêcheurs, des gouvernements et de la société civile pour le temps qu'ils ont consacré à cette étude. De vifs remerciements doivent également être adressés à Essam Yassin Mohammed et à Anna McCord, de l'Institut international pour l'environnement et le développement (IIED), pour la rédaction de cette évaluation. Merci également aux collaborateurs de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) et des pays à l'étude pour leurs nombreux commentaires sur les versions précédentes de la présente évaluation, en particulier à Mariaeleonora D'Andrea et Nicole Franz, du Département des pêches et de l'aquaculture de la FAO, et à Anna Carlson, de la Commission générale des pêches pour la Méditerranée. Des remerciements vont tout particulièrement à Mimoza Cobani (Albanie), à Abdelrazek Mohamed (Égypte), à Samir Majdalani, Imad Lahoud et Faten Adada (Liban), à Azzeddine Belrhazi (Maroc) et à Inès Ben Hafsia, Inès Haouas et Emna Sohlobji (Tunisie) pour leur appui à la réalisation de ce projet de recherche, leurs explications patientes et la présentation détaillée du secteur halieutique de leur pays. La contribution précieuse de Natalia Winder Rossi, d'Ana Ocampo, d'Omar Benammour, de Flavia Lorenzon et de Karina Levina quant aux aspects liés à la protection sociale est également très appréciée. Merci à tous les collaborateurs des bureaux de pays de la FAO et des projets régionaux de la FAO en Méditerranée et, en particulier, à Marcelo Vasconcellos, Mark Dimech, Nicoletta Milone et Luca Ceriola.

Enfin, la présente évaluation a été réalisée dans le cadre du programme stratégique de la FAO pour réduire la pauvreté rurale en vue de favoriser le renforcement des systèmes de protection sociale aux fins de la réduction durable de la pauvreté rurale dans les États Membres de la FAO.

Toute erreur est à imputer aux auteurs uniquement.

---

## Sigles et abréviations

<b>CGPM</b>	Commission générale des pêches pour la Méditerranée
<b>CNAM</b>	Caisse nationale d'assurance-maladie
<b>CNSS</b>	Caisse nationale de sécurité sociale
<b>DPM</b>	Département de la pêche maritime
<b>ENPTP</b>	Emergency National Poverty Targeting Programme (Programme national d'urgence de réduction de la pauvreté)
<b>FAO</b>	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
<b>FMI</b>	Fonds monétaire international
<b>HCR</b>	Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés
<b>IIED</b>	Institut international pour l'environnement et le développement
<b>NPTP</b>	National Poverty Targeting Programme (Programme national de réduction de la pauvreté)
<b>NSSF</b>	National Social Security Fund (Fonds national de sécurité sociale)
<b>OIT</b>	Organisation internationale du Travail
<b>ONG</b>	Organisation non gouvernementale
<b>ONP</b>	Office national de la pêche
<b>PAM</b>	Programme alimentaire mondial
<b>PIB</b>	Produit intérieur brut
<b>PNAFN</b>	Programme national d'aide aux familles nécessiteuses
<b>PNAL</b>	Plan national d'aménagement du littoral
<b>RAMED</b>	Régime d'assistance médicale pour les économiquement démunis
<b>SPF</b>	Socle de protection sociale
<b>UE</b>	Union européenne
<b>UTAP</b>	Union tunisienne de l'agriculture et de la pêche



---

## Résumé

La présente analyse a été commandée par l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) en vue de renforcer les systèmes de protection sociale aux fins de la réduction durable de la pauvreté en milieu rural dans les États Membres de la FAO.

Elle fait également suite à l'appel lancé lors de la Conférence de mars 2016 intitulée « Construire un avenir pour une pêche artisanale durable en Méditerranée et en mer Noire », organisée conjointement par la FAO, la Commission générale des pêches pour la Méditerranée (CGPM) et d'autres partenaires en Algérie. Le présent document rend compte des conclusions d'une étude sur documents et de missions de consultation et de validation concernant les systèmes de protection sociale accessibles aux pêcheurs artisanaux dans les États riverains de la Méditerranée. Il fait le point sur la situation dans cinq pays méditerranéens (Albanie, Égypte, Liban, Maroc et Tunisie), décrit les pratiques optimales observées et formule des recommandations.

Différents aspects de la protection sociale seront évalués, notamment la sécurité sociale, l'assistance sociale, les subventions publiques, l'assurance-maladie et les soins de santé publics, l'assurance privée ainsi que les prestations assurées par la société civile, les mutuelles, les coopératives, les communautés et, le cas échéant, la *zakat*.

Il ressort des cinq études de cas qu'un certain nombre de facteurs facilitent l'accès des pêcheurs artisanaux aux prestations de protection sociale et, dans certains cas, favorisent la protection de l'environnement. Les catalyseurs mis en évidence peuvent être regroupés en dix thèmes généraux :

- ⊙ le contexte politique: coordination et cohérence entre les secteurs;
- ⊙ un discours national ambitieux sur la protection sociale;
- ⊙ la coordination, les capacités et la crédibilité des institutions;
- ⊙ l'enregistrement des pêcheurs artisanaux;
- ⊙ les organisations de travailleurs de la pêche artisanale;
- ⊙ l'investissement dans les infrastructures halieutiques;
- ⊙ le financement dans les différents secteurs;
- ⊙ les mesures d'incitation institutionnelles et individuelles;
- ⊙ le poids économique et social du secteur de la pêche artisanale;
- ⊙ le rattachement de la protection sociale à la gestion de la pêche.

---

Par ailleurs, plusieurs facteurs inhibants qui empêchent les pêcheurs artisanaux de bénéficier de prestations sociales ont également été recensés au cours de l'étude, et peuvent être résumés comme suit:

- ⊙ la faible couverture de la protection sociale à l'échelle nationale et l'absence de systèmes de protection sociale universels;
- ⊙ l'inadéquation entre les modalités du système de sécurité sociale et les réalités du secteur de la pêche artisanale;
- ⊙ la modicité des données sur le secteur et la nécessité de définir plus précisément la pêche artisanale pour orienter l'action des pouvoirs publics;
- ⊙ le manque de capacités des institutions.

L'évaluation des prestations disponibles permet de tirer un certain nombre de conclusions, résumées ciaprès, sur les pêcheurs artisanaux dans toute la région.

- ⊙ L'amenuisement des stocks de poissons, du fait de la surexploitation, des pratiques de pêche non durables et de la pollution, menace la viabilité des moyens d'existence des pêcheurs artisanaux dans la région. Ils doivent donc pouvoir accéder à différents types de prestations de protection sociale qui les empêcheront de sombrer dans la pauvreté et leur permettront d'affronter les risques divers auxquels ils font face.
- ⊙ La protection sociale, sous la forme de prestations de sécurité sociale, peut agir sur la pauvreté comme sur la durabilité des ressources halieutiques. La pêche durable et la gestion judicieuse des stocks de poissons sont encouragées lorsque les prestations sont crédibles et généralisées et lorsqu'il existe un lien entre l'accès ininterrompu aux prestations de sécurité sociale (en particulier à la pension de retraite) et la préservation des stocks.
- ⊙ L'obligation légale pour les pêcheurs de s'inscrire au fonds social a le plus de chances de donner de bons résultats quand cette démarche leur donne droit à des prestations de sécurité et d'assistance sociales ainsi qu'à un ensemble d'interventions qui favorisent la rentabilité de leur activité. La protection sociale peut ainsi faire partie intégrante d'un ensemble de dispositions visant à stimuler la structuration de l'activité professionnelle ainsi que la réglementation et le respect des mesures de gestion adoptées dans le secteur, et créer un cercle vertueux de régularisation, d'augmentation du bien-être, d'amélioration de la gestion de la pêche et de renforcement de la rentabilité. Pour que ces résultats se concrétisent, il faudra néanmoins que différents ministères, notamment ceux qui sont en charge de la sécurité sociale, de la pêche et de la gestion des ports, coordonnent leurs politiques.

- 
- ⊙ Lorsque les ressources nécessaires sont disponibles, à savoir des infrastructures physiques et des services de base pour les pêcheurs artisanaux dans des installations portuaires officielles, elles peuvent inciter davantage à la structuration et favoriser l'apparition d'un cercle vertueux de régularisation, de prestations de sécurité sociale, d'augmentation de la valeur des produits de la pêche et de pratiques de pêche durables.
  - ⊙ Les pêcheurs artisanaux peuvent bénéficier des prestations publiques de sécurité sociale par l'intermédiaire des régimes soumis à cotisation existants, de programmes spécialement adaptés à leur situation proposant une gamme plus restreinte de prestations subordonnées au paiement de cotisations moins élevées, ou de régimes hautement subventionnés accessibles en échange d'une cotisation symbolique. Les prestations peuvent également être intégrées à des programmes d'assistance sociale non soumis à cotisation destinés aux plus pauvres.
  - ⊙ Lorsque les prestations sont soumises à cotisation, il devrait être possible d'augmenter le nombre de bénéficiaires en mettant en place des mécanismes visant à faciliter les déductions automatiques, en simplifiant les systèmes de cotisation grâce à des taux fixes économiquement accessibles, en assouplissant les modalités de cotisation pour les adapter à la nature des revenus dans le secteur, et/ou en prévoyant des points de paiement accessibles. Un moyen efficace de stimuler la participation à la sécurité sociale consiste à veiller à ce que les critères d'admissibilité soient compatibles avec les flux de revenus des pêcheurs artisanaux, ce qui supposera peut-être d'adapter le système au caractère irrégulier et saisonnier de ces flux ou d'accepter d'accorder les prestations en échange d'une cotisation symbolique.
  - ⊙ Les contraintes budgétaires et la demande croissante dans la région limitent la capacité des fonds sociaux existants à maintenir les niveaux actuels de sécurité sociale. Étant donné que le secteur de la pêche artisanale ne s'autofinance généralement pas, la volonté politique d'augmenter l'investissement public sera indispensable pour développer davantage les prestations afin d'améliorer la couverture sociale dans le secteur.
  - ⊙ Quand il est difficile de garantir l'ensemble des prestations de sécurité sociale en raison de contraintes budgétaires et administratives, une solution peut être de privilégier quelques prestations, voire de n'en garder qu'une, en sachant que les pensions de retraite et l'assurance-maladie sont particulièrement appréciées des pêcheurs artisanaux.
  - ⊙ Les subventions participent actuellement à accroître la rentabilité du secteur de la pêche artisanale en général, dans la mesure où les pêcheurs artisanaux utilisent du carburant et peuvent profiter des subventions techniques pour augmenter leurs performances. Cela dit, ces

---

interventions ne sont pas nécessairement adaptées aux pêcheurs pauvres; il faudra peut-être les modifier pour veiller à ce qu'elles bénéficient aux membres les plus démunis du secteur.

- ⊙ Il peut être plus facile d'intégrer les pêcheurs artisanaux à un système d'assistance sociale non soumise à cotisation et de soins de santé gratuits qu'à un régime fondé sur l'assurance sociale, mais les pays à l'étude ne sont pas encore parvenus à assurer une vaste couverture sociale non soumise à cotisation et cet objectif ne figure pas dans leurs priorités nationales actuelles en matière de protection sociale. La protection non financée par cotisations assurée actuellement par des acteurs étatiques et non étatiques est donc restreinte et essentiellement ponctuelle.
- ⊙ Le secteur privé, les organisations de pêcheurs (mutuelles, collectifs et coopératives) et la société civile sont en mesure de compléter les services publics de protection sociale destinés aux pêcheurs artisanaux, et en particulier d'éliminer les risques idiosyncratiques grâce à l'assurance et à l'assistance sociales. De son côté, l'État joue un rôle prépondérant dans la supervision et la réglementation des régimes complémentaires.
- ⊙ Des innovations seront nécessaires pour élargir la couverture aux pêcheurs pauvres du secteur non structuré, notamment aux plus marginaux et aux moins organisés, qui n'ont actuellement pas accès aux prestations de l'État et de la société civile.
- ⊙ L'élargissement potentiel de la couverture sociale au secteur de la pêche artisanale dépend du contexte institutionnel, des orientations idéologiques nationales en matière de protection sociale et de la disponibilité des ressources, et du poids politique et économique des pêcheurs artisanaux.

Il ressort des études de cas que la protection sociale est de nature à contribuer à la réduction de la vulnérabilité des pêcheurs artisanaux. Les prestations peuvent en effet être accordées pour inciter à la structuration du secteur ou récompenser les initiatives qui tendent vers cet objectif, ce qui peut par la suite favoriser les interventions visant à augmenter la valorisation, à renforcer les mesures de protection de l'environnement et à améliorer la gestion des pêches. À la lumière de ce qui précède, on peut considérer que les interventions axées sur les mesures de protection sociale, la pêche et les infrastructures se renforcent mutuellement.

En ce qui concerne les prestations à long terme (pensions de retraite, pensions d'invalidité, etc.), les services privés ou publics sont les solutions à privilégier. Les études de cas révèlent néanmoins que la protection sociale à long terme des pêcheurs artisanaux n'est possible que si l'État dispose des moyens budgétaires nécessaires pour la subventionner – de façon à ce qu'elle ne soit pas soumise à cotisation ou à ce que le montant demandé soit à la portée de la bourse

---

des pêcheurs –, et si les obstacles pratiques liés à la périodicité de l'inscription et aux modalités de paiement sont supprimés.

Enfin, la coopération interministérielle déterminera dans quelle mesure les prestations de protection sociale amélioreront la gestion de l'environnement et de la pêche. Elle sera fondamentale pour assurer la cohérence des politiques et veiller à la création de conditions favorables à la mise en place d'un cercle vertueux de résultats qui se renforcent mutuellement.

Des recommandations quant à la conception des politiques et des programmes de protection sociale ont été formulées à partir des études de cas afin d'orienter les services d'appui de la FAO aux gouvernements de la région dans le domaine de la pêche artisanale. Elles sont présentées ci-dessous:

- ⊙ Obliger les pêcheurs artisanaux à s'inscrire au fonds social pour pouvoir recevoir un permis de pêche afin d'encourager la régularisation du secteur et l'inscription à la sécurité sociale.
- ⊙ Simplifier les modalités de cotisation, soit en ouvrant plusieurs bureaux du fonds social pour faciliter le paiement physique, soit en proposant des solutions alternatives, comme des déductions au moment de la vente, pour éliminer les obstacles physiques à la participation.
- ⊙ Accroître la flexibilité des possibilités de paiement des cotisations à la sécurité sociale, éventuellement en prévoyant une cotisation annuelle fixe ou une autre forme de dérogation à l'obligation de cotiser régulièrement, pour adapter le système au caractère irrégulier des revenus des pêcheurs artisanaux et éviter qu'ils n'en soient exclus.
- ⊙ Veiller à ce que les prestations de sécurité sociale soient substantielles et appréciées des pêcheurs artisanaux pour encourager leur participation.
- ⊙ Envisager d'instaurer un système de cotisation symbolique à une pension de sécurité sociale et/ou de créer des pensions universelles soumises ou non à cotisation pour élargir la couverture à l'ensemble des pêcheurs artisanaux.
- ⊙ En cas de contraintes budgétaires, réduire l'éventail de prestations disponibles pour augmenter le niveau des prestations prioritaires.
- ⊙ Subventionner les services de sécurité sociale destinés aux pêcheurs artisanaux à l'aide de subventions croisées au sein du fonds social ou au moyen de subventions publiques directes.
- ⊙ Rechercher des solutions alternatives lorsque la couverture sociale assurée par l'État est restreinte. Promouvoir et réglementer les prestataires complémentaires tels que la société civile, les organisations de pêcheurs et le secteur privé.

- 
- ⊙ Avant de développer les prestations d'assistance et d'assurance sociales relevant de l'État, veiller à ce que les organisations de pêcheurs, les mutuelles, les coopératives et les collectifs bénéficient de l'appui du Ministère de l'agriculture et d'acteurs externes tels que la FAO afin d'améliorer la viabilité de ces organisations et leur capacité à assurer une protection sociale complémentaire.
  - ⊙ Veiller à ce que des données actuelles sur la pêche artisanale viennent orienter la conception des lois et politiques nécessaires pour augmenter la couverture sociale. Les données recueillies doivent faire la lumière sur l'ampleur, les données démographiques, les besoins, la production, les revenus et les cotisations potentielles du secteur afin de faciliter la modélisation actuarielle et l'établissement des coûts, mais aussi la création des institutions chargées de l'enregistrement des bénéficiaires, de la perception des cotisations et de la distribution des prestations.
  - ⊙ Mener des recherches sur les groupes les plus vulnérables et les moins visibles du secteur de la pêche artisanale qui sont actuellement exclus du système pour que les protections sociales créées à l'avenir répondent à un objectif de réduction de la pauvreté.
  - ⊙ Intégrer la protection sociale aux stratégies de développement de la pêche pour augmenter leur efficacité, créer des stimulants complémentaires et favoriser la mise en place de cercles vertueux de structuration, de valorisation et de lutte contre l'appauvrissement, ainsi que pour combattre les stratégies d'adaptation néfastes telles que les pratiques de pêche non durables.

Le rapport conclut que les interventions en faveur des travailleurs de la pêche artisanale gagneront en importance dans les pays à l'étude, où le secteur halieutique fait face à une hausse des coûts et à un amenuisement des stocks qui pourraient affaiblir la rentabilité. Cela étant, compte tenu du caractère relativement peu coûteux de la pêche artisanale et des possibilités d'accroître la productivité grâce à l'amélioration des infrastructures de pêche et de commercialisation, on devrait pouvoir tirer des avantages à la fois économiques et écologiques de faibles volumes de capture à valeur élevée. En réalité, les études de cas montrent qu'un soutien aux infrastructures et à la commercialisation peut amener les pêcheurs artisanaux, qui évoluent dans des conditions marquées par une mauvaise intégration des marchés, à devenir des fournisseurs de poissons d'excellente qualité et de grande valeur en améliorant leur intégration au marché interne et au marché de l'exportation.

---

Toute une série de paramètres politiques, institutionnels, économiques et environnementaux et de facteurs liés à la sécurité trouvant leur origine dans les choix d'orientation opérés dans les sphères géopolitique et économique sont susceptibles de nuire aux moyens d'existence des pêcheurs artisanaux. En outre, en l'absence d'une intervention stratégique de l'État, la rentabilité et la viabilité du secteur sont menacées, et ce, dans toute la région. Si la protection sociale ne combat pas directement ces facteurs, elle peut néanmoins jouer un rôle fondamental dans la protection du bien-être des pêcheurs artisanaux, et elle pourrait contribuer indirectement à améliorer la gestion de l'environnement et la viabilité des stocks de poissons.

La présente étude corrobore donc la notion selon laquelle la protection sociale peut participer, d'une part, à réduire les risques économiques et sociaux et la vulnérabilité et, d'autre part, à faire reculer l'extrême pauvreté et les privations grâce à une assistance prévisible et régulière. Les ménages bénéficiaires pourraient ainsi faire face aux risques et renforcer leurs moyens d'existence, en particulier les familles des pêcheurs artisanaux qui sont fortement exposés aux risques et qui ne sont pas suffisamment armés pour encaisser les chocs induits par la nature et par l'activité humaine.





# Introduction

---

## 1.1 Contexte

La pêche artisanale est l'activité principale du secteur halieutique en Méditerranée et représente 83 pour cent de la flotte et 59 pour cent des emplois sur les bateaux de pêche (FAO, 2018a). Elle est par ailleurs profondément ancrée dans le tissu social et culturel des communautés de pêcheurs méditerranéennes et contribue de manière cruciale à préserver l'activité économique et à garantir la sécurité alimentaire des populations côtières (FAO, 2018a). Si les données laissent supposer que ces pêcheries sont rentables, les revenus globaux des pêcheurs, et par conséquent leur rémunération, sont généralement faibles par rapport aux pêcheries plus vastes et aux autres secteurs. Du fait de ces revenus modestes, les pêcheurs artisanaux sont aussi un groupe extrêmement vulnérable exposé à différents risques (liés à l'environnement, à l'économie, à la santé, aux sphères sociale et politique, à la sécurité, etc.) qui n'est pas toujours en mesure de faire face aux retombées négatives des chocs (Adger, 2006). La protection sociale désigne les politiques et programmes visant à protéger et à accroître les moyens d'existence afin de combattre les facteurs économiques, environnementaux et sociaux de vulnérabilité face à l'insécurité alimentaire et à la pauvreté (FAO, 2017a). On y retrouve notamment l'assurance-maladie, l'assurance chômage, la pension de retraite et beaucoup d'autres filets de sécurité sociale conçus pour stabiliser les revenus et accroître la résilience face aux facteurs de vulnérabilité. Les régimes de protection sociale sont aussi susceptibles de donner aux travailleurs la motivation et les moyens de respecter les normes de gestion des ressources et de mener des activités économiques durables en leur offrant une solution alternative aux stratégies d'adaptation néfastes qui privilégient les gains à court terme au détriment de la viabilité à long terme (FAO, 2017b).

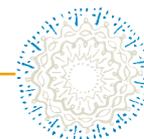
Une étude a été réalisée dans cinq pays méditerranéens (Albanie, Égypte, Liban, Maroc et Tunisie) en vue de rassembler des connaissances sur le rôle que jouent les systèmes de protection sociale en faveur des pêcheurs artisanaux. Le présent document expose les résultats de l'étude et formule des recommandations pour renforcer la protection sociale des travailleurs du secteur dans la région.

### 1.1.1 Motifs et contexte institutionnel

À l'échelle mondiale, la protection sociale est une cible spécifique de l'objectif n° 1 du Programme de développement durable à l'horizon 2030 des Nations Unies (élimination de la pauvreté), et est reconnue comme une stratégie essentielle pour atteindre d'autres objectifs apparentés (Assemblée générale des Nations Unies, 2015). Dans le cadre des activités qu'elle mène en faveur de la réduction de la pauvreté en milieu rural, la FAO tient compte du rôle fondamental que jouent les systèmes de protection sociale et s'efforce, d'une part, de renforcer son soutien aux États Membres et aux organisations partenaires s'agissant de l'élargissement de la protection sociale aux plus vulnérables, y compris aux ménages ruraux et à ceux qui dépendent de la pêche, et, d'autre part, de mieux cerner les liens entre protection sociale et gestion des ressources naturelles.

La FAO intensifie son appui au développement de la pêche artisanale durable par la mise en œuvre des Directives d'application volontaire visant à assurer la durabilité de la pêche artisanale dans le contexte de la sécurité alimentaire et de l'éradication de la pauvreté (Directives sur la pêche artisanale). L'objectif est de renforcer les moyens d'existence des pêcheurs artisanaux et de faciliter le développement socioéconomique des familles et des communautés de pêcheurs, conformément aux recommandations qui figurent au chapitre 6 des Directives sur la pêche artisanale, consacré au développement social, à l'emploi et au travail décent.

En parallèle, la Commission générale des pêches pour la Méditerranée (CGPM) et l'organisation régionale de gestion des pêches compétente pour la Méditerranée et la mer Noire ont également redoublé d'efforts pour améliorer les moyens d'existence des pêcheurs artisanaux. En 2016, la CGPM a adopté une stratégie à moyen terme (2017–2020) en faveur de la durabilité des pêches en Méditerranée et en mer Noire. Le fait qu'il y figure une cible consacrée spécifiquement au renforcement des moyens d'existence des communautés côtières



grâce à la pêche artisanale témoigne de l'importance de cette activité pour ce qui est de créer des revenus et d'assurer la sécurité alimentaire, en particulier dans les communautés côtières en situation de vulnérabilité économique.

Par ailleurs, une conférence régionale intitulée « Construire un avenir pour une pêche artisanale durable en Méditerranée et en mer Noire » et organisée conjointement par la CGPM et la FAO avec d'autres partenaires s'est tenue à Alger (Algérie), du 7 au 9 mars 2016. L'une des recommandations de la conférence était de « mener une étude sur documents concernant les systèmes de protection sociale accessibles aux pêcheurs artisanaux dans les États riverains de la Méditerranée et de la mer Noire en vue de répertorier et de mettre en avant les formules les plus efficaces ». Le présent rapport fait directement suite à cette conclusion.

### 1.1.2 Structure du rapport

La présente évaluation entend faire la lumière sur les pratiques existantes en matière de protection sociale des pêcheurs artisanaux dans la région de la Méditerranée, et mettre en avant les pratiques optimales et les modes d'action intéressants. Étant donné qu'il s'adresse à la fois aux administrations en charge de la pêche et aux professionnels de la protection sociale, les concepts fondamentaux de la pêche artisanale et de la protection sociale sont présentés ci-après.

Après avoir décrit la méthodologie et les activités de recherche menées dans le cadre de cette étude, nous présenterons les principales observations réalisées, notamment en ce qui concerne les grands facteurs de vulnérabilité et de risque propres aux pêcheurs artisanaux dans les cinq pays à l'étude, les mesures de protection sociale mises en œuvre et les différents systèmes adoptés, qu'ils soient soumis ou non à cotisation. Des exemples utiles et des pratiques optimales tirés de chacun des pays concernés seront mis en évidence tout au long du rapport.

Enfin, les principaux catalyseurs et défis associés à une protection sociale de qualité seront analysés. Les enseignements tirés et les recommandations pour la région s'inspirent des informations recueillies dans les différentes études de cas.

## 1.2 Définitions et concepts fondamentaux

### 1.2.1 Pêche artisanale

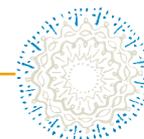
Dans le présent rapport, les termes « pêche artisanale » et « pêche côtière » peuvent être utilisés de manière interchangeable pour désigner le secteur. Une description de la pêche artisanale en Méditerranée ainsi qu'une liste des principaux défis propres au secteur sont présentées ci-après. Veuillez également consulter le glossaire pour prendre connaissance des principaux termes associés à la pêche artisanale.

#### a) Définir et caractériser la pêche artisanale

La définition, ou caractérisation, de la pêche artisanale est un exercice complexe et constitue l'un des principaux obstacles à l'élaboration de solutions politiques adaptées au secteur. Cette question est régulièrement abordée au sein de nombreux organes à l'échelle mondiale et dans le cadre de la CGPM. En réalité, les Directives sur la pêche artisanale tiennent compte de la grande diversité de la pêche artisanale dans le monde et reconnaissent qu'il n'existe aucune définition unique convenue et qu'une telle définition ne serait pas souhaitable dans un secteur aussi diversifié et dynamique.

La définition nationale de la pêche artisanale varie d'un pays méditerranéen à l'autre, et plusieurs se contentent, à défaut d'une définition formelle, de définitions pratiques informelles. On constate néanmoins qu'il existe un fil conducteur: la pêche artisanale est généralement définie en fonction de la longueur des bateaux (le plus souvent moins de 12 mètres) et du type de matériel (le plus souvent du matériel passif ou non remorqué), mais ces critères ne sont pas universels. Récemment, la FAO et la CGPM se sont attelées à améliorer cette définition à l'aide d'une approche multidimensionnelle fondée sur des caractéristiques plus dynamiques, telles que la propriété et la durée des sorties en mer, mais les résultats de ces travaux ne sont pas encore connus (FAO, 2018a).

Aux fins du présent rapport, il a été décidé de retenir les définitions utilisées dans chaque pays plutôt que d'essayer d'imposer une certaine cohérence (voir tableau 1). Les définitions varient d'un pays à l'autre, voire au sein des pays, et peuvent se rapporter à différents types de bateaux: des navires de moins de 5 mètres de long, qui ont un équipage de seulement une ou



deux personnes, qui sont manœuvrés à l'aide de rames et qui restent près des côtes, à ceux qui mesurent jusqu'à 12 mètres de long et qui sont équipés de moteurs dont la puissance peut aller jusqu'à 75 chevaux. Il convient également de noter que les définitions utilisées dans chaque pays sont généralement liées aux caractéristiques des bateaux et ne s'appliquent donc pas aux pêcheurs à pied ou à ceux qui travaillent sur le littoral pour aider les pêcheurs. Ces catégories de travailleurs sont donc invisibles et exclues des grandes discussions. Aux fins de la présente étude, les pêcheurs à pied et les travailleurs qui exercent des fonctions de soutien sur le littoral sont considérés comme des membres de la communauté des travailleurs de la pêche artisanale.

**Tableau 1 :** Définitions pratiques de la pêche artisanale dans les pays à l'étude

Définition pratique	Albanie	Égypte	Liban	Maroc	Tunisie
Longueur du bateau	<12 m	<12 m	s. o.	<7 m	<12 m
Zone d'activité	Jusqu'à 12 milles au large	Jusqu'à 6 milles du littoral	s. o.	Jusqu'à 3 milles au large	s. o.
Motorisation	75 ch maximum	Moteur hors-bord (et non en-bord)	s. o.	4-25 ch	s. o.
Tonnage brut	s. o.	s. o.	s. o.	<3 TJB <sup>1</sup>	<5 mt
Équipage	s. o.	5-7	s. o.	1-4	s. o.
Rémunération de l'équipage	s. o.	s. o.	s. o.	Partage des captures	s. o.
Consommation	Production pour consommation personnelle seulement	s. o.	s. o.	s. o.	s. o.

*Sources :* sources diverses communiquées par les ministères nationaux en charge de la pêche.

Ces multiples définitions pratiques témoignent de la diversité du secteur et font que la protection sociale peut différer selon les pays en fonction de l'ampleur des opérations menées par les pêcheurs artisanaux. Malgré l'absence de définitions formelles, le terme de « pêche artisanale » est communément employé par les administrations, les chercheurs et les professionnels de la pêche dans chaque pays. Il est d'ailleurs généralement admis que la pêche artisanale doit être considérée comme une activité halieutique à part entière dans un futur cadre législatif régissant l'élargissement des prestations de protection sociale.

<sup>1</sup> Le tonneau de jauge brute (TJB) correspond au volume d'espace dans la coque et à l'espace clos situé au-dessus du pont d'un navire marchand qui sont disponibles pour les cargaisons, les charges, le carburant, les passagers et l'équipage.

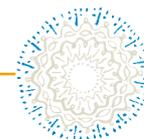
## **b) Caractéristiques socioéconomiques de la pêche artisanale dans les pays à l'étude**

L'ampleur du secteur de la pêche artisanale et son poids dans l'économie locale et nationale varient dans les cinq pays à l'étude. Certains estiment que le secteur est en pleine croissance (d'après des paramètres formels et non formels, comme le nombre de pêcheurs et de bateaux, la contribution à l'économie et le bien-être local) en raison des faibles coûts à l'entrée et de l'absence de possibilités d'emploi alternatives, en particulier là où la rentabilité est en hausse (par exemple au Maroc). D'autres estiment au contraire que le nombre de bateaux et de pêcheurs diminue du fait d'une chute de la rentabilité attribuable à la concurrence accrue et à l'amenuisement des stocks, comme c'est le cas en Tunisie. Il n'y a donc pas de tendance régionale générale. Une analyse empirique plus approfondie, reposant sur des données exactes et récentes, est néanmoins nécessaire pour confirmer ces observations. Les données officielles sur la taille de la flotte de pêche artisanale et sa contribution aux moyens d'existence sont résumées dans le tableau 2<sup>2</sup>.

La pêche artisanale est une source importante d'emplois dans les zones côtières, en particulier lorsque les activités directes et indirectes de la filière, comme la fabrication et la réparation du matériel de pêche ou la vente et le traitement du poisson, sont également prises en compte. Selon sa taille et sa rentabilité, le secteur peut contribuer de façon considérable à l'emploi global ainsi qu'à la production et aux exportations agricoles. D'après les données officielles sur le nombre de pêcheurs employés directement sur des bateaux de pêche artisanale communiquées à la CGPM (ces données concernent uniquement la Méditerranée et non la côte atlantique du Maroc ou la mer Rouge en Égypte), la pêche artisanale représente 14,8 (en Égypte) à 90 pour cent (au Liban) des emplois dans le secteur halieutique. Selon les données et estimations les plus récentes de chaque pays (à différentes dates), le nombre absolu de pêcheurs va de 266, en Albanie, à 35 450, en Tunisie, et atteint même 45 000 pour l'ensemble du Maroc. Au Liban et en Albanie, les captures de la pêche artisanale sont avant tout destinées à la consommation locale, tandis qu'elles contribuent beaucoup aux exportations au Maroc.

---

<sup>2</sup> Pour plus de données officielles et d'autres analyses, consulter FAO (2018a).

**Tableau 2:** Taille de la flottille et du bassin d'emploi dans la pêche artisanale

	Albanie	Égypte	Liban	Maroc	Tunisie
Flottille de pêche artisanale	343	785 déclarés pour la Méditerranée seulement (estimation 1 865)	1 962	2 665 (Méditerranée seulement) 15 891 (dans tout le Maroc)	12 123
Pêche artisanale en % de la flottille totale	60,8 %	25,4 % déclarés pour la Méditerranée seulement (estimation 43 %)	100 %	88 %	92,4 %
Emploi dans la pêche artisanale	266	3 320 déclarés pour la Méditerranée seulement	3 811	8 091 (Méditerranée seulement) 40 700/45 000 (dans tout le Maroc)	35 450
Pêche artisanale en % de l'emploi total dans la pêche	27,4 %	14,8 % déclarés pour la Méditerranée seulement	100 %	60,7 % (Méditerranée seulement) 40–44% (dans tout le Maroc)	76,6 %

Sources: sources diverses communiquées par les ministères nationaux en charge de la pêche.

### c) Difficultés propres au secteur de la pêche artisanale

Si les données sur la pêche artisanale sont limitées, les informations disponibles donnent à penser qu'il peut être important pour l'économie locale, et éventuellement pour l'économie nationale, de veiller à ce que cette activité reste une composante viable et rentable du secteur halieutique. En règle générale, les pêcheurs artisanaux pratiquent une pêche plus sélective avec des engins passifs jugés moins néfastes pour l'environnement, ce qui témoigne également de l'importance du secteur pour la gestion des ressources marines.

Comme indiqué précédemment, le manque de données exactes, fiables et actualisées sur le secteur complique fortement l'amélioration des politiques de soutien aux pêcheurs artisanaux. Les difficultés rencontrées dans la collecte de données précises sont exacerbées par le caractère non structuré et irrégulier des activités du secteur. Les captures sont souvent débarquées sur des sites informels le long de la côte puis vendues directement aux consommateurs ou données à l'équipage en guise de rémunération, et ces transactions sont rarement déclarées. De plus, la pêche artisanale pouvant être hautement saisonnière, les pêcheurs artisanaux mènent souvent d'autres activités économiques parallèles à la pêche selon l'époque de l'année.

Les travailleurs du secteur de la pêche artisanale sont généralement indépendants ou employés occasionnellement par de toutes petites entreprises de pêche qui travaillent le plus souvent avec un à trois pêcheurs. Les contrats de travail officiels sont rares. Les pêcheurs artisanaux ne sont

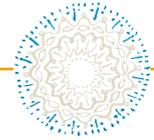
pas salariés et reçoivent généralement une partie de la capture en guise de rémunération. Les dépenses de fonctionnement sont souvent déduites du produit brut de la vente, et le produit net est ensuite réparti entre le propriétaire du bateau et les membres de l'équipage selon des modalités convenues au préalable. Dans ce modèle non structuré d'emploi et de rémunération, les pêcheurs artisanaux peuvent être exclus des lois qui régissent le marché de l'emploi structuré, ce qui les empêche de bénéficier des systèmes de sécurité sociale nationaux.

Par ailleurs, les syndicats des pays à l'étude comptent peu de pêcheurs artisanaux parmi leurs membres. Seule la Tunisie fait exception: beaucoup de pêcheurs artisanaux tunisiens sont en effet membres de l'Union tunisienne de l'agriculture et de la pêche (UTAP), le syndicat de l'agriculture et de la pêche.<sup>3</sup> Les pêcheurs artisanaux sont plus enclins à se tourner vers des organisations à base communautaire et des coopératives que vers des syndicats officiels, qui représentent selon eux les intérêts des travailleurs salariés qui mènent des activités à plus grande échelle. Notons cependant que les taux d'affiliation aux syndicats et aux coopératives au Liban sont similaires. La représentation des pêcheurs artisanaux par des syndicats ou des organisations de travailleurs est généralement associée à une meilleure représentation de ceux-ci dans les dialogues relatifs aux politiques de protection sociale (en particulier en Égypte, au Maroc et en Tunisie). Les syndicats peuvent également faciliter ce dialogue, comme c'est le cas en Tunisie.

Les nombreux travailleurs actifs sur le littoral, comme les pêcheurs à pied qui ramassent des coquillages, ceux qui travaillent sur les sites de débarquement du poisson ou encore ceux qui exercent des fonctions de soutien liées à l'entretien des filets, représentent un sous-secteur extrêmement peu structuré et souvent oublié de la pêche artisanale. Si les principaux participants à cette étude les considèrent comme des membres à part entière du secteur, ces travailleurs ne sont généralement pas pris en compte dans les systèmes existants de collecte de données sur la pêche. Ils demeurent donc largement invisibles dans les analyses officielles, et on ignore leur nombre, leur contribution au secteur et leurs besoins de protection sociale étant donné que l'on en sait peu sur leurs stratégies en matière de moyens d'existence et leurs caractéristiques socioéconomiques. Il a été reconnu que les pêcheurs à pied (essentiellement des femmes) et les ouvriers constituaient un sous-groupe particulièrement pauvre et vulnérable

---

<sup>3</sup> L'UTAP compte 15 000 pêcheurs parmi ses 600 000 membres, mais le nombre de pêcheurs artisanaux n'est pas connu.



des pêcheurs artisanaux en raison du caractère extrêmement saisonnier de leur activité, de leur rémunération modeste et de leur vulnérabilité face au changement climatique et à l'épuisement des stocks de poissons.

La stabilité des revenus est une autre difficulté à gérer pour les pêcheurs artisanaux. Beaucoup tentent d'y remédier en adoptant des stratégies mixtes en matière de moyens d'existence, qui consistent à associer la pêche à l'agriculture ou à d'autres activités saisonnières pour garantir à leur ménage un revenu suffisant. Par ailleurs, dans trois des cinq études de cas, les revenus des pêcheurs artisanaux sont souvent faibles en raison du fait que la plupart d'entre eux vendent leur capture à des intermédiaires et à des poissonniers en dehors des ports ou des marchés officiels. Ces acheteurs sont en situation de monopsonne et peuvent agir en tant que faiseurs de prix, ce qui fait que les rendements de la pêche restent bas. Cette participation restreinte à la chaîne de valeur fait que la majorité des pêcheurs artisanaux ne sont pas en mesure d'ajouter de la valeur à leurs captures et se tournent vers d'autres acteurs pour la commercialisation, le traitement et l'emballage. De la même manière, les pêcheurs artisanaux n'ont souvent pas accès au crédit et à d'autres services essentiels et peuvent s'en remettre à ces intermédiaires pour obtenir des crédits, des intrants indispensables et de l'aide en cas de difficultés, ce qui amoindrit encore plus leur capacité à négocier des prix plus élevés pour leurs captures. On retrouve ce cas de figure au Liban et, dans une certaine mesure, en Égypte, où la plupart des pêcheurs comptent sur des commissaires-priseurs ou des poissonniers pour obtenir des appâts, des hameçons et des lignes, mais aussi pour obtenir des prêts et payer des frais médicaux d'urgence et autres dépenses imprévues. Ils ont donc l'obligation morale de vendre à ces poissonniers ou par l'intermédiaire de ces commissaires-priseurs. Notons cependant que cette relation peut présenter des aspects positifs, dans la mesure où les commissaires-priseurs sont tenus d'acheter les captures des pêcheurs, même en l'absence d'acheteurs.

Le Maroc constitue une exception intéressante à cet égard car l'investissement dans les installations portuaires a encouragé les pêcheurs artisanaux à vendre directement au marché, ce qui a eu pour effet de stimuler fortement la rentabilité de leur activité. En Tunisie, des initiatives pilotes mises en place à petite échelle, comme l'initiative Club Bleu Artisanal (voir encadré 1) agissent également sur la valeur ajoutée en mettant directement les pêcheurs en contact avec les consommateurs. En l'absence de telles initiatives, cela dit, la rentabilité globale du secteur reste faible.

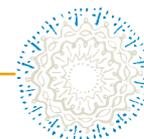
#### ENCADRÉ 1

##### **Ajouter de la valeur à la production en Tunisie – l’initiative Club Bleu Artisanal**

Le projet Club Bleu Artisanal, lancé en 2007 et cofinancé par l’Union européenne et le Programme de coopération Italie-Tunisie, a pour vocation de développer la pêche artisanale et le tourisme tout en favorisant la coopération à l’exportation et le commerce. Il crée une filière courte et intégrée d’approvisionnement et de consommation garantie par le label Club Bleu Artisanal qui met en relation directe les pêcheurs artisanaux et les restaurants. Le programme met en avant la qualité et la traçabilité des produits ainsi que la protection de l’environnement et la conservation des stocks de poissons en permettant aux restaurateurs de communiquer directement avec les pêcheurs, et assure ainsi l’approvisionnement de produits de qualité et la promotion des produits issus de la pêche artisanale sur les marchés nationaux et internationaux. Le label Club Bleu Artisanal garantit au consommateur final la qualité et la fraîcheur des produits et permet au pêcheur artisanal de vendre à un prix supérieur.

### 1.2.2 Protection sociale

La notion de protection sociale peut désigner toute une série d’interventions. La FAO la décrit comme « les politiques et programmes qui agissent sur les facteurs économiques, environnementaux et sociaux qui favorisent l’insécurité alimentaire et la pauvreté en protégeant et en renforçant les moyens d’existence ». (FAO, 2017a). À toutes fins utiles, les principaux termes associés à la protection sociale sont définis dans le glossaire. La présente étude s’intéresse, d’une part, à l’ensemble des interventions mises en place par l’État pour garantir une sécurité de revenu de base et lutter contre la pauvreté et les inégalités et, d’autre part, aux interventions similaires qui ne relèvent pas de l’État. On y retrouve un mélange de prestations soumises à cotisation censées aider les bénéficiaires à faire face aux difficultés de la vie, et de prestations d’assistance sociale non soumises à cotisation destinées aux plus pauvres, conformément à l’ensemble de

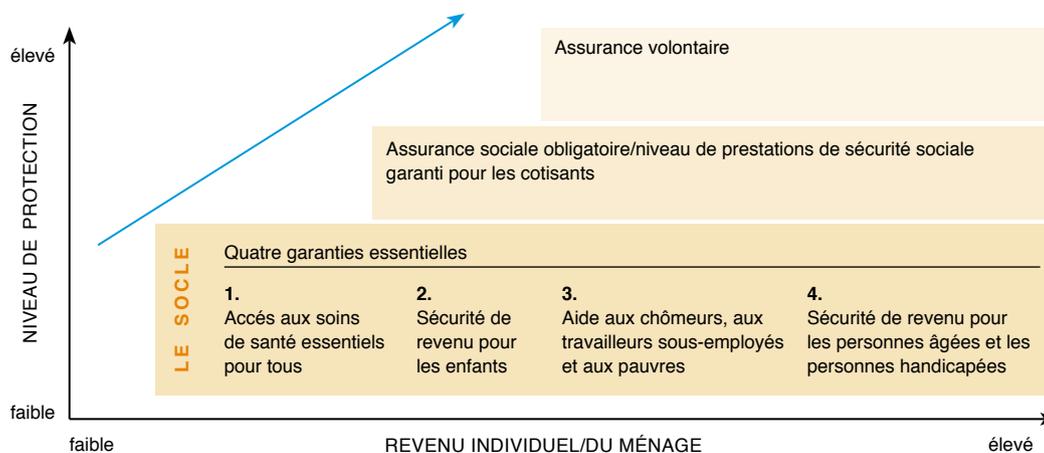


garanties que l'Organisation internationale du travail (OIT) définit comme le socle de protection sociale (SOCPRO) (OIT, 2012)<sup>4</sup>, et qui comprend les éléments suivants:

- ⊙ Sécurité élémentaire de revenu pour tous les enfants afin de faciliter l'accès aux services sociaux de base: éducation, santé, logement (allocations pour charges de famille/enfant à charge).
- ⊙ Accès à l'assistance sociale pour les pauvres et les chômeurs en âge de travailler.
- ⊙ Pension de retraite, pension d'invalidité et pension de survivant pour garantir la sécurité de revenu à ceux qui sont dans l'incapacité de travailler.
- ⊙ Accès aux services de santé de base.

Le modèle de socle de protection sociale de l'OIT envisage les prestations comme un mélange de services d'assurance sociale soumis à cotisation et de services d'assistance sociale non soumis à cotisation qui relèvent de l'État et que des acteurs non étatiques du secteur privé et de la société civile viennent compléter. «L'escalier du développement de la protection sociale », présenté dans la figure 1, en est l'illustration.

**Figure 1:** L'escalier du développement de la protection sociale



Source: tiré de Cichon et Diop, 2009.

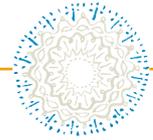
<sup>4</sup> La Recommandation (n° 202) sur les socles de protection sociale de 2012 a été ratifiée par les États membres de l'OIT, y compris ceux qui ont participé à cette étude, et préconise la mise en place de systèmes de sécurité sociale complets ainsi que l'élargissement de la couverture de sécurité sociale par la création de socles nationaux de protection sociale accessibles à tous ceux qui en ont besoin. La recommandation vise à faire en sorte que tous les membres de la société bénéficient au moins d'un niveau élémentaire de sécurité sociale tout au long de leur vie, et réaffirme ainsi que la sécurité sociale est un droit pour chaque être humain et un impératif social et économique.

Il convient également de noter que la protection sociale peut être formelle ou non formelle. Parmi les prestations formelles figurent les mesures prises par le secteur public (seul ou avec d'autres parties prenantes, comme des organisations non gouvernementales ou des donateurs) et les accords avec le secteur privé ayant force légale, tandis que les prestations non formelles englobent les accords convenus et les actions entreprises par un individu ou par un groupe, comme une coopérative de pêcheurs, qui ne reposent sur aucune règle juridique formelle et qui visent à atténuer les risques ou à aider les bénéficiaires à affronter les périodes difficiles. Peu de programmes de protection sociale sont conçus de sorte à répondre aux besoins spécifiques des pêcheurs et des travailleurs de la pêche (FAO, 2017a). Néanmoins, les recherches menées dans le cadre de ce projet ont permis de mettre en évidence plusieurs formes de protection sociale formelle et non formelle accessibles aux pêcheurs artisanaux et gérées par toute une série de parties prenantes. L'assurance et l'assistance sociales sont les principales interventions qui relèvent de l'État. La sécurité sociale est un droit et figure dans plusieurs textes législatifs internationaux, mais c'est dans l'article 9 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels<sup>5</sup>, adopté par l'Assemblée générale des Nations Unies en 1966 et entré en vigueur en 1976, qu'elle est présentée de la manière la plus explicite. Le Pacte a été ratifié par tous les pays ayant participé à cette étude. Il stipule que les États ont l'obligation de respecter, de protéger et de réaliser les droits économiques, sociaux et culturels, y compris le droit à la sécurité sociale, et exige qu'ils prennent des mesures positives pour garantir l'accès à cette dernière. Reconnaissant que certains éléments liés au respect, à la protection et à la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels peuvent nécessiter des ressources financières dont tous les États ne disposent pas dans l'immédiat, le Pacte autorise une mise en œuvre graduelle, c'est-à-dire que la réalisation de ces droits peut se faire progressivement selon les priorités établies par l'État s'agissant de la protection sociale<sup>6</sup>. Si le choix et la conception des outils de protection sociale se fondent sur des visions particulières de la société associées aux priorités politiques et aux impératifs sociaux et économiques d'un État donné, et sont influencés par les conditions fiscales, institutionnelles et politiques du moment, les formules choisies reposent souvent sur un système de cotisation à un fonds social et s'adressent principalement, voire exclusivement, aux travailleurs du secteur structuré.

---

<sup>5</sup> <https://www.ohchr.org/FR/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx>.

<sup>6</sup> <http://socialprotection-humanrights.org/introduction-to-the-right-to-social-security>.



Les recommandations techniques adoptées par l'OIT servent à interpréter le droit à la sécurité sociale au regard des possibilités de mise en œuvre. La Recommandation (n° 202) sur les socles de protection sociale de 2012<sup>7</sup> contient des orientations non contraignantes ayant pour vocation d'aider les États à mettre en place des socles de protection sociale nationaux prévoyant une sécurité de revenu de base et des soins de santé essentiels pour tous leurs citoyens, tout au long de leur vie. Il s'agit d'un instrument remarquable dans la mesure où il souligne la nécessité de développer les prestations au-delà du secteur structuré et des bénéficiaires traditionnels de la sécurité sociale soumise à cotisation pour que les travailleurs de l'économie non structurée, qui sont nombreux et en hausse dans beaucoup de pays, puissent y avoir accès (OIT, 2017). L'initiative en faveur des socles de protection sociale appelle les États à honorer les obligations que leur impose le droit international des droits de l'homme en définissant leur propre approche pour que les prestations universelles deviennent progressivement un droit garanti dans la législation nationale.

La recommandation met en évidence la nécessité de créer des systèmes de prestations qui tiennent compte des difficultés et des obstacles que rencontrent les groupes vulnérables et défavorisés. C'est pourquoi elle invite les États à prendre des mesures pour les protéger en faisant valoir qu'une approche fondée sur les droits de l'homme les oblige à accorder une attention particulière aux groupes les plus défavorisés et les plus marginalisés de la société.<sup>8</sup> Voilà précisément le défi que doivent relever les pays à l'étude pour que les travailleurs de l'économie non structurée actifs dans la pêche artisanale puissent bénéficier des prestations disponibles. La prise en compte de la pêche artisanale dans la responsabilité de venir en aide aux travailleurs du secteur non structuré dans le cadre du socle de protection sociale est préfigurée dans la Convention (n° 188) de l'OIT sur le travail dans la pêche<sup>9</sup> de 2007, entrée en vigueur en novembre 2017 (voir encadré 2). Le Maroc est cependant le seul pays à l'avoir ratifiée parmi ceux qui ont participé à la présente étude<sup>10</sup>.

---

<sup>7</sup> [https://www.ilo.org/dyn/normlex/fr/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100\\_INSTRUMENT\\_ID:3065524](https://www.ilo.org/dyn/normlex/fr/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:3065524).

<sup>8</sup> <http://socialprotection-humanrights.org/inclusion-of-vulnerable-groups/>.

<sup>9</sup> [https://www.ilo.org/dyn/normlex/fr/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100\\_ILO\\_CODE:C188](https://www.ilo.org/dyn/normlex/fr/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C188).

<sup>10</sup> Les États membres de l'OIT sont tenus de présenter toute convention adoptée à la Conférence internationale du Travail à l'autorité compétente au plan national aux fins de la promulgation d'une législation adaptée ou de toute autre action, comme la ratification de l'instrument. Une fois adoptée, une convention entre normalement en vigueur 12 mois après avoir été ratifiée par deux États membres. La ratification est une procédure formelle par laquelle un État reconnaît la convention comme un instrument juridiquement contraignant. Une fois qu'un État a ratifié une convention, le mécanisme de contrôle de l'OIT vérifie régulièrement sa mise en œuvre dans le pays.

**ENCADRÉ 2**

**Obligations en matière de sécurité sociale prévues par la Convention (n° 188) sur le travail dans la pêche de 2007**

**Article 34**

Tout Membre veille à ce que les pêcheurs résidant habituellement sur son territoire et, dans la mesure prévue par la législation nationale, les personnes à leur charge bénéficient de la sécurité sociale à des conditions non moins favorables que celles qui s'appliquent aux autres travailleurs, y compris les personnes salariées ou indépendantes, résidant habituellement sur son territoire.

Each Member shall ensure that fishers ordinarily resident in its territory, and their dependants to the extent provided in national law, are entitled to benefit from social security protection under conditions no less favourable than those applicable to other workers, including employed and self-employed persons, ordinarily resident in its territory

**Article 35**

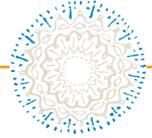
Tout Membre s'engage à prendre des mesures, en fonction de la situation nationale, pour assurer progressivement une protection complète de sécurité sociale à tous les pêcheurs résidant habituellement sur son territoire.

**Article 36**

Les Membres doivent coopérer, dans le cadre d'accords bilatéraux ou multilatéraux ou d'autres arrangements, en conformité avec la législation ou la pratique nationale, en vue:

- a) d'assurer progressivement une protection complète de sécurité sociale aux pêcheurs, sans considération de nationalité, en tenant compte du principe d'égalité de traitement;
- b) de garantir le maintien des droits en matière de sécurité sociale acquis ou en cours d'acquisition par tous les pêcheurs, indépendamment de leur lieu de résidence.

*Source: OIT, 2007.*



## 1.3 Méthodologie

Les pays ayant participé à la présente étude ont été sélectionnés sur une base volontaire à la dix-neuvième session du Comité scientifique consultatif des pêches de la CGPM, organisée à Ljubljana (Slovénie) en mai 2017. La méthodologie employée s'inspire de l'approche décrite dans une trousse à outils d'évaluation préparée en amont de l'atelier de lancement de l'étude, qui consistait à inviter des experts nationaux provenant des organismes publics en charge de la gestion de la pêche à réaliser des études théoriques initiales dans chaque pays. Ces études ont ensuite servi de base aux recherches menées dans les pays par des consultants internationaux, en collaboration avec les auteurs des rapports nationaux, sous la forme de visites d'une semaine sur chaque site, d'entrevues avec des parties prenantes de premier plan, de groupes de discussion, de visites sur le terrain et d'études de documents. Une triangulation des informations issues des études théoriques a ensuite été réalisée. Les visites ont été menées entre novembre 2017 et juin 2018.





# Observations

---

## 2.1 Pêche artisanale: facteurs de risque et de vulnérabilité

Les pêcheurs artisanaux sont considérés comme un segment particulièrement vulnérable de la population active dans les toutes les études de cas. Il peut donc être plus difficile pour eux de s'adapter aux chocs ou d'y faire face. Ils subissent une forte pression liée à toute une série de risques importants qui menacent la viabilité et la pérennité de leurs moyens d'existence personnels et du secteur en général. Leur emploi dépend des conditions météorologiques et pâtit du changement climatique et de la diminution des stocks de poissons, ce qui le rend extrêmement saisonnier, imprévisible et dangereux. Les revenus des travailleurs du secteur sont par conséquent saisonniers, irréguliers et imprévisibles. Les pêcheurs artisanaux les plus vulnérables sont les propriétaires de bateaux plus petits, en particulier ceux qui sont équipés d'un petit moteur ou qui n'en ont pas du tout, ainsi que les pêcheurs qui n'ont pas de bateau et qui ne reçoivent pas de salaire régulier mais une partie de la capture, moins importante que celle des propriétaires de bateaux, en guise de rémunération.

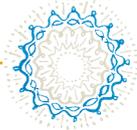
Outre les risques propres au secteur, en particulier le caractère imprévisible des revenus et des captures, les restrictions saisonnières et le danger physique associé au travail en mer, les pêcheurs artisanaux sont également menacés par l'évolution de la situation économique et politique de ces dernières décennies, qui est à l'origine de la surexploitation des ressources marines, de la dégradation de l'environnement, du changement climatique, de la pollution et de la concurrence avec d'autres secteurs de la pêche. Les effets défavorables de ces phénomènes sur le secteur sont modérés par la capacité des États à réglementer et à faire respecter les normes, faculté qui varie selon les pays à l'étude. Les principaux dangers liés à l'environnement, aux sphères économique, sociale et politique, à la santé et à la sécurité qui pèsent sur le secteur de la pêche artisanale dans les pays participants sont présentés dans les sections suivantes.

### 2.1.1 Risques environnementaux

Les pêcheurs artisanaux sont gravement menacés par un certain nombre de facteurs environnementaux. Aux catastrophes naturelles et aux mauvaises conditions météorologiques viennent s'ajouter des risques découlant des incidences anthropiques sur l'environnement, c'est-à-dire de l'influence de l'être humain sur la nature. L'effondrement des stocks de poissons, dont dépendent les moyens d'existence des pêcheurs artisanaux, en est l'une des formes les plus éloquentes. La situation est particulièrement grave dans la Méditerranée, que l'on considère comme étant l'une des mers les plus surexploitées au monde (FAO, 2018b) en raison des pratiques de pêche non durables. Si les causes sous-jacentes de la surexploitation sont nombreuses, on peut néanmoins citer les stratégies d'adaptation négatives adoptées par les pêcheurs pour assurer la stabilité de leurs revenus, ou encore le manque de crédibilité des systèmes de réglementation, qui peut pousser les pêcheurs à privilégier les gains économiques rapides au détriment des mesures de gestion durable à long terme. Dans certains cas, les pêcheurs artisanaux ont recours à des méthodes de pêche illégales, comme la pêche à la dynamite, qui accentuent la dégradation de l'environnement et l'amenuisement des stocks.

Les stocks de poissons sont également menacés par la détérioration du milieu marin, y compris la pollution. Une mauvaise gestion des déchets et des polluants d'origine tellurique, comme les déversements des eaux usées provenant de la métallurgie, les rejets de produits chimiques et les déchets plastiques, nuisent à la santé du milieu marin et de ses ressources biologiques. Les pêcheurs tunisiens et libanais sont particulièrement touchés par ce problème.

Le changement climatique agit également de manière négative sur la diversité et la quantité des espèces disponibles et occasionne, d'une part, des changements dans le secteur halieutique et, d'autre part, l'arrivée d'espèces non autochtones. L'apparition du crabe bleu en Tunisie, par exemple, met en péril la viabilité des espèces traditionnellement exploitées. En Égypte, il règne l'impression générale que le réchauffement des eaux, en particulier dans la mer Rouge, contraint les plus gros poissons à migrer vers des eaux plus fraîches et souvent plus profondes. Il est donc plus difficile pour les pêcheurs artisanaux, tant sur le plan financier que sur le plan technique, de les capturer. Enfin, les fortes tempêtes et les catastrophes naturelles se multiplient en raison du changement climatique.



### 2.1.2 Risques économiques

Le caractère imprévisible et saisonnier des captures, qui fait fluctuer les revenus tout au long de l'année, figure parmi les principaux risques économiques auxquels les pêcheurs artisanaux sont exposés. Les plus vulnérables sont ceux qui reçoivent une partie de la capture en guise de rémunération, et ce sont les pêcheurs qui travaillent exclusivement dans le secteur de la pêche artisanale et qui n'ont pas d'autre emploi saisonnier qui sont les plus menacés.

### 2.1.3 Risques sociaux

Lorsque la rentabilité de la pêche artisanale est faible et diminue en raison des facteurs susmentionnés, on assiste à un recul du secteur et à une baisse du nombre de travailleurs compétents disponibles pour assurer des fonctions de soutien, comme les fabricants et réparateurs de filets spécialisés et les mécaniciens capables de réaliser l'entretien des moteurs. Tel est le cas dans certaines régions de la Tunisie et du Liban, où les délais observés dans l'exécution de ces services en cas de forte demande peuvent aboutir à des interruptions périodiques des activités de pêche qui affaiblissent davantage la rentabilité du secteur et, par conséquent, sa viabilité.

### 2.1.4 Risques liés à la santé

La pêche est l'un des secteurs d'activité les plus dangereux. Les pêcheurs sont vulnérables face aux maladies et aux blessures du fait de leurs conditions de travail, et font face à un risque de décès en cours d'activité. Pour les pêcheurs, invalidité, maladie et infirmité sont synonymes d'incapacité à travailler et à gagner un revenu.

### 2.1.5 Risques liés aux politiques

La réglementation, lorsqu'elle est appliquée, peut entraîner la fermeture de la pêche pour certaines pêcheries ou limiter la capacité des pêcheurs artisanaux à gagner leur vie par d'autres moyens. La mauvaise réglementation de la pêche maritime et les mesures d'application insuffisantes constituent une menace supplémentaire importante dans toutes les études de cas. Dans les situations marquées par un faible niveau d'application des règles et des politiques peu crédibles, les pêcheurs peuvent choisir de ne pas respecter les périodes de fermeture saisonnières,

les quotas, les restrictions de taille ou toute autre mesure de gestion en vigueur. Dans certains cas, les pêcheurs artisanaux confrontés à d'autres risques se tournent vers des stratégies d'adaptation qui nuisent à la pérennité de leurs moyens d'existence.

### 2.1.6 Risques liés à sécurité

Enfin, la situation géopolitique peut avoir une influence négative sur les moyens d'existence des pêcheurs artisanaux. Les risques liés à la sécurité résultant de conflits internes ou d'hostilités externes peuvent entraîner la fermeture ou la détérioration des zones de pêche et empêcher les pêcheurs d'exercer leur activité et de générer des revenus suffisants pour leur famille et leurs travailleurs.

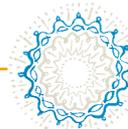
## 2.2 Mise en œuvre de la protection sociale

La protection sociale peut contribuer de manière notable à atténuer les risques auxquels les pêcheurs artisanaux sont exposés. La présente étude s'intéresse donc aux systèmes formels de sécurité sociale ainsi qu'à la mesure dans laquelle ils sont compatibles avec la situation des pêcheurs, et en particulier à trois grands types de services:

- ⊙ assurance sociale;
- ⊙ assistance sociale;
- ⊙ subventions publiques.

Ces interventions sont expliquées de manière détaillée ci-après et sont analysées selon le contexte de chaque pays participant. Les prestations en matière de santé et l'assurance-maladie gérées par l'État, qui viennent compléter ces trois outils essentiels, seront également abordées. Enfin, la contribution de cinq grands prestataires non étatiques à la protection sociale du secteur en général et des pêcheurs en particulier sera examinée, à savoir:

- ⊙ les compagnies d'assurance privées;
- ⊙ la société civile;
- ⊙ les mutuelles;
- ⊙ les coopératives et les collectifs;
- ⊙ le soutien à base communautaire et la *zakat*.



### 2.2.1 L'assurance sociale

Les régimes de sécurité sociale des pays participants ont été mis en place dans les années 1950 et 1960. Ils étaient destinés aux travailleurs salariés du secteur structuré, y compris aux pêcheurs salariés (en Égypte, au Maroc et en Tunisie), et s'inspiraient du modèle de prestation de services défini par l'OIT, qui repose essentiellement sur la redistribution des cotisations versées par les bénéficiaires à un fonds social, autrement dit l'assurance sociale.

L'assurance sociale est financée par un fonds social public grâce à un système de solidarité, dans lequel les cotisants prennent en charge le coût des paiements, avec des subventions publiques variables. Il est néanmoins difficile d'en faire bénéficier les pêcheurs artisanaux, dont les revenus sont modestes et irréguliers et qui ne sont pas en mesure de verser les cotisations régulières nécessaires au bon fonctionnement du système. Il leur faut donc au moins une forme quelconque de subvention pour pouvoir y participer. Il est communément admis qu'il s'agit d'un problème fondamental dans le secteur agricole pour tous les pays à l'étude. Le Maroc a décidé d'y remédier en adoptant une politique de subventions croisées, qui veut que les cotisants des autres secteurs subventionnent les prestations destinées aux travailleurs du secteur de la pêche artisanale. Les pêcheurs sont la seule catégorie de travailleurs du pays qui reçoivent plus du fonds social que ce qu'ils cotisent. En Égypte, les pensions de retraite sont lourdement subventionnées par le gouvernement, et les bénéficiaires ne versent qu'une cotisation symbolique. En Tunisie, en revanche, la question de savoir si et comment l'État peut subventionner la sécurité sociale des travailleurs du secteur de la pêche artisanale continue de faire débat. Le Ministère de l'agriculture s'est engagé en principe à financer l'élargissement de la couverture.

#### **Élargissement progressif des prestations formelles aux pêcheurs artisanaux**

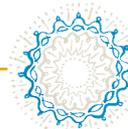
En Égypte, au Maroc et en Tunisie, les pêcheurs artisanaux ont l'obligation de cotiser au système de sécurité sociale (y compris à la pension de retraite et à l'assurance): les permis de pêche annuels ne sont accordés que sur présentation d'une preuve d'inscription à la sécurité sociale. La mesure dans laquelle cette règle est appliquée diffère selon le pays: on estime que 95 pour cent des pêcheurs artisanaux sont inscrits au Maroc, mais beaucoup moins en Égypte et en Tunisie. Les politiques adoptées dans les trois pays ont été conçues pour encourager l'inscription au registre social.

Les législations égyptienne, marocaine et tunisienne relatives à la protection sociale ont évolué au fil des décennies pour englober les pêcheurs et les travailleurs agricoles salariés puis, avec le temps, les pêcheurs non-salariés du secteur non structuré, dans une logique plus générale d'inclusion des travailleurs artisanaux et indépendants. Au Maroc, les pêcheurs ont été explicitement inclus dans le système national de sécurité sociale dès sa création en 1961, mais ce n'est que depuis 2012 que les pêcheurs artisanaux non-salariés bénéficient d'une protection sociale et d'une protection en matière de santé (tableau 3).

L'accès progressif à la sécurité sociale en Tunisie et les lois successives adoptées sur une période de 40 ans pour faire en sorte que les pêcheurs artisanaux en bénéficient sont illustrés dans le tableau 4. On constate que les législateurs ont graduellement inclus les travailleurs du secteur de la pêche artisanale dans le régime en créant un ensemble de prestations restreint et un système simplifié de cotisation fixe déterminée à partir du salaire minimum pour que les prestations soient viables pour le fonds social et économiquement accessibles pour les bénéficiaires.

Grâce à ces textes successifs, les pêcheurs artisanaux ont maintenant accès à un éventail de possibilités, ce qui constitue une solution optimale s'agissant des cotisations et des prestations. La Tunisie permet aux propriétaires de bateaux indépendants ou aux pêcheurs qui travaillent sur des bateaux de moins de 12 mètres de choisir parmi différentes formules. Ils peuvent par exemple verser 7,5 pour cent du salaire déclaré pour bénéficier de la gamme complète de prestations de sécurité sociale (s'ils sont propriétaires d'un bateau), ou 6,33 pour cent pour recevoir une gamme restreinte de prestations, ou encore verser une prime fixe de 2,5 pour cent des deux tiers du salaire minimum pour obtenir des prestations élémentaires qui se limitent aux soins de santé de base et à la pension de retraite.

Les autres pays à l'étude n'ont pas encore élaboré de lois portant création de systèmes visant spécifiquement à venir en aide aux pêcheurs artisanaux. Ces derniers peuvent avoir accès à des systèmes de sécurité sociale généralisés, comme le programme égyptien *Takaful* et *Karama* (solidarité et dignité), mais il n'existe aucune donnée sur la couverture sociale des travailleurs du secteur de la pêche artisanale. Par ailleurs, il n'est pas certain que ces prestations soient systématiquement accessibles à ces pêcheurs car les services de sécurité sociale destinés aux travailleurs de l'économie non structurée sont particulièrement restreints dans ces pays (à l'exception de la pension de retraite en Égypte).



**Tableau 3:** Inclusion progressive des pêcheurs marocains dans la législation relative à la sécurité sociale

	Mesure législative
1961	Lancement officiel de la Caisse nationale de sécurité sociale (CNSS) – explicitement accessible à tous les pêcheurs
1990	Législation portant division du secteur halieutique en trois parties: pêche en haute mer, pêche côtière et pêche artisanale
1996	Tentative ratée d'inclure les pêcheurs artisanaux dans les régimes d'assurance privés
2001-5	Tentative ratée de faire bénéficier les pêcheurs artisanaux des prestations de sécurité sociale (abandonnée en 2005)
2005	Création de l'Assurance maladie obligatoire (AMO) (loi adoptée en 2002)
2005/6	Lancement des discussions sur le mode de collaboration possible entre l'Office national de la pêche (ONP) et la CNSS aux fins de la collecte de données sur les captures et de la simplification du versement des cotisations
2008	Mise en place du Régime d'assistance médicale pour les économiquement démunis (RAMED), une assurance contre les dépenses de santé catastrophiques destinée aux citoyens à faible revenu
2010	Décision en principe d'inclure les pêcheurs artisanaux dans le système de sécurité sociale
2011	Dialogue social avec la société civile
2011	Nouvelle constitution
2011	Projet pilote pour évaluer la participation à la sécurité sociale avec de nouvelles installations portuaires
2012	Réduction des subventions et réaffectation des fonds au Fonds national de cohésion pour financer l'augmentation du nombre de bénéficiaires de l'assistance sociale
2012	Sécurité sociale accessible aux pêcheurs artisanaux
2013	Généralisation du RAMED dans tout le pays
2015	Accord tripartite entre l'ONP, le Département de la pêche maritime (DPM) et la CNSS sur l'aménagement des modalités de cotisation à l'assurance sociale et à l'assurance-maladie
2017	Adoption d'une loi visant à faire bénéficier les travailleurs indépendants des prestations de sécurité sociale
2018	Assurance privée obligatoire requise pour répondre aux exigences de la loi sur les accidents du travail

**Tableau 4:** Inclusion progressive des pêcheurs tunisiens dans la législation relative à la sécurité sociale

	Groupe cible	Cotisation	Prestations
1960	Pêcheurs travaillant sur des bateaux mesurant plus de 30 mètres	25,75 % du salaire (9,18 % par travailleur salarié, 16,75 % par employeur)	Allocation pour charges de famille et sécurité sociale complète
1989	Pêcheurs travaillant sur des bateaux mesurant 5 à 30 mètres	18,19 % du salaire déclaré (11,86 % par propriétaire de bateau, 6,33 % par pêcheur)	Allocation pour charges de famille et sécurité sociale restreinte – pensions de retraite, d'invalidité et de survivant
1995	Propriétaires de bateaux indépendants	11 % du revenu déclaré par propriétaire de grand bateau, 7,5 % par propriétaire de petit bateau	Allocation pour charges de famille et sécurité sociale complète
2002	Pêcheurs travaillant sur des bateaux mesurant moins de 5 mètres	Cotisation fixe – 7,5 % des 2/3 du salaire minimum (5 % par propriétaire de bateau, 2,5 % par pêcheur)	Soins de santé de base et pension de retraite

Quand elle était disponible, la pension de retraite était très prisée des pêcheurs dans tous les pays participants. Il s'agit en effet d'un service particulièrement utile compte tenu du caractère physiquement exigeant du travail dans la pêche artisanale et du fait que les pêcheurs plus âgés ne sont plus en mesure de poursuivre leur activité ou de subvenir aux besoins de leur famille. Le nombre de pêcheurs artisanaux qui bénéficient d'une protection en matière de retraite varie cependant d'un pays à l'autre, tout comme la valeur qu'on lui attribue. La Tunisie a mis en place un ensemble restreint de prestations destinées aux pêcheurs artisanaux pour leur permettre de participer au système de sécurité sociale moyennant un coût inférieur. En Égypte, une cotisation symbolique de 35 livres égyptiennes (2 dollars des États-Unis) par mois donne accès à une pension de retraite de 560 livres égyptiennes (31 dollars) par mois qui augmente de 10 pour cent chaque année et qui est accessible aux travailleurs de tous les secteurs, et pas uniquement aux pêcheurs artisanaux. Les pêcheurs artisanaux apprécient beaucoup cette prestation subventionnée par les pouvoirs publics, même si certains souhaitent qu'une exception soit prévue pour les pêcheurs qui prennent leur retraite avant l'âge, fixé à 64 ans, en raison de la pénibilité de leur travail. En réponse à cette préoccupation, l'Albanie permet aux pêcheurs de prendre leur retraite à l'âge de 55 ans grâce à une exception prévue pour les travailleurs qui exercent un emploi dangereux. Au Liban, où seuls les fonctionnaires peuvent recevoir une pension de retraite, les pêcheurs comptent énormément sur l'assurance-maladie, pour eux comme pour leur famille.

### **Obstacles à la participation**

Dans la mesure où les pêcheurs artisanaux sont officiellement inclus dans le système de sécurité sociale, les niveaux de participation sont tributaires d'un certain nombre de facteurs liés à la fois aux cotisations et aux avantages perçus. S'agissant des cotisations, l'accessibilité économique des montants, la périodicité des versements ainsi que les modalités et le lieu de paiement sont autant d'éléments qui influencent les décisions. Toutes ces difficultés sont mises en balance avec la valeur perçue des avantages reçus. Lorsque ces avantages sont limités, les pêcheurs artisanaux sont moins encouragés à faire le nécessaire pour en bénéficier. En revanche, d'un point de vue institutionnel, les défis à relever pour stimuler la participation sont avant tout liés aux moyens nécessaires pour faciliter l'inscription, évaluer les revenus (quand les cotisations sont déterminées à partir du revenu) et recouvrer les cotisations.

L'accessibilité économique des versements dépend non seulement du montant absolu à verser chaque mois, mais aussi de la périodicité du calendrier des paiements et de la nécessité de



verser des cotisations régulières au cours d'une période définie pour avoir droit aux prestations. Même quand des dispositions ont été prises en faveur des pêcheurs artisanaux, tant que la participation au système est subordonnée au versement d'une cotisation minimale mensuelle, il y a un risque que les travailleurs plus pauvres du secteur, dont les revenus sont systématiquement ou périodiquement inférieurs au montant minimal, ne puissent pas se permettre de participer. Au Liban, par exemple, le revenu annuel moyen des pêcheurs est de 3 400 dollars (2016), soit 37 pour cent de moins que le salaire minimum officiel de 5 400 dollars.

L'obligation de payer des cotisations mensuelles régulières et de pouvoir faire état de cotisations minimales continues – qui est au cœur des régimes conventionnels de protection sociale et qui convient aux emplois salariés dans le secteur structuré – est extrêmement problématique pour les pêcheurs artisanaux dont les revenus sont saisonniers, irréguliers et variables. Un système de sécurité sociale reposant sur des cotisations régulières préalables peut donc représenter une difficulté de taille, même si le montant de la cotisation est raisonnable par rapport au revenu moyen des pêcheurs.

Les modalités de versement des cotisations sont un autre facteur qui influence la capacité des pêcheurs artisanaux à bénéficier d'une sécurité sociale. Le fait de devoir réaliser des paiements périodiques dans les bureaux du fonds social peut être un obstacle majeur car ces bureaux peuvent se situer à une certaine distance du lieu de vie et de travail des pêcheurs. Au paiement de la cotisation s'ajoutent ainsi les coûts directs (du déplacement) et les coûts de renoncement (pour une journée de pêche perdue), qui, ensemble, peuvent représenter un frein important à la participation.

Si les cotisations doivent être versées par le propriétaire du bateau au nom de son équipage, le taux de participation dépendra de l'attitude et des préférences du propriétaire s'agissant du respect des obligations; les pêcheurs individuels ne sont pas nécessairement en mesure de s'assurer du versement de cotisations suffisantes. Le paiement ou non des cotisations peut donc aussi être tributaire de la nature des relations de travail dans le secteur de la pêche artisanale.

La mesure dans laquelle les pêcheurs choisissent de participer au système de sécurité sociale est fonction non seulement de l'accessibilité économique des cotisations et des modalités de versement, mais aussi de la perception qu'ils ont des prestations obtenues: s'ils considèrent que celles-ci ne sont pas intéressantes en raison de leur valeur réelle faible ou décroissante (une

préoccupation exprimée en Tunisie), ils seront moins enclins à participer, surtout s'ils doutent de la fiabilité du système et de la probabilité que les paiements seront réalisés ultérieurement si les critères d'admissibilité sont satisfaits.

L'obstacle institutionnel le plus fondamental qui empêche les pêcheurs artisanaux de bénéficier des prestations de sécurité sociale est que celles-ci ne peuvent par définition être accordées qu'à ceux qui ont officiellement déclaré leur activité. Le caractère non structuré de pans entiers du secteur et le fait que les pêcheurs ne s'inscrivent pas au fonds social représentent des défis majeurs. Seuls un système bien conçu, fondé sur des mécanismes institutionnels d'inscription efficaces, et un ensemble de mesures d'incitation et/ou de sanctions visant à favoriser le respect des obligations permettront d'y remédier. En général, la protection sociale n'est accessible qu'aux travailleurs salariés du secteur structuré, dont les cotisations sont déduites au moment du paiement. Trois pays de la région (Égypte, Maroc et Tunisie) ont repensé ce système pour permettre aux pêcheurs côtiers d'y participer. L'inscription au fonds social est alors une condition à remplir pour obtenir un permis de pêche. Cependant, les mécanismes en place ne favorisent jamais l'enregistrement des pêcheurs à pied et des travailleurs qui exercent des fonctions de soutien à faible valeur (comme la fabrication et la réparation des filets) en vue de les intégrer au système de sécurité sociale. Ils restent donc généralement exclus.

Du côté des organes de mise en œuvre, le calcul et la comptabilisation des cotisations posent également des problèmes majeurs. Sur les cinq pays à l'étude, quatre ont fait savoir que la majorité des captures des pêcheurs artisanaux étaient vendues de manière informelle et/ou ne passaient pas par les voies officielles. À la lumière de ce qui précède, même dans les cas où les programmes conçus tiennent compte de la situation spécifique des pêcheurs artisanaux, le caractère non structuré d'une part importante des activités économiques complique à la fois le calcul et la comptabilisation des cotisations. Dans les systèmes fondés sur les revenus autodéclarés, où les prestations dépendent du montant des cotisations, les pêcheurs artisanaux auront tendance à manipuler les chiffres, soit en exagérant leurs captures pour augmenter certaines prestations déterminées selon les revenus, comme la pension de retraite, soit au contraire en les sous-estimant pour payer moins de taxes ou cotisations.

Globalement, la modicité des mécanismes d'enregistrement des pêcheurs dans le système et de versement des cotisations empêche tous les travailleurs qui mènent des activités non structurées, faiblement rémunérées et non organisées de bénéficier d'une sécurité sociale.



Il est difficile de procéder à une refonte des programmes pour éliminer ces obstacles et mieux satisfaire les besoins des pêcheurs artisanaux en raison du manque général de données actualisées sur la taille des flottilles, l'emploi et la rémunération – des données élémentaires indispensables pour réaliser un calcul actuariel et fixer des cotisations et des prestations adaptées et viables. En Tunisie, les discussions sur un projet de réforme visant à améliorer la couverture sociale des pêcheurs artisanaux dans le système public sont actuellement au point mort en raison du manque de données récentes.

Toute une série de facteurs socioéconomiques propres aux pêcheurs artisanaux font qu'il est difficile de les incorporer aux systèmes conventionnels de sécurité sociale, tant du point de vue des utilisateurs que du point de vue des prestataires. Les préoccupations qui dissuadent les pêcheurs artisanaux de s'enregistrer ont trait à l'accessibilité économique des cotisations, à la périodicité et aux modalités de paiement (y compris l'emplacement physique des bureaux). Ces facteurs dissuasifs peuvent être exacerbés quand la responsabilité d'effectuer les paiements incombe au propriétaire du bateau et/ou lorsque la valeur des prestations est jugée faible. Ensemble, tous ces éléments peuvent décourager les pêcheurs artisanaux de se tourner vers les systèmes de sécurité sociale formels lorsque l'inscription n'est pas obligatoire.

### **Tentatives d'augmenter le nombre de bénéficiaires de l'assurance sociale**

Les pays à l'étude ont adopté un certain nombre d'approches pour relever le défi de rendre la participation à grande échelle au système formel d'assurance sociale économiquement accessible, attrayante et pratique.

#### *Inscription obligatoire*

Une de ces approches consiste à rendre obligatoire l'inscription à la sécurité sociale pour ceux qui souhaitent obtenir un permis de pêche ou tout autre document important, et a été mise à l'essai dans deux pays. Elle a porté ses fruits au Maroc, où l'on estime que 95 pour cent des pêcheurs artisanaux sont inscrits, tandis que l'on considère que tous les pêcheurs titulaires d'un permis bénéficient d'une protection en Égypte. Pour les pêcheurs égyptiens, les prestations avaient une incidence notable sur le bien-être de leur ménage, ce qui signifie que l'inscription obligatoire présente un intérêt concret et reconnu en ce qui concerne les revenus. En revanche, en Tunisie, où l'inscription obligatoire a également été instaurée, les niveaux observés étaient plus faibles.

Dans ce cas-ci, les pêcheurs s'inscrivaient avant tout pour répondre aux conditions requises pour obtenir un permis de pêche. Ils y voyaient un coût supplémentaire à payer pour atteindre cet objectif plutôt qu'un moyen de participer à un système offrant des prestations sociales précieuses aux pêcheurs et à leur famille. Beaucoup se dérobaient donc à cette obligation: certains choisissent de ne pas s'inscrire, tandis que d'autres s'inscrivent mais se montrent peu rigoureux dans le paiement des cotisations. En Albanie et au Liban, l'inscription n'est pas obligatoire.

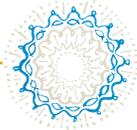
Cette approche produit donc des résultats limités lorsqu'une part importante des activités du secteur de la pêche artisanale relève de l'économie non structurée. Même dans les cas où les pêcheurs artisanaux doivent obligatoirement s'inscrire, le système n'est pas en mesure d'attirer ceux qui ne sont pas tenus d'obtenir un permis ou de déclarer leur activité, comme les pêcheurs à pied ou les travailleurs qui exercent des activités de soutien, et qui sont les plus vulnérables.

#### *Des cotisations fixes pour faciliter la planification au niveau du fonds social et des ménages*

S'agissant de la fluctuation des salaires, lorsque le caractère informel de l'essentiel des ventes de captures complique l'évaluation des revenus, une protection subordonnée au paiement de cotisations fixes peut simplifier l'administration du fonds social. Un système de ce type a été mis en place en Tunisie pour les pêcheurs artisanaux: les prestations sont accordées en échange du versement d'une cotisation fixe correspondant à un pourcentage du salaire minimum pour les pêcheurs qui travaillent sur des bateaux dont la longueur hors-tout est inférieure à 5 mètres. Si cette méthode simplifie les modalités de cotisation pour le fonds comme pour le pêcheur, le fait que le montant à verser soit calculé sur la base du salaire minimum peut constituer un obstacle à la participation des membres les plus pauvres du secteur, dont les revenus peuvent être inférieurs à cette somme minimale.

#### *Réduire les cotisations pour faciliter l'accès*

En Tunisie, toute une série de prestations alternatives ont été créées progressivement dans l'optique d'élargir la couverture de protection sociale aux groupes les plus pauvres de la main-d'œuvre et à ceux qui travaillent dans le secteur non structuré. Des orientations spécifiques ont été ajoutées à l'intention des pêcheurs artisanaux, dont un assortiment de prestations essentielles minimales subordonnées au paiement d'une cotisation fixe réduite. Ce système, conçu spécialement pour les pêcheurs artisanaux qui travaillent sur des bateaux d'une longueur hors-tout



inférieure à 5 mètres, permet aux bénéficiaires de choisir parmi plusieurs gammes de prestations complètes associées à différents montants de cotisation qui sont en fonction des revenus, ou d'opter pour une formule de base leur donnant droit à certaines prestations en échange d'une cotisation fixe. Cette solution a facilité l'accès aux prestations des pêcheurs à faible revenu, mais elle a aussi fait baisser les cotisations versées au fonds social étant donné que les pêcheurs se sont tournés vers les formules moins coûteuses. Leur décision était en partie motivée par un intérêt davantage instrumental que fonctionnel pour le régime de protection sociale, principalement lié à la volonté d'obtenir un permis de pêche plutôt que de bénéficier des prestations disponibles.

Les fonds de sécurité sociale reposent en général sur le principe de solidarité et doivent parvenir à un équilibre entre cotisations et prestations pour être économiquement viables. Pour que les cotisations restent économiquement accessibles et pour augmenter l'accès aux prestations, on peut envisager de mettre en place des subventions croisées entre différents groupes de cotisants et des subventions directes de l'État. Au Maroc, les indemnités accordées aux bénéficiaires du secteur de la pêche artisanale sont globalement supérieures aux cotisations versées, ce qui explique une décision de financer par subventionnement croisé les prestations de sécurité sociale de ce groupe. Les travailleurs du secteur sont ainsi privilégiés par rapport à d'autres groupes de travailleurs, et leur vulnérabilité particulière est bien prise en compte. La Tunisie envisage actuellement de mettre en place une subvention publique pour les pêcheurs artisanaux, une initiative à laquelle l'UTAP est favorable. L'instauration de subventions croisées et de subventions publiques de ce type est néanmoins tributaire de la volonté politique de promouvoir la redistribution en faveur du secteur. Cette volonté politique est influencée par toute une série de facteurs, notamment la mesure dans laquelle le secteur est organisé et jugé important aux plans social, économique ou politique, ainsi que la viabilité financière du fonds social et la situation budgétaire globale, qui détermine au bout du compte la capacité de l'État à subventionner les prestations.

En Égypte et en Albanie, des régimes de retraite nationaux subventionnés couvrent de nombreux travailleurs pauvres, y compris ceux du secteur de la pêche artisanale. Aucun système propre au secteur n'est donc nécessaire. En vertu des lois de 1956 sur la solidarité (*tadamun al ijtimae'i*), l'Égypte propose un régime de retraite fortement subventionné moyennant des cotisations symboliques afin de renforcer la stabilité sociale ainsi que les initiatives pour l'emploi des jeunes et l'emploi public. L'Albanie s'est elle aussi dotée d'un système de retraite subventionné auquel la plupart des pêcheurs participent.

### *Une attention particulière pour les pêcheurs*

Conscients des éléments qui entravent la participation des pêcheurs artisanaux, le Maroc et la Tunisie ont enrichi leur système de sécurité sociale d'une formule conçue spécialement pour les pêcheurs. En Tunisie, plusieurs options qui se chevauchent ont été mises en place successivement, sur plusieurs décennies, pour élargir progressivement la protection sociale aux pêcheurs artisanaux. Le Ministère de l'agriculture, le Ministère de l'emploi et des affaires sociales et l'UTAP ont entamé un dialogue avec l'appui de l'OIT en vue de réviser les politiques nationales pour faire bénéficier encore plus de pêcheurs artisanaux des prestations disponibles. Une des options envisagées est de créer des modalités de paiement flexibles en remplaçant la cotisation mensuelle obligatoire par un paiement saisonnier ou annuel. Les discussions sont néanmoins dans l'impasse en raison d'un manque de données actualisées sur la pêche qui fait obstacle à la modélisation actuarielle et à la mise au point de possibilités chiffrées s'agissant de l'élargissement de la couverture sociale.

D'autres ministères en charge de la sécurité sociale dans les pays à l'étude sont moins enclins à envisager des exceptions pour les pêcheurs artisanaux en raison du caractère saisonnier et imprévisible de leurs revenus. Ces réticences sont en partie liées au fait que d'autres travailleurs occasionnels ou saisonniers, notamment ceux du secteur agricole global, se heurtent également à des difficultés liées aux cotisations. On craint par conséquent que la création d'une exception pour un groupe de travailleurs n'encourage d'autres groupes à exiger un traitement similaire, ce qui menacerait la viabilité du fonds social tel qu'il est actuellement constitué.

### *Des modalités de cotisation novatrices*

Parmi les pays à l'étude, deux ont réussi à faire face aux difficultés pratiques associées au paiement physique des cotisations: l'Égypte et le Maroc. Les cotisations à la sécurité sociale et à l'assurance-maladie calculées sur la base des revenus sont automatiquement déduites au moment de la vente des captures, avec d'autres taxes et frais que les pêcheurs artisanaux sont tenus de payer, et sont transférées directement sur le compte du pêcheur auprès du fonds social. Les pêcheurs ne doivent donc pas réaliser des paiements ou donner des estimations de leurs revenus mensuels étant donné que la déduction se fait sur la base de la déduction automatique d'un pourcentage déterminé de la capture. En Égypte, un montant fixe de 6 livres égyptiennes (0,3 dollars) est déduit pour chaque unité de capture (en kilogrammes). La somme est ensuite versée sur le fonds de la coopérative locale.



### 2.2.2 Assistance sociale

L'assistance sociale, c'est-à-dire les prestations de protection sociale non soumises à cotisation accordées aux pauvres, principalement en espèces, est restreinte dans les cinq pays à l'étude. Elle peut être peu développée, limitée et arbitraire, et compter peu de bénéficiaires à l'échelle nationale et parmi les pêcheurs artisanaux. Dans les cinq pays participants, l'État prévoit un certain degré d'assistance sociale que vient compléter l'aide fournie par les donateurs bilatéraux et multilatéraux et les organisations locales de la société civile, y compris les organisations non gouvernementales (ONG) et les organisations de pêcheurs (coopératives et collectifs).

Le programme égyptien *Takaful et Karama*, financé par la Banque mondiale, est le système public d'assistance sociale le plus répandu dans le pays (voir encadré 3).

Au Maroc comme en Tunisie, l'exclusion des femmes exerçant des activités de soutien et des pêcheuses à pied des systèmes de sécurité sociale en particulier, et de la protection sociale en général, est particulièrement préoccupante. En revanche, le programme égyptien *Takaful et Karama* aide les femmes chefs de ménages aux revenus plus modestes à recevoir une assistance sociale. En principe, le programme est accessible à toutes les familles de pêcheurs artisanaux qui répondent aux critères établis en matière de vulnérabilité et de pauvreté.

Le Liban prévoit une assistance sociale intéressante, notamment des systèmes mis en place en réponse à la crise syrienne, mais les prestations sont avant tout destinées aux réfugiés et non aux citoyens libanais. Les pêcheurs artisanaux ne peuvent donc pas en bénéficier. L'afflux de réfugiés et les difficultés budgétaires qui en découlent ont eu des répercussions profondes, notamment le report du projet d'élargissement de l'assistance sociale publique aux citoyens libanais les plus pauvres dans le cadre du Programme national de réduction de la pauvreté (NPTP) (voir encadré 4).

### ENCADRÉ 3

#### **Programme d'assistance sociale *Takaful et Karama* (solidarité et dignité) en Égypte**

Le programme égyptien *Takaful et Karama* est une initiative nationale d'assistance sociale ciblée qui vise à protéger les pauvres grâce à une aide au revenu qui doit garantir un revenu minimum. Lancé en 2015 par le gouvernement avec l'aide de la Banque mondiale, il s'inscrivait dans le cadre d'un ensemble plus vaste de réformes socioéconomiques, au nombre desquelles figuraient également l'élargissement de l'assiette de l'impôt et la diminution des subventions à l'électricité et au carburant, qui faisaient suite à l'engagement pris par les pouvoirs publics d'améliorer l'investissement en faveur des pauvres et d'éliminer les disparités régionales et sociales historiques. À la fin de l'année 2016, le programme comptait 5,5 millions de bénéficiaires sur une population totale de 100 millions de personnes.

*Takaful* accorde aux familles une aide au revenu subordonnée à des visites médicales pour les enfants de moins de 6 ans, à la scolarisation et à la fréquentation scolaire des enfants âgés de 6 à 18 ans et à des visites de soins prénataux et postnataux pour les mères, tandis que *Karama* permet aux personnes âgées et aux personnes handicapées d'obtenir des aides sans condition.

*Takaful* offre une indemnité de base de 325 livres égyptiennes (18 dollars) plus 60 livres égyptiennes (3 dollars) par enfant de moins de 6 ans, de 80 livres égyptiennes (4,4 dollars) par enfant en âge de fréquenter l'école primaire, de 100 livres égyptiennes (5,5 dollars) par enfant en âge de fréquenter le collège, et de 140 livres égyptiennes (7,8 dollars) par enfant en âge de fréquenter le lycée, pour un maximum de trois enfants. *Karama* accorde 450 livres égyptiennes (25 dollars) par personne âgée/handicapée pour un maximum de trois personnes par ménage, et 350 livres égyptiennes (19,4 dollars) par orphelin.

Le financement de la Banque mondiale a servi à mettre au point une plateforme de gestion des informations et de technologies de l'information pour assurer toutes les fonctions nécessaires aux modalités d'exécution du nouveau programme grâce à une solution technologique flexible et intégrée. Le programme se sert également de la technologie pour faciliter l'enregistrement des ménages: les travailleurs sociaux utilisent des applications sur tablette hors ligne pour recueillir des données ainsi que pour mener des enquêtes auprès des ménages et photographier les documents requis. Les données sont ensuite chiffrées et envoyées vers un serveur centralisé.

Sources: [socialprotection.org](http://socialprotection.org) (2017), OCDE (2017)

**ENCADRÉ 4****Le programme national libanais de réduction de la pauvreté**

Le programme national de réduction de la pauvreté a été créé en 2011 dans l'optique de réduire la pauvreté des 12 pour cent les plus vulnérables de la population libanaise. Ceux qui répondent aux critères d'admissibilité, soit environ 100 000 personnes, ont droit aux prestations suivantes:

- ⦿ une protection complète en matière de santé dans les hôpitaux publics et privés;
- ⦿ la prise en charge des frais médicaux pour les maladies chroniques;
- ⦿ l'exemption des frais de scolarisation et des manuels scolaires gratuits pour les élèves inscrits à l'école primaire et à l'école secondaire;
- ⦿ une aide alimentaire (NPTP d'urgence).

L'aide alimentaire d'urgence a été mise en place en 2014 pour venir en aide aux 5 076 ménages libanais les plus pauvres. Il n'existe aucune donnée sur la mesure dans laquelle les pêcheurs ont pu bénéficier du programme.

Comme en Égypte, les budgets qui étaient auparavant affectés aux subventions au Maroc ont été partiellement réaffectés en vue de financer un élargissement de l'assistance sociale par l'intermédiaire d'un système appelé Fonds de cohésion. Voyant dans l'assistance sociale un moyen de stabiliser la situation des plus pauvres, le fonds repose sur trois grands instruments: 1) le programme de transferts monétaires destiné aux veuves ayant des personnes à charge, qui vient en aide à 80 000 familles et dont la gestion est assurée par le Ministère de la famille, de la solidarité, de l'égalité et du développement social; 2) l'allocation Tayssir pour frais d'études, qui prend la forme de transferts monétaires accordés par le Ministère de l'éducation à 800 000 familles dont les enfants sont scolarisés; 3) le programme « Un million de cartables », géré par les Ministères de l'éducation et des familles, qui fournit du matériel scolaire à 4 millions d'enfants sur une population totale de 35 millions de personnes. À cela s'ajoutent les services d'assistance sociale accessibles aux personnes âgées et aux personnes handicapées dans des centres sociaux gérés par Entraide nationale, une organisation nationale d'aide mutuelle.

La Tunisie a également créé le Programme national d'aide aux familles nécessiteuses (PNAFN), mais il ne compte que 235 000 ménages bénéficiaires sur les 12 millions d'habitants du pays.

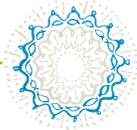
La couverture des programmes est limitée dans tous les pays à l'étude. Si les pêcheurs artisanaux aux revenus modestes pourraient techniquement remplir les conditions d'admissibilité du fait de leur pauvreté, on ignore dans quelle mesure ces communautés reçoivent une protection. Aucune assistance sociale publique n'est officiellement destinée aux pêcheurs artisanaux ou au secteur agricole en général.

### 2.2.3 Subventions

Dans tous les pays à l'étude, les pouvoirs publics prévoient toute une série de subventions aux consommateurs afin de faciliter leur accès aux produits de base. Les subventions sur les denrées alimentaires de base (pain, sucre et blé), le carburant, le matériel de pêche et les bateaux sont les plus intéressantes pour les pêcheurs artisanaux. Certaines sont universelles, comme celle qui concerne le pain en Égypte, tandis que d'autres s'adressent spécifiquement aux plus pauvres ou à des groupes particuliers dont le gouvernement s'efforce de renforcer les moyens d'existence, comme les pêcheurs artisanaux.

Au Maroc, les pêcheurs artisanaux bénéficient de subventions générales sur le sucre, la farine et le butane, ainsi que d'initiatives visant à soutenir le secteur de la pêche, comme le carburant non taxé à 70 pour cent du prix du marché – un système géré par les coopératives de pêcheurs artisanaux dans des centres installés dans chaque port – et les moteurs subventionnés. Les pêcheurs artisanaux tunisiens reçoivent également des subventions sur certains produits, tels que les moteurs, les filets et le matériel de pêche technique.

Les pays de la région ont entrepris, avec le soutien du Fonds monétaire international (FMI) et de la Banque mondiale, de réduire les subventions pour faire face à la crise budgétaire qui les frappe; une partie des fonds sera réaffectée au financement de l'augmentation de l'assistance sociale et des interventions sur le marché de l'emploi. Les subventions universelles sont en baisse dans toute la région car elles sont jugées inefficaces pour atténuer la pauvreté étant donné qu'elles ne ciblent pas spécifiquement les pauvres. D'après les pêcheurs artisanaux, les principales subventions qui agissent sur leur secteur (généralement sur le carburant et le matériel technique) sont souvent plus avantageuses pour ceux qui possèdent des navires relativement plus grands, qui consomment en général plus de carburant en raison de la taille de leurs moteurs et de leur plus grande portée, et qui se tournent généralement vers des engins de pêche et de navigation plus pointus.



#### 2.2.4 Assurance privée

Les assurances privées, qui reposent sur d'autres mécanismes de participation pour ceux qui sont exclus de l'assurance publique ou qui interviennent dans des cas de figure qui ne sont pas pris en charge par cette dernière, peuvent venir compléter les services d'assurance accordés par l'État aux pêcheurs artisanaux.

Les types d'assurance les plus intéressants pour les pêcheurs artisanaux concernent les accidents du travail, la protection en matière de santé, les décès au travail et les dommages causés accidentellement aux bateaux. Il a été constaté que la demande dépendait de différents facteurs, dont l'accessibilité économique, la question de savoir si l'assurance est obligatoire et imposée, ainsi que la fiabilité du secteur des assurances dans le pays. Les activités des assureurs privés visent rarement les pêcheurs artisanaux dans les pays à l'étude, mais quelques exemples d'assurance privée contre les accidents du travail, les maladies et les dommages causés aux bateaux ont été répertoriés.

Si la demande de polices d'assurance privée est bien réelle au Liban, ces solutions sont financièrement inaccessibles pour beaucoup. Interrogé sur le montant d'un devis d'assurance privée qu'il avait reçu, un pêcheur a même répondu: « un montant inimaginable ». Lorsque les assureurs privés sont invités à expliquer pourquoi ils ne cherchent pas à élargir leurs services aux pêcheurs, ils affirment ne pas avoir suffisamment de données pour pouvoir évaluer le risque financier. Le plus sûr (quant à la viabilité financière) est donc de fixer une prime très élevée pour les secteurs à haut risque.

Au Maroc, l'assurance contre les accidents du travail qui indemnise les bénéficiaires pour les journées de travail perdues est à présent obligatoire pour les travailleurs du secteur de la pêche artisanale et constitue une condition préalable à leur enregistrement annuel. Le Ministère de la protection sociale travaille avec le secteur des assurances privées au développement de l'assurance contre les accidents du travail en désignant quelques prestataires qui sont autorisés par l'État à intervenir. Ces prestataires proposent également une assurance facultative contre les dégâts accidentels causés aux navires comme mesure d'incitation supplémentaire à l'enregistrement des propriétaires de bateaux.

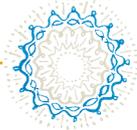
En Tunisie, une police d'assurance facultative contre les maladies et les décès accidentels a été mise au point spécialement pour les pêcheurs artisanaux par un prestataire du secteur privé, El Amana Takaful, en collaboration avec l'UTAP. Cette assurance doit compenser l'absence de prestations efficaces destinées aux pêcheurs artisanaux dans le programme national de protection sociale en cas d'hospitalisation et de décès en cours d'activité. Les pêcheurs (mais pas leur famille) reçoivent certaines prestations en échange de cotisations fixes, et tous peuvent en bénéficier. Notons cependant que l'assurance n'est commercialement viable que si elle est mise en œuvre à grande échelle et rassemble au moins 20 000 bénéficiaires. Étant donné que ce nombre n'a pas encore été atteint, l'assurance n'est pas opérationnelle actuellement. Ce manque de participation est partiellement attribuable à la vision négative qu'ont les pêcheurs artisanaux de l'efficacité et de la fiabilité du secteur des assurances en général.

### 2.2.5 Société civile

La société civile joue un rôle important dans les pays à l'étude en venant compléter la couverture sociale publique des pêcheurs artisanaux, en particulier avec une assistance sociale, des aides en nature et des services de base. Les prestations sont malheureusement accordées à petite échelle, et sont arbitraires et extrêmement limitées. Toute une série d'institutions de la société civile sont actives dans les différents pays à l'étude, dont les plus importantes sont des ONG nationales et internationales qui bénéficient d'un financement public ou privé et proposent différents services selon leur mandat (notamment en matière de santé et d'aide aux personnes âgées), et les chambres de commerce locales, régionales et nationales pour la pêche, qui accordent, entre autres services, une assistance sociale de base ponctuelle en temps de crise.

### 2.2.6 Mutuelles

Les mutuelles sont susceptibles d'agir en complément de poids à la protection sociale publique pour les pêcheurs artisanaux, même si les services d'assistance qui visent ce groupe sont pour le moment limités. Les mutuelles sont des associations sans but lucratif dont le fonctionnement repose sur les principes de solidarité et d'aide mutuelle. Elles ont pour mission de faire bénéficier leurs membres de toute une série de prestations et de services en échange de frais de cotisation.



Les prestations varient en fonction des revenus et des besoins des membres, mais comprennent généralement:

- ⊙ une assurance pour les membres, leur famille et leur bien contre les accidents ou les dommages causés par les catastrophes naturelles ou d'autres événements;
- ⊙ une assurance contre le décès, les maladies et les accidents physiques;
- ⊙ une aide financière ou en nature pour les mariages, les naissances et les départs à la retraite;
- ⊙ une aide financière, des bourses et des prêts pour favoriser l'éducation et la formation des membres et de leurs enfants.

Les cotisations fixées par les mutuelles sont inférieures à celles qu'il faut verser pour avoir droit aux assurances privées analogues car ces associations ne sont pas censées réaliser des bénéfices et sont généralement exemptées du paiement des taxes nationales et municipales. Elles sont donc en mesure d'assurer une protection à faible coût et sont accessibles à ceux qui sont exclus des prestations du système public et du secteur privé en raison de leurs revenus modestes ou de leur activité non structurée. Il leur faut néanmoins, comme les assureurs du secteur privé, un minimum de membres pour être viables.

L'assistance destinée aux pêcheurs artisanaux est certes limitée, mais les mutuelles jouent déjà un rôle important dans la région. En 2014, 320 000 personnes ont bénéficié de leurs services au Liban, où dix mutuelles viennent en aide exclusivement aux travailleurs du secteur agricole, même si aucune d'entre elles n'agit directement au service des pêcheurs artisanaux. Il est aujourd'hui reconnu qu'elles pourraient apporter une plus grande contribution à la protection sociale des pêcheurs artisanaux. Les pouvoirs publics doivent cependant les soutenir davantage pour combler les lacunes existantes en matière de ressources financières et de capacités d'organisation, de façon à ce qu'elles fonctionnent efficacement et apportent une aide réelle aux pêcheurs artisanaux.

### 2.2.7 Coopératives et collectifs

Des coopératives et, dans une moindre mesure, des collectifs (ensemble non hiérarchisé de personnes participant à une entreprise commune qui mettent leurs ressources en commun) sont actifs dans les différents pays à l'étude. Ces organisations sans but lucratif ont pour vocation d'améliorer la situation économique et sociale de leurs membres en agissant de concert selon

les principes de coopération générale (FAO, 2016). Si les coopératives peuvent octroyer des indemnités et des prêts ponctuels en redistribuant les bénéfices, les prestations des collectifs passent par des voies moins formelles, comme des fonds autorenouvelables.

Des coopératives de pêcheurs se sont formées en Égypte, au Maroc et en Tunisie en vue d'aider les pêcheurs nécessiteux en situation de crise, en particulier en réponse aux chocs idiosyncratiques (individuels). Leurs prestations complètent et compensent l'assistance sociale limitée du système public. Les coopératives sont bien établies au Maroc, tandis que l'Égypte et la Tunisie s'efforcent depuis quelques années de promouvoir la création et la gestion de coopératives et d'organisations de pêcheurs artisanaux plus généralement afin d'élargir l'éventail d'institutions qui assurent un soutien mutuel dans le secteur et de canaliser l'aide externe.

Au Maroc, les coopératives de pêcheurs artisanaux approvisionnent les pêcheurs artisanaux en carburant subventionné dans les dépôts installés dans les ports. En Égypte, la législation relative à la pêche leur a donné le mandat juridique de venir en aide aux pêcheurs et de prévoir des services tels qu'une aide médicale et des fonds de prêts en faveur des familles de pêcheurs artisanaux qui en ont besoin. Elles sont également chargées de faciliter l'accès au programme *Takaful* et *Karama* (assistance sociale) en repérant les pauvres et en leur donnant les documents nécessaires pour introduire une demande auprès de ces programmes. Si leur mission officielle est d'établir des fonds pour pouvoir assurer ces prestations, leur mode de fonctionnement peut varier. L'encadré 5 présente une description des attributions d'une coopérative locale de pêcheurs au Liban.

Quand la mission de l'État d'assurer la protection sociale des pêcheurs artisanaux est entravée par des facteurs institutionnels, budgétaires ou opérationnels, les coopératives sont susceptibles de jouer un rôle plus important dans la région en lui venant en aide et en complétant le système public, en particulier en cas de chocs et de difficultés idiosyncratiques.

### 2.2.8 Soutien à base communautaire et *zakat*

La couverture limitée et la fragmentation des systèmes de protection sociale dans les pays à l'étude font que de nombreux pêcheurs artisanaux comptent sur le soutien non formel de la communauté pour faire face aux crises. Il s'agit en général de prêts de la part de proches, d'amis, de voisins, d'organisations d'inspiration religieuse et d'organisations politiques, ou encore, dans



certains cas, de commissaires-priseurs et de poissonniers. Des emprunts non formels (protection sociale horizontale) se font également entre les familles de pêcheurs artisanaux. Les propriétaires de bateaux interviennent parfois, en particulier si un ménage est en difficulté en raison de problèmes d'emploi (accident ou décès), ou quand le propriétaire n'a pas prévu d'assurance contre les accidents du travail. Dans certaines communautés au Liban, les ménages pauvres en difficulté se tournent également vers des membres aisés de la société, comme des cheiks et des organisations caritatives locales, qui constituent ensemble un réseau local de soutien qui vient en aide à ceux qui en ont besoin sans aucune attente de remboursement, conformément à la tradition musulmane de redistribution des richesses. La *zakat* a été mentionnée comme source mineure de soutien mais ne représente pas une source importante de protection sociale pour les pêcheurs artisanaux dans les pays à l'étude.

#### ENCADRÉ 5

##### **La coopérative de pêcheurs d'Ouzaii, au Liban**

La coopérative de pêcheurs du port de pêche d'Ouzaii vient en aide à ses membres grâce à un fonds privé qui n'est pas directement financé par ces derniers, mais par les revenus collectifs tirés des ventes de poissons et de la production de glace. Par ailleurs, la coopérative possède et loue un restaurant dans le port d'Ouzaii dont les recettes alimentent également le fonds.

Le fonds sert à couvrir les dépenses médicales et la part de l'assuré de 15 pour cent des frais d'hospitalisation non prise en charge par le Ministère de la santé. Les familles de pêcheurs reçoivent jusqu'à 300 dollars d'indemnités de décès ainsi qu'une participation aux dépenses funéraires. Les pêcheurs bénéficient également de prêts sans intérêt pour la réparation des bateaux ou d'autres équipements, et le fonds peut renoncer au remboursement de ceux-ci si le bénéficiaire est gravement en difficulté.

Il n'existe pas de procédure officielle ou définie de demande et d'approbation du versement des indemnités, et les décisions relatives à la manière dont les fonds devraient être distribués aux bénéficiaires sont prises au cas par cas par les membres du comité de la coopérative, selon les circonstances individuelles.

Source: Osman (2016)





## Discussion

---

Il ressort des études de cas que la protection sociale est de nature à contribuer à la réduction de la vulnérabilité des pêcheurs artisanaux. Elle peut inciter à la structuration du secteur, qui aurait également pour effet d'augmenter la valorisation, de favoriser la protection de l'environnement et d'améliorer la gestion de la pêche. L'étude du système de protection sociale mis en place au Maroc, où les interventions en matière de sécurité sociale, de pêche et d'infrastructures se renforcent mutuellement, en est la meilleure illustration. Dans les autres cas, malheureusement, ce cercle vertueux ne s'est pas pleinement concrétisé. La couverture limitée des services de l'État, la faible valeur des prestations publiques de sécurité et d'assistance sociales, l'exclusion des membres les plus marginalisés du secteur de la pêche artisanale des services d'assistance publics ou privés et le manque d'assistance non formelle et provenant du secteur privé sont autant de facteurs qui font que la protection sociale, sous sa forme actuelle, ne participe que de façon négligeable à la lutte contre la pauvreté dans la pêche artisanale. Cette situation est fondamentalement liée au fait que l'essentiel des activités du secteur relève de l'économie non structurée, ce qui signifie que les pêcheurs artisanaux demeurent largement invisibles pour les systèmes de protection sociale existants et qu'il est difficile pour eux de participer aux régimes d'assurance sociale.

Pour ce qui est des prestations à long terme (retraite, pensions d'invalidité, etc.), les services privés ou publics sont les solutions à privilégier, mais elles ne pourront se généraliser parmi les pêcheurs artisanaux que si l'État dispose des moyens financiers nécessaires pour subventionner ces prestations – pour qu'elles ne soient pas soumises à cotisation ou pour que la cotisation soit compatible avec les moyens des pêcheurs –, et si les obstacles pratiques liés à la périodicité de l'enregistrement et aux modalités de paiement sont éliminés. La capacité des systèmes de protection sociale à contribuer à une bonne gestion de l'environnement et de la pêche est tributaire de la coopération interministérielle, et en particulier de la cohérence des politiques et de la mise en place des conditions nécessaires à la création d'un cercle vertueux de résultats qui se renforcent mutuellement. Les principaux facteurs qui favorisent ces résultats positifs ou qui leur font obstacle sont détaillés ci-dessous.

### 3.1 Facteurs favorisant la protection sociale des pêcheurs artisanaux

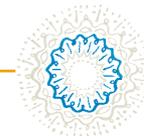
Il ressort des cinq études de cas qu'un certain nombre de facteurs facilite l'accès des pêcheurs artisanaux aux prestations de protection sociale et, dans certains cas, favorise la protection de l'environnement. Les catalyseurs mis en évidence peuvent être regroupés en dix thèmes généraux:

- ⊙ le contexte politique: coordination et cohérence entre les secteurs;
- ⊙ un discours national ambitieux sur la protection sociale;
- ⊙ la coordination, les capacités et la crédibilité des institutions;
- ⊙ l'enregistrement des pêcheurs artisanaux;
- ⊙ les organisations de travailleurs actifs dans la pêche artisanale;
- ⊙ l'investissement dans les infrastructures halieutiques;
- ⊙ le financement dans les différents secteurs;
- ⊙ les mesures d'incitation institutionnelles et individuelles;
- ⊙ le poids économique et social du secteur de la pêche artisanale;
- ⊙ le rattachement de la protection sociale à la gestion de la pêche.

Chacun de ces facteurs est abordé ci-après.

#### 3.1.1 Contexte politique: coordination et cohérence entre les secteurs

Parmi les pays à l'étude, aucun ne veille à ce que les membres les plus pauvres de la société reçoivent une assistance sociale de grande ampleur à l'échelle nationale – une condition pourtant indispensable pour que les pêcheurs pauvres soient inclus dans le système de protection sociale – et aucun ne prévoit de le faire dans un avenir proche. Pour que les pêcheurs artisanaux bénéficient d'une protection sociale suffisante, il faut adopter des mesures pour faire en sorte que les prestations visent directement ce groupe. Une solution à cet égard pourrait être d'harmoniser la formulation des politiques dans les différents secteurs, de façon à ce qu'elles se renforcent mutuellement. Il peut aussi être intéressant d'exploiter la corrélation formelle entre les politiques des principales institutions chargées de régir les aspects environnementaux et infrastructurels de la gestion de la pêche et de la commercialisation, de déterminer le rôle des coopératives et des



organisations de pêcheurs dans la protection sociale, et de réglementer les prestations du secteur privé. C'est précisément cet ensemble de politiques qui est susceptible de créer des conditions dans lesquelles des systèmes de protection sociale bien conçus pourront être mis au point, et dans lesquelles les avantages environnementaux pourront être anticipés.

À titre d'exemple, promouvoir le secteur et créer des conditions favorables à la mise en œuvre d'une protection sociale publique ou non publique suppose de créer des politiques et/ou de les harmoniser pour: i) réglementer les démarches relatives à la protection sociale des pêcheurs artisanaux; ii) structurer et valoriser le secteur; iii) mettre en avant les installations portuaires de déchargement et de commercialisation des captures et prévoir des services pour les pêcheurs (glace, carburant subventionné, réfrigération, services médicaux, bureaux d'inscription à la protection sociale, etc.); iv) protéger l'environnement; v) réglementer le secteur de la pêche, y compris la pêche industrielle et la pêche de loisir; vi) assurer la gouvernance du secteur des assurances privées, des coopératives et des mutuelles en tant que prestataires de services de protection sociale à l'intention des pêcheurs artisanaux. Il est par ailleurs essentiel que des mesures de lutte contre la pollution, les défis environnementaux et la surexploitation des stocks maritimes figurent également dans cette panoplie de politiques étant donné qu'elles agissent directement sur les ressources dont dépendent les pêcheurs artisanaux et, par conséquent, sur la viabilité de leurs moyens d'existence. Tant que l'on ne prendra pas ces défis à bras-le-corps, le bien-être des pêcheurs artisanaux sera menacé, et ce, quelles que soient les interventions mises en place pour leur venir en aide. Dans un tel contexte politique favorable, de nombreux prestataires complémentaires seront véritablement en mesure d'assurer une protection sociale à l'échelle voulue.

L'encadré 6 présente un exemple positif de coordination et de cohérence des politiques au Maroc, dans le cadre du Plan Halieutis de 2009, et montre comment des mesures d'incitation à la régularisation grâce à la valorisation et à la protection de l'environnement peuvent être intégrées à des services de protection sociale de qualité.

## ENCADRÉ 6

### Coordination des politiques au Maroc

La pêche maritime (sur les côtes Atlantique et méditerranéenne) apporte une contribution notable à l'économie marocaine: elle représente 2–3 pour cent du PIB, et 70 pour cent des revenus sectoriels découlent des exportations. Le secteur compte pour 10 pour cent des exportations nationales, et l'on estime qu'il emploie 660 000 personnes, soit 1,5 pour cent de la population active.

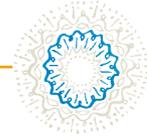
Compte tenu du poids du secteur dans l'économie, le Maroc a adopté en 2009 une stratégie de compétitivité et de développement pour promouvoir le secteur de la pêche: le Plan Halieutis. La stratégie a pour objectif d'assurer la gestion durable et la compétitivité de la pêche d'ici à 2020 en faisant du secteur un moteur de croissance pour l'économie marocaine. Le Plan repose sur trois grands piliers: la durabilité, la performance et la compétitivité.

**Durabilité** – garantir l'exploitation durable des ressources halieutiques pour les générations actuelles et futures par le renforcement et le partage des connaissances scientifiques, la gestion de la pêche fondée sur des quotas, l'adaptation et la modernisation de l'effort de pêche, et le développement de l'aquaculture, considérée comme un moteur de croissance majeur pour le secteur.

**Performance** – donner au secteur les installations, les outils de fonctionnement et l'organisation qu'il lui faut pour commercialiser des captures de qualité optimale en mettant en place des espaces portuaires consacrés à la pêche et en assurant leur gestion efficace, en stimulant l'intérêt pour les étangs à marée, en redynamisant le marché intérieur et en le structurant autour des marchés de gros et des exportations, et en développant les lieux de débarquement et le matériel, de façon à atteindre 95 pour cent d'espèces gérées durablement dans les ressources débarquées (contre 5 pour cent en 2009) et un volume de production de 1,6 million de tonnes.

**Compétitivité** – renforcer la compétitivité des produits et commercialiser des poissons de grande qualité pour développer les marchés, d'une part en orientant les industriels vers ces marchés et en facilitant leur accès aux matières premières et, d'autre part, en créant trois pôles de compétitivité au nord, au centre et au sud du pays.

Les principales activités réalisées ont trait au renforcement de la recherche halieutique, à l'adoption de systèmes de gestion de la pêche fondés sur des quotas, à l'élaboration d'un plan directeur pour le développement de l'aquaculture littorale, à la promotion de la qualité des produits comestibles de la mer, à la consolidation du système de contrôle de l'exploitation des ressources halieutiques, au renforcement de la valorisation des produits de la mer, à la poursuite de la mise en œuvre du Plan national d'aménagement du littoral, et au perfectionnement des aptitudes et qualifications des ressources humaines actives dans le secteur.



Étant entendu que la concrétisation des objectifs économiques du plan est subordonnée à la régularisation du secteur ainsi qu'à la création de mesures visant à inciter les pêcheurs à devenir les gardiens des stocks de poissons et des moteurs de durabilité, un système de sécurité sociale et d'assurance-maladie a été mis en place en 2012 pour tous les pêcheurs, y compris les pêcheurs artisanaux, après que l'inscription à la CNSS fut devenue une étape obligatoire des démarches nécessaires à l'obtention d'un permis de pêche. La conception des politiques, qui doit faire en sorte que les prestations de sécurité sociale soient jugées utiles par les pêcheurs, a permis de créer des stimulants à l'inscription et au respect des normes de sécurité sociale. Les pêcheurs sont par exemple encouragés à régulariser leur activité car il s'agit d'un moyen pour eux de s'incorporer à un système de commercialisation qui renforce la valorisation et leur permet de vendre directement aux enchères, qui élimine les intermédiaires et qui leur donne accès à des sites où ils peuvent manipuler leurs captures. La régularisation et la valorisation accrue des captures facilitent quant à elles l'inscription et la cotisation au système de sécurité sociale.

*Source: Plan Halieutis, Ministère de l'agriculture et de la pêche maritime, 2009.*

### 3.1.2 Discours national ambitieux sur la protection sociale

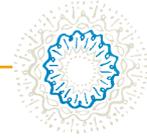
L'existence d'un dialogue national dynamique sur le développement global des prestations de protection sociale est une condition préalable indispensable pour en faire bénéficier les pêcheurs artisanaux. L'élargissement des protections sociales n'aura de chances de se concrétiser que si des discussions sur la révision des protections existantes ont été entamées et si les contraintes liées à l'offre et à la demande ont été prises en considération. En Égypte, au Maroc et en Tunisie, les débats en cours sur le développement de la sécurité sociale ont créé un contexte propice à l'élaboration d'un cadre législatif favorable et au lancement d'un débat national sur les orientations novatrices possibles, y compris l'élargissement de la couverture aux pêcheurs artisanaux.

En Tunisie, ce dialogue s'inscrit dans le cadre d'une initiative plus large de révision de la stratégie de protection sociale dans un contexte de mutation marqué par des besoins croissants, un repli économique et un resserrement budgétaire depuis la révolution de 2011. Il apparaît nécessaire de faire en sorte que les garanties de protection de base soient accessibles à tous et, en parallèle,

de combler le déficit croissant du fonds social en augmentant les subventions publiques et en continuant de soutenir la Caisse nationale d'assurance maladie, en déficit structurel depuis 2002, également au moyen de subventions. Une commission tripartite sur la protection sociale a été créée par le gouvernement en 2013 et chargée de se pencher, en coordination avec l'OIT, sur les stratégies possibles d'élargissement de la sécurité sociale aux travailleurs du secteur non structuré. En 2017, une commission technique a été mise sur pied pour revenir sur la possibilité de mettre en place des prestations de sécurité sociale spécialement pour les pêcheurs artisanaux; il s'en est suivi un dialogue entre l'OIT, le Ministère de l'agriculture et de la pêche maritime, le Ministère de l'emploi, la CNSS et l'UTAP à ce sujet.

Au Maroc, le Ministère de la pêche a intégré un projet d'élargissement de la couverture sociale aux pêcheurs artisanaux dans le cadre du Plan Halieutis pour le développement durable du secteur. Des négociations ont ensuite été entamées avec la CNSS, sur la base des conventions adoptées en 1999 et 2002, pour incorporer les pêcheurs artisanaux à la sécurité sociale, au même titre que les pêcheurs industriels et les pêcheurs côtiers. La mise en œuvre de la stratégie a donné lieu à une augmentation rapide du taux d'inscription et à la mise en place des systèmes et des mécanismes institutionnels nécessaires pour affilier les pêcheurs artisanaux au fonds social et au fonds national d'assurance-maladie.

Au Liban, en revanche, les progrès sont limités en raison de l'absence de discours national faisant place à cette question alors même que la sécurité sociale constitue une exigence majeure des coopératives et groupements de pêcheurs. Le fait que la pêche ne soit pas reconnue comme une profession dans le droit du travail est l'un des principaux facteurs limitants à cet égard. S'il a été convenu en 1997 de réformer le droit du travail pour qu'il reconnaisse la pêche et les travailleurs du secteur, le parlement n'a pour l'instant pris aucune initiative à cette fin. Par ailleurs, un décret visant à inclure les pêcheurs dans le système national de sécurité sociale a été élaboré à la fin des années 1990, mais il a été mis de côté par les responsables du Fonds national de sécurité sociale. On compte moins de 10 000 pêcheurs au total dans le pays, ce qui fait qu'ils ne sont pas considérés comme un bloc d'électeurs conséquent. De plus, la présence de nombreuses organisations de pêcheurs, de cinq syndicats et de 33 coopératives fait obstacle à toute action concertée dans le secteur. La FAO au Liban collabore actuellement avec le Ministère de l'agriculture pour faciliter la création d'un registre des agriculteurs, dans lequel les pêcheurs seront aussi enregistrés, dans l'optique de régulariser le secteur de l'agriculture et de la pêche



à l'échelle nationale, mais le fait que beaucoup au sein du Ministère de l'agriculture et de la pêche maritime ne considèrent pas les pêcheurs comme des travailleurs agricoles demeure problématique.

En Albanie, le déficit d'informations disponibles sur les contributions économiques de la pêche artisanale à l'économie nationale et aux moyens d'existence représente un défi de taille pour les décideurs politiques, et s'explique principalement par les lacunes du système actuel de collecte de données sur la valeur et les contributions du secteur, qui restent donc largement absentes des statistiques nationales. Des initiatives visant à améliorer la collecte de données socioéconomiques sur la pêche en Albanie ont été mises sur pied récemment et sont actuellement en bonne voie.

### 3.1.3 Coordination, capacités et crédibilité des institutions

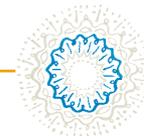
La coordination, les capacités et la crédibilité des institutions sont indispensables à la bonne mise en œuvre d'une politique générale favorable. Les capacités institutionnelles sont essentielles au respect des normes. Lorsqu'elles sont affaiblies ou mises à mal par des difficultés politiques ou budgétaires, les mécanismes d'application peuvent être fragiles et manquer de crédibilité. Il a d'ailleurs été constaté que ce manque de crédibilité influait négativement sur le respect des exigences fixées en matière de sécurité sociale (comme l'inscription au fonds et le versement régulier de cotisations) ainsi que sur le respect des règles de gestion de la pêche (comme les périodes de fermeture de la pêche, l'interdiction de capturer des poissons inférieurs à une taille donnée, ou l'obligation d'utiliser exclusivement du matériel de pêche propre à la capture de certaines espèces et qui n'engendre que peu de gaspillage). Au Liban, le manque de moyens de mise en œuvre du Ministère de la pêche est par exemple à l'origine de l'utilisation généralisée des filets à petites mailles. Au lendemain du changement de régime en Tunisie, la baisse du degré d'application des normes engendrée par la perte de moyens et de crédibilité des organismes de mise en œuvre s'est traduite par un effondrement du respect des règles de capture conçues pour assurer la durabilité de la pêche. S'en sont suivis une hausse considérable de l'exploitation après 2011, avec un pic en 2016, dernière année pour laquelle des données sont disponibles, ainsi qu'un arrêt total de la pêche aux coquillages en 2018.

La crédibilité des institutions chargées de la protection sociale est elle aussi importante. En Tunisie, où la CNSS était en déficit et où l'État faisait face à une crise budgétaire, la protection

sociale était peu crédible aux yeux des pêcheurs, qui n'étaient pas convaincus que la participation au système leur permettrait de recevoir les indemnités promises et se montraient donc réticents à s'inscrire et à cotiser. De la même manière, là où les avantages étaient jugés insuffisants, le système perdait en crédibilité et les pêcheurs se disaient moins enclins à y participer. Ce manque de confiance concernait également les systèmes d'assurance privée en Tunisie et dissuadait les pêcheurs artisanaux d'y avoir recours.

La Tunisie a tenté d'inciter les pêcheurs artisanaux à s'inscrire à la sécurité sociale en engageant des réformes législatives en 2002, mais le manque de moyens institutionnels et de crédibilité a constitué un frein à la participation. L'utilisation de ces prestations ne s'est donc pas généralisée, et aucun mécanisme institutionnel n'a été mis en place jusqu'à présent pour faciliter, comme au Maroc, le paiement des cotisations. Les mesures d'incitation à la régularisation du secteur et le recours aux services portuaires officiels pour commercialiser les captures de la pêche artisanale sont limités en Tunisie, où la situation budgétaire a entraîné une baisse des investissements dans les services portuaires destinés aux pêcheurs. Certaines installations existantes, comme les marchés de gros, sont donc loin d'être opérationnelles. On estime que 50 pour cent de la production ne passe pas par les marchés officiels, les pêcheurs artisanaux cherchant souvent à éviter les coûts additionnels que cela supposerait. En l'absence d'une structuration généralisée, l'élargissement de la protection sociale se heurte à des obstacles semblables à ceux qu'a connus le Maroc en 2011, avant d'adopter des réformes institutionnelles décisives. Tant qu'il n'y aura pas de structure institutionnelle susceptible de faciliter le recouvrement des cotisations, la Tunisie ne sera pas en mesure d'administrer un vaste système de sécurité sociale soumis à cotisation.

Il est essentiel que l'État soit conscient des limites de ses propres moyens institutionnels quant à la protection sociale. La collaboration des pouvoirs publics avec d'autres parties prenantes peut combler ces lacunes en développant la couverture, la portée et la mise à disposition des services. Il est fondamental de garantir une bonne coordination entre les différents acteurs concernés pour parvenir à renforcer les services là où les prestations publiques sont limitées. Conscient du rôle essentiel que peuvent jouer les coopératives en Égypte, le Ministère de la solidarité sociale travaille avec l'Autorité générale du développement des ressources halieutiques pour favoriser le développement des coopératives, en particulier au regard de leurs fonctions s'agissant de l'amélioration du bien-être des pêcheurs artisanaux. Le Ministère tunisien de la pêche a lui aussi entrepris des actions similaires.

**ENCADRÉ 7****Coordination des institutions au Maroc**

Au Maroc, la coordination des institutions a eu pour effet d'encourager la régularisation et l'inscription des pêcheurs artisanaux. Aujourd'hui, 97 pour cent de la flottille de pêche artisanale opère dans des ports et sites de pêche officiels et 95 pour cent des pêcheurs artisanaux sont inscrits à la CNSS et participent au système public de sécurité sociale. Cette initiative a été mise en œuvre en phase pilote en 2011, puis élargie en 2013 à l'ensemble du secteur de la pêche artisanale à l'échelle du pays grâce à la coordination entre le Département de la pêche maritime, la CNSS, le Ministère de l'emploi et des affaires sociales et l'Office national de la pêche (ONP), qui assurent la gestion du réseau de ports publics le long de la côte.

Les tâches ont été réparties comme suit:

- ⦿ Le Département de la pêche maritime construit les installations portuaires améliorées, met des services de base à la disposition des pêcheurs (y compris des soins de santé de primaire), et se charge d'enregistrer les bateaux et les pêcheurs qui travaillent sur chaque navire et d'accorder les permis de pêche.
- ⦿ La CNSS enregistre les pêcheurs dans le système d'assurance sociale.
- ⦿ L'ONP recense les captures et déduit les cotisations au moment de la vente, sur les marchés portuaires, pour payer les cotisations à la CNSS et à l'AMO, le fonds national d'assurance-maladie obligatoire, ainsi que les taxes portuaires.

En collaborant de la sorte, ces institutions renforcent la régularisation et la valorisation du secteur et favorisent l'inscription des pêcheurs à la CNSS, qui leur permet de bénéficier du système de sécurité sociale. Par ailleurs, la déduction immédiate des cotisations au moment de la vente fait baisser les coûts et améliore ainsi la viabilité d'un système financé par cotisations, élimine les restrictions pratiques et simplifie le versement des cotisations par les pêcheurs et les propriétaires de bateaux.

Une tentative précédente de créer une protection sociale pour le secteur de la pêche artisanale réalisée en 2001, avant le réaménagement des ports et la création de stimulants à la régularisation du secteur, a échoué en raison des difficultés associées à la gestion des inscriptions et à la comptabilisation des cotisations à grande échelle dans un secteur essentiellement non structuré.

La réussite de cette initiative d'élargissement de la sécurité sociale a aussi été facilitée par l'instauration de plusieurs obligations légales pour les pêcheurs artisanaux: i) depuis 2011, celle de commercialiser leurs captures dans les halles des pêches, marchés aux poissons officiels gérés par l'ONP dans les ports; ii) depuis 2015, celle de cotiser à l'AMO; iii) depuis 2017, celle de s'inscrire à la CNSS pour recevoir un permis de pêche.

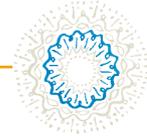
Dans d'autres démarches de coordination entre l'État et des parties prenantes, il a été confié aux organisations de pêcheurs les tâches de distribuer du carburant subventionné et d'autres marchandises, d'assurer des fonctions d'assurance sociale en tant que mutuelles, d'accorder une assistance sociale ciblée, et de faciliter l'accès des bénéficiaires potentiels aux programmes nationaux d'assistance sociale. Un autre exemple de collaboration entre l'État et des acteurs non étatiques censée combler les lacunes du système public de protection sociale a été observé au Liban, où la contribution des donateurs au développement de l'assistance sociale, initialement destinée aux réfugiés, sert également à venir en aide aux communautés locales. De la même manière, la coordination entre le Ministère de l'agriculture et de la pêche maritime, le Ministère de l'emploi et des affaires sociales (qui est en charge de la sécurité sociale) et les assureurs privés au Maroc a été décisive pour permettre aux propriétaires de bateaux de satisfaire à l'obligation de contracter une assurance contre les accidents du travail. Aujourd'hui, quatre organismes du secteur privé approuvés par l'État offrent des services d'assurance, tandis le gouvernement marocain assure des fonctions de réglementation et de supervision.

### 3.1.4 Enregistrement des pêcheurs artisanaux

L'existence d'un registre de données sur les personnes qui remplissent les critères d'admissibilité est la principale condition requise pour pouvoir assurer la protection sociale des bénéficiaires et cibler les plus vulnérables. Pour que les pêcheurs artisanaux figurent dans ce registre, il convient de mettre en place un mécanisme officiel de saisie des renseignements de base sur chaque pêcheur<sup>11</sup> et, le cas échéant, de créer des systèmes d'évaluation et de recouvrement des cotisations. Une première solution consiste à régulariser le secteur grâce à l'inscription des pêcheurs, c'est-à-dire en subordonnant l'obtention d'un permis de pêche à l'inscription au fonds social. L'inscription à la sécurité sociale peut ainsi représenter un avantage supplémentaire de la régularisation du secteur. Au Maroc et en Tunisie, l'inscription au fonds social est désormais une condition préalable à l'obtention d'un permis de pêche. Ce système repose sur une coopération étroite entre les ministères responsables de la protection sociale et les ministères en charge de la pêche dans les deux pays. En effet, les pêcheurs marocains sont tenus d'apporter la preuve de leur inscription au fonds social pour recevoir un permis de pêche, ou carte professionnelle, et il en va de même pour les propriétaires qui souhaitent faire immatriculer leur bateau.

---

<sup>11</sup> Des registres analogues ont déjà été mis en place pour les agriculteurs dans certains pays à l'étude, comme au Liban.



Le niveau de participation active au régime atteint par la suite, du point de vue des cotisations, n'est pourtant pas le même dans les deux pays. Il est plus faible en Tunisie, où les pêcheurs artisanaux ont le choix entre plusieurs systèmes et optent souvent pour celui qui requiert le moins de cotisations pour des prestations minimales. Le choix des pêcheurs tunisiens est influencé par l'idée selon laquelle l'inscription au fonds social et le versement des cotisations s'apparentent en réalité à des redevances de licence supplémentaires, et non à une démarche qui leur donnera accès à une protection sociale concrète.

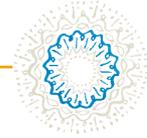
L'exclusion des pêcheurs à pied et des travailleurs qui assurent des fonctions de soutien, comme les travailleurs non déclarés, souvent de la famille des pêcheurs, qui réparent les filets et préparent le matériel de pêche, demeure problématique, même en cas de régularisation globale des activités du secteur. Un système d'inscription obligatoire au moment de l'octroi d'un permis n'est pas envisageable étant donné qu'il est question d'une main-d'œuvre non déclarée largement inorganisée. Il arrive malgré tout que ces travailleurs soient organisés et soutenus par la société civile, comme à Aabdeh, au Liban, où un petit groupe de femmes a été formé à la fabrication de filets par une ONG locale qui les aide à accéder aux marchés et à bénéficier de prix compétitifs. Cependant, l'aide fournie n'englobe pas l'accès à la protection sociale.

Si la régularisation du secteur encourage l'inscription des pêcheurs et renforce leur participation et leur protection, elle peut également permettre de simplifier le paiement des cotisations à la sécurité sociale grâce à la mise en place d'un système de cotisation automatique. On l'a d'ailleurs mentionné plus haut avec le cas du Maroc, où des agents de l'ONP assurent la gestion des ventes dans les marchés portuaires officiels, déduisent les cotisations au moment de la vente et transfèrent les montants au fonds social. Les systèmes automatiques de cotisation comme celui du Maroc permettent par ailleurs de déterminer précisément les cotisations à déduire et les prestations à accorder en fonction des revenus, plutôt que de compter sur les revenus autodéclarés, que les bénéficiaires peuvent être incités à sous-estimer ou à surestimer. Ce n'est que lorsque le secteur a été régularisé et que des mécanismes efficaces et fiables de recouvrement des cotisations ont été mis en place et que le Maroc a réellement été en mesure de développer sa protection sociale.

### 3.1.5 Organisations de travailleurs actifs dans la pêche artisanale

Le point commun entre les pays à l'étude qui sont parvenus à faire bénéficier les pêcheurs artisanaux d'une bonne protection sociale est l'organisation des travailleurs du secteur, qui crée des conditions favorables au développement d'institutions chargées de garantir cette protection à l'échelle voulue ou de mécanismes visant à relier les travailleurs aux prestations existantes. Lorsque les travailleurs ne sont pas organisés, les prestations sont souvent ponctuelles et demeurent limitées, ce qui s'explique par l'absence, d'une part, de dispositifs de recensement des travailleurs et d'orientation de ceux-ci vers des sources de soutien et, d'autre part, de formules de protection sociale pouvant être octroyées par des organisations d'assistance mutuelle, des coopératives, etc.

L'officialisation de certaines démarches et l'inscription obligatoire pour les travailleurs qui veulent recevoir un permis de pêche, c'est-à-dire subordonner l'obtention d'un permis à l'inscription au fonds social, sont des stratégies qui ont conduit, dans la plupart des cas, à l'élargissement des prestations formelles de sécurité sociale aux pêcheurs artisanaux. Cela étant dit, le degré d'organisation des pêcheurs influence aussi considérablement l'identification des bénéficiaires des prestations non gérées par l'État et la mise en œuvre de celles-ci. Les bénéficiaires peuvent recevoir des prestations publiques par l'intermédiaire des organisations de pêcheurs, comme en Égypte, où les pouvoirs publics ont confié aux collectifs la tâche de recenser les bénéficiaires de l'assistance sociale, et au Maroc, où ils se chargent de la distribution des marchandises subventionnées. Une assistance directe peut également être acheminée par le truchement des mutuelles, des coopératives et des collectifs. Les organisations de pêcheurs peuvent ainsi élargir le bassin de prestataires et de mettre en place des dispositifs de mise en œuvre de la protection sociale, de recensement des travailleurs qui ont besoin d'aide et d'orientation des pêcheurs vers les services publics ou non publics disponibles. Notons également qu'elles jouent un rôle déterminant pour ce qui est de communiquer les avantages – notamment au niveau des marchés – de la conservation de l'environnement et des pratiques de pêche durables, de même que les avantages de la régularisation du secteur s'agissant de l'augmentation des revenus et de l'accès ininterrompu à la protection sociale. Cette corrélation a été mise en évidence lors du dialogue avec les membres des fédérations de pêcheurs au Maroc. Ces organisations ont en effet contribué à renforcer les facteurs d'incitation à la structuration des activités des pêcheurs artisanaux dans



les installations portuaires, ce qui a eu pour effet de favoriser le cercle vertueux de régularisation, de valorisation et d'inscription au fonds social.

Il est également important que le secteur de la pêche artisanale présente un certain degré d'organisation pour que les intérêts des pêcheurs artisanaux puissent être représentés dans les discours nationaux relatifs à la protection sociale. Le rôle de la Chambre de la pêche, qui s'efforce de promouvoir l'incorporation des pêcheurs artisanaux au fonds social au Maroc, et les activités que mène l'UTAP, en Tunisie, depuis les années 1990, illustrent les fonctions que peuvent assurer ces organisations. L'UTAP continue d'apporter son concours à l'élargissement de la protection sociale aux pêcheurs artisanaux et à la promotion de la création de nouveaux produits de protection sociale pour ses membres, comme l'assurance privée contre les accidents du travail. Les priorités des pêcheurs artisanaux et des pêcheurs dont l'activité est plus industrielle étant différentes, il est difficile pour les organisations de satisfaire ces deux groupes. Les pêcheurs artisanaux tunisiens pensent que les syndicats représentent davantage les intérêts des pêcheurs industriels, qui sont plus nombreux, que ceux des pêcheurs artisanaux, et que les subventions sont donc conçues de manière à profiter de façon disproportionnée aux pêcheurs industriels.

Le manque d'organisation de la société civile et la méfiance que suscitent les institutions liées aux régimes précédents peuvent entraver le développement d'organismes tels que les collectifs et les coopératives, et les changements politiques peuvent conduire à l'abandon d'organisations de pêcheurs artisanaux qui fonctionnaient pourtant très bien, comme ce fut le cas pour les organisations chargées de réglementer les activités des ramasseurs de coquillages en Tunisie. Le scepticisme des pêcheurs visàvis des institutions publiques est problématique. Dans ces circonstances, l'État et/ou des agents externes tels que la FAO peuvent intervenir pour favoriser le développement d'institutions opérationnelles, comme des coopératives, pour venir en aide aux producteurs artisanaux. Le soutien de la FAO aux coopératives agricoles de la Société mutuelle de services agricoles, en Tunisie, en est un bon exemple.

Pour conclure, la protection sociale dans les pays à l'étude se limite souvent à une aide ponctuelle dans les situations marquées par l'inorganisation des pêcheurs et le caractère très individualisé et non structuré de certaines activités, comme celles des pêcheurs à pied et de ceux qui assurent des fonctions de soutien.

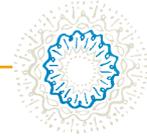
### 3.1.6 Investissement dans les infrastructures halieutiques

La création d'installations efficaces pour encourager la régularisation est un aspect essentiel de toute stratégie de promotion des systèmes de protection reposant sur la sécurité sociale. Au Maroc, par exemple, la construction d'infrastructures halieutiques officielles accessibles censées améliorer la gestion et la commercialisation des captures et faciliter les cotisations automatiques au moment de la vente a été un élément déterminant dans la régularisation du secteur de la pêche artisanale et l'augmentation parallèle du nombre de personnes inscrites à la sécurité sociale. Les systèmes améliorés de stockage et de conservation facilitant le respect des normes sanitaires internationales et les espaces de commercialisation ainsi créés ont favorisé la régularisation du secteur de la pêche artisanale, mais ils ont aussi contribué à renforcer sa valorisation (s'agissant de l'accès aux marchés nationaux et internationaux) ainsi que l'accès à l'eau, aux ressources subventionnées et aux soins de santé de base. Les effets positifs de ce modèle sur la valorisation et la régularisation du secteur et ses bienfaits en matière de bien-être ont fait prendre conscience du fait que des investissements supplémentaires dans les infrastructures pourraient être décisifs dans la mise en œuvre du Plan Halieutis. Un plan national de développement visant à garantir l'accès aux ports et aux marchés officiels à 95 pour cent des pêcheurs artisanaux est sur le point d'être achevé.

Le fait que les pêcheurs artisanaux tunisiens considèrent la disponibilité et la qualité restreintes des services portuaires comme un frein à la régularisation et à la commercialisation par l'intermédiaire de ces institutions ne fait que confirmer la nécessité de moderniser les infrastructures du pays.

### 3.1.7 Financement dans les différents secteurs

La nécessité d'investir à la fois dans les infrastructures, les institutions, les moyens des pouvoirs publics et la société civile ainsi que dans le financement direct de la protection sociale donne une idée des coûts que suppose l'élargissement des services de protection sociale aux pêcheurs artisanaux. Il est fondamental d'accorder un financement suffisant au fonds social pour développer la couverture sociale. Les revenus des pêcheurs artisanaux étant modestes et imprévisibles, il convient de mettre au point des mécanismes pour subventionner leur participation au programme et leur permettre de recevoir des prestations adaptées à leurs



besoins. Au Maroc, le fonds de sécurité sociale est entièrement financé par les cotisations. Les maigres cotisations des travailleurs de la pêche artisanale sont subventionnées par les cotisations des travailleurs aux revenus plus élevés, conformément à une décision de faire exception aux règles habituelles en raison de leur situation particulière.

Là encore, la question de savoir comment subventionner la participation des pêcheurs artisanaux fait actuellement l'objet de discussions en Tunisie, où les prestations sont inadaptées en raison du faible niveau de cotisation. Les subventions croisées provenant de la solidarité interprofessionnelle font partie des possibilités envisagées, tout comme une subvention publique accordée aux pêcheurs artisanaux qui cotisent à la sécurité sociale par l'intermédiaire du Ministère de l'agriculture, des ressources hydrauliques et de la pêche. On craint toutefois qu'un tel traitement réservé à la pêche artisanale ne pousse d'autres groupes de travailleurs, en particulier ceux du secteur agricole dont les revenus connaissent aussi des variations saisonnières, à exiger le même type de subventions publiques. La pression importante à laquelle le fonds est actuellement soumis et le risque d'insolvabilité prochaine auquel il fait face compliquent considérablement le règlement de ces questions dans le climat de rigueur budgétaire qui règne actuellement en Tunisie.

En Égypte, une pension de retraite universelle subordonnée au versement d'une cotisation symbolique a pu voir le jour grâce à une décision d'utiliser la sécurité sociale pour procéder à une redistribution importante des revenus grâce à un financement public. Dans les participants, l'État a dû consentir des ressources considérables là où l'on observe un degré élevé de protection sociale.

Dans la plupart des pays à l'étude, les contraintes budgétaires ont freiné l'investissement dans des initiatives de promotion de la gestion de l'environnement et de la conservation de la pêche. Au Liban, un programme de gestion des stocks de 15 millions de dollars a été mis sur pied pour encourager les pêcheurs à interrompre leurs activités pendant trois mois en échange d'un ensemble de prestations. Malheureusement, ces prestations n'ont toujours pas été financées et n'ont donc pas pu être mises en œuvre.

L'aide provenant des donateurs externes a compté pour beaucoup dans l'allègement des contraintes budgétaires qui faisaient obstacle à la protection sociale et aux investissements complémentaires nécessaires. La Banque mondiale, par exemple, joue un rôle important dans le financement de l'élargissement de l'assistance sociale en Égypte, et l'Union européenne a investi dans des programmes qui ont favorisé l'amélioration des infrastructures portuaires des pêcheurs artisanaux

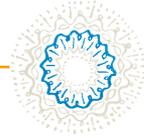
en Tunisie. Le rôle des donateurs externes peut être déterminant pour compléter le financement interne affecté à la protection sociale en général (même si le financement par les donateurs des coûts récurrents n'est pas une option viable – une intervention plus stratégique à cet égard serait d'aider les pouvoirs publics à créer des mécanismes de financement interne durables), et mettre sur pied des interventions complémentaires qui favorisent le cercle vertueux de régularisation, d'inscription au fonds social, de valorisation et d'amélioration de la gestion de l'environnement.

### 3.1.8 Mesures d'incitation institutionnelles et individuelles

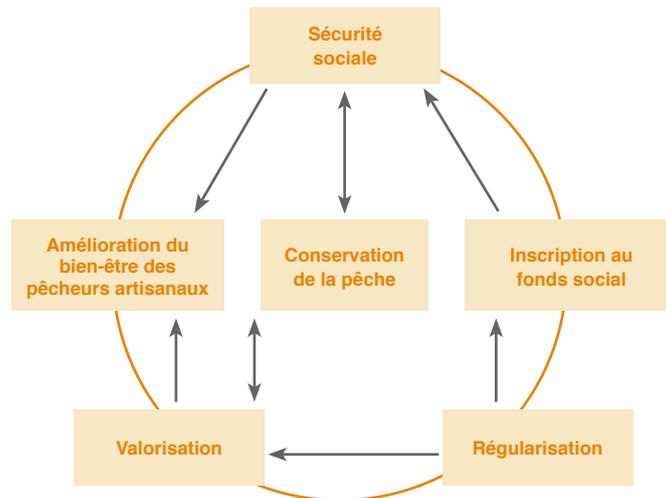
L'inscription obligatoire au fonds social comme condition préalable à l'obtention d'un permis de pêche (en vigueur au Maroc et en Tunisie) est une mesure incontournable, mais insuffisante, pour stimuler la régularisation nécessaire à la mise en œuvre d'une sécurité sociale généralisée. Pour produire les effets escomptés, l'inscription obligatoire doit être associée à des mesures d'incitation au paiement des cotisations, telles que des montants économiquement accessibles, des modalités de versement simples et des prestations attrayantes, faute de quoi les pêcheurs ne s'inscriront que pour pouvoir recevoir un permis de pêche et non pour participer concrètement au programme de protection sociale.

Dans les cas où les politiques et les structures institutionnelles sont intentionnellement alignées aux fins de la concrétisation d'un certain nombre d'objectifs complémentaires, comme au Maroc, la régularisation peut pousser les travailleurs à s'inscrire au fonds social et éventuellement promouvoir la valorisation, deux facteurs qui contribuent à accroître la protection sociale des pêcheurs artisanaux. Les interventions de ce type peuvent également donner plus d'attrait à la protection de l'environnement et à la conservation de la pêche dans la mesure où la capacité à continuer de valoriser la production et de cotiser au fonds social est fonction de la qualité des stocks de poissons. On assiste dès lors à la création d'un cycle d'activités qui se renforcent mutuellement et qui favorisent la protection sociale, la valorisation et la viabilité, comme l'illustre la figure 2.

Les études de cas laissent présumer qu'il est nécessaire, pour encourager les pêcheurs artisanaux à s'inscrire à la sécurité sociale, de faire en sorte que les prestations accordées soient associées à des avantages concrets susceptibles de stimuler la participation, notamment en ce qui concerne les modalités de cotisation, le montant à verser et la valeur des prestations. Malgré le faible montant des cotisations au Maroc et en Égypte, le recours aux subventions croisées ou au



**Figure 2:** Les avantages du cercle vertueux de la régularisation pour la protection sociale des pêcheurs artisanaux et la conservation de la pêche



financement public stimule la participation au système dans les deux pays, tandis que le faible niveau des prestations constitue un frein à celle-ci en Tunisie.

Pour que la régularisation présente un intérêt pour les pêcheurs artisanaux, elle doit s'accompagner d'une augmentation des revenus, d'une protection en matière de santé ou d'avantages sociaux liés au travail. Dans le cas du Maroc, la création d'un réseau de ports et de sites de débarquement, susceptibles de contribuer pour beaucoup à la valorisation en rattachant les activités de la pêche artisanale et à certains services et à l'accès aux marchés, a été une incitation importante à la structuration du secteur. Parmi ces services figuraient des espaces de commercialisation, l'accès à l'eau, à la glace et au carburant subventionné, et l'accès aux soins de santé de base. En Tunisie, par contre, la rigueur budgétaire a empêché l'adoption de telles mesures d'encouragement liées aux infrastructures physiques. Des interventions pilotes novatrices, comme celle du Club Bleu Artisanal (voir encadré 1, rubrique 1.2.1), ont néanmoins pu voir le jour et ont montré qu'il était possible de promouvoir la régularisation, la valeur ajoutée et la conservation des stocks de poissons en modifiant les rapports entre les pêcheurs artisanaux, le marché et leurs clients. Lorsque la structuration conduit à une amélioration des marchés et des revenus, les pêcheurs artisanaux sont encouragés à participer.

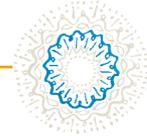
La protection sociale est aussi de nature à appuyer la législation et à faciliter son application: elle peut par exemple inciter les pêcheurs à respecter les normes relatives à la pêche et les mesures de gestion de l'environnement qui peuvent freiner les activités de pêche en leur assurant une source de revenus alternative pendant les périodes de fermeture. Cela dit, il ne s'agissait pas d'un facteur déterminant dans le respect ou le non-respect des normes dans les pays à l'étude en raison de la couverture limitée et du faible niveau de prestation.

Les mesures d'incitation mentionnées ci-dessus peuvent être efficaces pour influencer le comportement des pêcheurs artisanaux, mais elles sont peu adaptées aux pêcheurs à pied et aux travailleurs qui exercent des activités de soutien.

### 3.1.9 Poids économique et social des activités du secteur de la pêche artisanale

Le poids des activités de la pêche artisanale, soit leur contribution à l'économie nationale et à la création d'emplois stratégiques, détermine l'importance du secteur au plan politique et la probabilité que les pouvoirs publics lui consacreront de maigres ressources financières et administratives sous la forme de mesures de protection sociale et d'autres interventions complémentaires. Le renforcement de la sécurité sociale et de l'investissement public dans la mise au point de mesures de protection complémentaires est généralement plus probable dans les contextes où le secteur est vaste et emploie une population importante sur les plans numérique ou stratégique, que dans les cas où le secteur ne jouit que d'une importance économique et sociale marginale et où son appauvrissement ne risque pas de menacer la stabilité ou tout autre intérêt stratégique.

Lorsque l'ampleur des activités de la pêche artisanale est telle qu'elle est susceptible de nuire aux stocks de poissons et à l'écologie de la mer en général, la création de stimulants liés à la protection sociale et à la réglementation de la pêche a plus de chances d'être privilégiée. De la même manière, si les activités de la pêche artisanale sont réalisées dans une zone moins importante d'un point de vue stratégique, elles ont moins de chances d'être réglementées et soutenues. En Égypte, par exemple, l'intérêt stratégique et économique considérablement supérieur de la mer Rouge par rapport à la côte méditerranéenne, du fait de la prospection de pétrole et de gaz en mer et du tourisme, a motivé la mise sur pied d'un fonds fiduciaire



interministériel pour la pêche. La côte méditerranéenne, qui présente moins d'intérêt sur les plans économique et stratégique, occupe en revanche une place moins importante dans les mesures intégrées de gestion de la pêche.

### 3.1.10 Rattachement des cotisations de protection sociale à la gestion de la pêche

Les mesures de protection sociale peuvent agir de manière positive sur la gestion des stocks et de l'environnement si les pêcheurs acceptent que la perception des avantages futurs soit tributaire de l'adoption de pratiques de pêche durables. Si les pêcheurs attachent de la valeur aux prestations de protection sociale qui sont subordonnées au versement régulier de cotisations sur une période prolongée, comme la pension de retraite, ils seront plus enclins à adopter de bonnes pratiques de pêche et à participer à la gestion et à la conservation de l'environnement pour préserver l'état des stocks et s'assurer une source de revenus qui leur permettra de continuer de cotiser et, en conséquence, de bénéficier d'une sécurité sociale. Les mesures de protection sociale peuvent ainsi inciter les pêcheurs à employer des méthodes durables, à condition que des initiatives d'information, d'éducation et de communication soient mises en place.

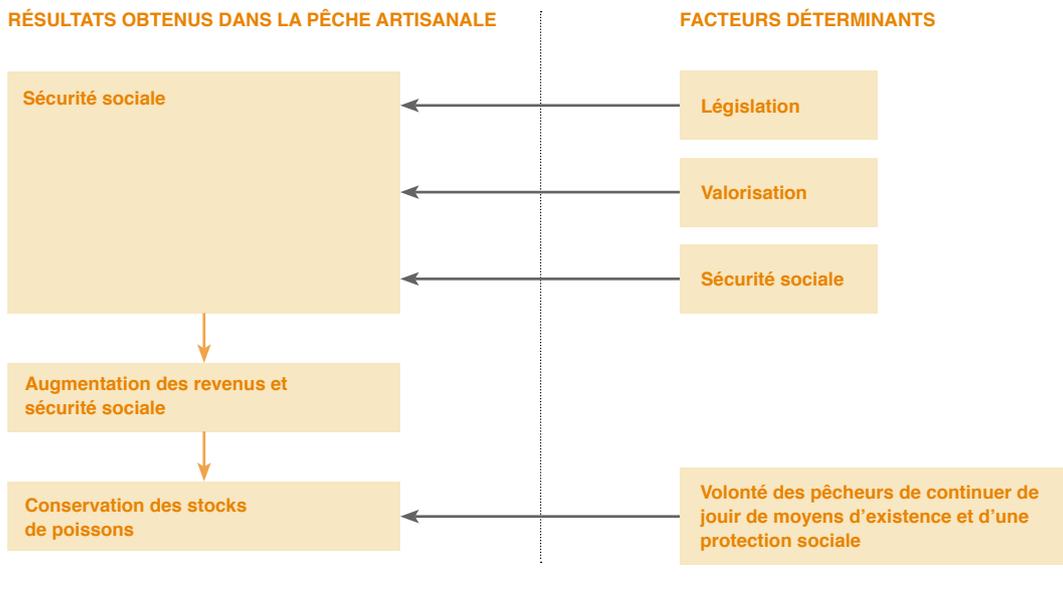
Comme indiqué ci-dessus, réglementation, mise en œuvre et valorisation sont indispensables pour que cette stratégie porte ses fruits. Le Maroc a réussi à brider le recours aux stratégies d'adaptation néfastes, comme la pêche pendant la saison de fermeture, en combinant une mise en œuvre rigoureuse, des initiatives de sensibilisation et des prestations de sécurité sociale subordonnées à la capacité des bénéficiaires à cotiser régulièrement, et donc à la protection des stocks de poissons. Parallèlement à ces démarches, on peut encourager la pêche durable et la commercialisation dans les établissements portuaires officiels en associant ces activités à une augmentation de la rentabilité, notamment en veillant à ce que les produits de grande qualité pêchés de manière durable puissent accéder aux marchés de niche (comme ceux de l'exportation ou des produits de luxe), comme au Maroc, ou en ajoutant une prime au prix de la capture lorsque les pratiques de pêche durables font partie de l'offre de produit, comme dans l'initiative Club Bleu Artisanal décrite dans la section 1.2.1.

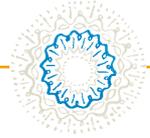
En mettant en place toute une série d'interventions complémentaires favorables à la régularisation et à la valorisation, et en rattachant ces dernières à des pratiques de pêche durables

et à une couverture quasi universelle de la protection sociale dans la pêche artisanale grâce à des prestations appréciées des pêcheurs, le Maroc a encouragé le secteur à s'intéresser à la conservation de la mer et renforcé la rentabilité et la réduction de la pauvreté parmi les pêcheurs artisanaux. Les principaux facteurs déterminants ayant conduit à ces résultats sont résumés dans la figure 3 ci-dessous.

Comme indiqué ci-dessus, la participation à ce cercle vertueux d'avantages n'est pas envisageable pour les travailleurs les plus pauvres et les plus marginaux du secteur de la pêche artisanale. Il s'agit en effet d'un groupe dont les activités relèvent de l'économie non structurée, qui ne vend pas sur les marchés, n'est pas en mesure de payer la cotisation fixe minimale donnant accès aux programmes de sécurité sociale, et qui n'est pas organisé en coopératives ou collectifs officiels ou représenté par des syndicats. La stratégie qui consiste à associer la protection sociale à des pratiques de pêche durables est donc moins adaptée à ces travailleurs, comme le montre l'effondrement des stocks de coquillages en Tunisie et le recours à la pêche à la dynamite chez les pêcheurs artisanaux albanais.

**Figure 3:** Mesures d'incitation à la gestion durable de la pêche





En Égypte, le Ministère du tourisme, le Ministère de l'agriculture et du développement rural, le Ministère de l'environnement, le Ministère du pétrole et la préfecture de Charm el-Cheikh ont créé un fonds fiduciaire pour indemniser les pêcheurs qui respectent la saison d'interruption de la pêche. Son capital de lancement s'élevait à 30 millions de livres égyptiennes (1,7 million de dollars). Il s'agit d'un exemple, rare dans la région, où les systèmes de sécurité sociale compensent les pratiques de pêche durables.

Au Maroc, la pêche durable a également été associée au versement régulier de cotisations de protection sociale et aux avantages substantiels et crédibles que cela suppose, comme la pension de retraite. Les prestations de sécurité sociale ont été reliées à l'adoption de pratiques de pêche compatibles avec les objectifs écologiques, ce qui a généré une prise de conscience des bénéfices mutuels et des effets de synergie entre ces deux aspects, en grande partie grâce à la crédibilité du fonds social et à la valeur élevée attribuée aux avantages futurs dans ce contexte.

### 3.2 Défis à relever et facteurs inhibants à combattre pour assurer la protection sociale des pêcheurs

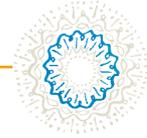
Maintenant que les principaux facteurs qui favorisent l'élargissement de la protection sociale aux pêcheurs artisanaux ont été isolés dans les études de cas, il convient de mettre en évidence les grands défis et/ou facteurs inhibants à cet égard, à savoir:

- ⊙ la faible couverture de la protection sociale à l'échelle nationale et l'absence de systèmes de protection sociale universels;
- ⊙ l'inadéquation entre les modalités du système de sécurité sociale et les réalités du secteur de la pêche artisanale;
- ⊙ la modicité des données sur le secteur et la nécessité de définir plus précisément la pêche artisanale pour orienter l'action des pouvoirs publics;
- ⊙ les capacités institutionnelles limitées;
- ⊙ l'exclusion de la main-d'œuvre étrangère des services de protection sociale.

### 3.2.1 La faible couverture de protection sociale à l'échelle nationale et l'absence de prestations universelles

En l'absence d'une couverture sociale nationale généralisée – en particulier s'agissant de la sécurité sociale –, il peut être difficile de renforcer les prestations destinées à certains sous-groupes vulnérables. La plupart des régimes d'assurance sociale ne sont accessibles qu'aux travailleurs du secteur structuré, et l'assistance sociale est extrêmement limitée et ne cible pas spécifiquement les pêcheurs artisanaux. Le fait est qu'il est plus facile d'élargir la protection existante si les principales institutions chargées d'assurer la protection sociale collective sont déjà en place, plutôt que de mettre en avant des prestations dans le secteur de la pêche artisanale sans ces institutions. Lorsque l'idée des prestations universelles est acceptée et appliquée, comme en Égypte, les pêcheurs artisanaux et les populations les plus pauvres sont en mesure de bénéficier de ces services, généralement en échange d'une cotisation fixe accessible à tous les inscrits. En revanche, lorsque l'accès aux prestations est rigoureusement limité, comme au Liban, où seuls les travailleurs agricoles à plein temps peuvent bénéficier du régime national, il est plus difficile de veiller à ce que les besoins des pêcheurs soient satisfaits. Si l'article 9 de la législation libanaise relative à la sécurité sociale autorise les pouvoirs publics à assurer une sécurité sociale à n'importe quel groupe s'ils le jugent nécessaire, un projet de décret de 1999 proposait de subordonner la protection des pêcheurs au paiement de cotisations dont le montant était bien trop élevé pour eux et les empêchait de participer.

De la même manière, l'amélioration possible des prestations destinées aux pêcheurs artisanaux a plus de chances de se concrétiser dans des conditions où il existe déjà un régime pour ce groupe, qu'il soit adapté ou non, et où l'importance d'élargir la protection aux pêcheurs artisanaux est reconnue. À titre d'exemple, lorsque les régimes existants ne présentent qu'une couverture limitée, comme au Liban, où les allocations de chômage, l'assurance invalidité et les pensions de retraite ne font pas partie des prestations accordées par le NSSF, l'incorporation des pêcheurs artisanaux au système existant ne se traduirait pas par une aide suffisante, en particulier pour les personnes âgées. Dans ces cas de figure, il conviendrait de développer le système en général pour que les pêcheurs artisanaux puissent en profiter.



### 3.2.2 Inadéquation entre les modalités du système de sécurité sociale et les réalités du secteur de la pêche artisanale

Une des grandes difficultés liées à la protection sociale des pêcheurs artisanaux a trait aux modalités définies dans le modèle de sécurité sociale dominant, qui ne sont pas compatibles avec les revenus modestes, variables et irréguliers des travailleurs du secteur et le fait que leurs activités relèvent de l'économie non structurée. Toutes ces caractéristiques devraient donc être prises en compte lors de la conception des systèmes, et des mécanismes de subventions croisées – par lesquels les indemnités accordées aux membres du secteur de la pêche artisanale, qui cotisent moins que ce qu'ils ne reçoivent, sont subventionnées par d'autres cotisants – doivent être prévus dans le cadre du fonds social ou des subventions externes.

#### Un secteur non structuré

Le caractère non structuré des activités de la pêche artisanale est à l'origine de l'exclusion des pêcheurs artisanaux des programmes de sécurité sociale, et seuls la régularisation du secteur ou un système compatible avec leur situation leur permettront d'y avoir accès. Les initiatives menées à cette fin en Égypte, au Maroc et en Tunisie ont donné des résultats variables. Il convient néanmoins de noter qu'un système dans lequel les travailleurs du secteur non structuré, y compris les pêcheurs artisanaux, peuvent en principe cotiser au fonds social en réalisant des paiements fixes (correspondant par exemple à un pourcentage du salaire minimum) ne garantit pas nécessairement l'inclusion des travailleurs non enregistrés ou de ceux qui n'ont pas les moyens de payer des cotisations régulières (même fixes).

En Tunisie, la loi de 2002 a élargi la protection sociale aux pêcheurs artisanaux du secteur non structuré, y compris aux pêcheurs à pied, mais ces derniers n'ont malheureusement pas été en mesure d'en profiter étant donné qu'il n'existait pas de mécanisme institutionnel facilitant leur inscription au fonds social, et qu'ils n'avaient pas les moyens économiques de payer les primes régulièrement. La législation n'a donc pas abouti à une protection réelle pour ce sous-groupe, et une bonne partie des travailleurs pauvres et non déclarés du secteur non structuré demeurent, dans les faits, exclus du régime en place.

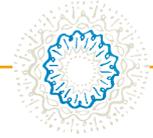
L'enregistrement, de même que la simplification et le respect des modalités de cotisation, sont des contraintes majeures qui continuent de faire obstacle à la protection sociale dans un secteur essentiellement non structuré. C'est particulièrement vrai en cas de flux importants dans le

secteur, par exemple lorsque les pêcheurs travaillent sur différents navires et à différents endroits ou quand leur stratégie de subsistance fait qu'ils s'incorporent au secteur ou l'abandonnent en fonction des saisons. Cela fait maintenant plus d'une décennie, depuis l'entrée en vigueur de la loi en 2002, que la Tunisie tente de régler le problème.

Au Maroc, la première tentative d'élargir la protection sociale, en 2001, a échoué en raison de l'absence de mécanismes efficaces d'inscription et de cotisation. La participation généralisée au système de sécurité sociale et la protection effective des pêcheurs artisanaux ne sont devenues une réalité qu'une fois que les dispositifs institutionnels nécessaires ont été mis en place pour faciliter et encourager la régularisation par les moyens suivants: i) coordination des politiques entre le Département de la pêche maritime et le Ministère de la protection sociale; ii) coordination administrative tripartite entre l'ONP, le Département de la pêche maritime et le fonds social aux fins, d'une part, de la simplification des modalités de cotisation à l'assurance sociale et à l'assurance-maladie et, d'autre part, de l'instauration de l'obligation formelle de s'inscrire au fonds social pour obtenir un permis de pêche. Les travailleurs les plus pauvres du secteur, à savoir les pêcheurs à pied et ceux qui assurent des fonctions de soutien, sont néanmoins exclus de ces initiatives et de la structure existante.

### **Des revenus irréguliers**

Outre les difficultés associées à l'inscription des pêcheurs et au caractère non structuré de leurs activités, les revenus modestes, variables, saisonniers et irréguliers constituent également un frein majeur à la participation des pêcheurs artisanaux aux programmes de protection sociale étant donné qu'ils ne sont pas en mesure de réaliser des versements réguliers et de payer la cotisation minimale requise pour bénéficier des prestations. La Tunisie a entrepris de stimuler la participation des pêcheurs artisanaux en modifiant les lois de 1960 pour les rendre plus inclusives, en simplifiant les modalités de cotisation et en réduisant les exigences à cet égard pour les pêcheurs artisanaux travaillant sur des navires de moins de 5 mètres. L'instauration de conditions spéciales pour les pêcheurs artisanaux n'a cependant pas suffi car la protection sociale demeurait subordonnée au paiement de 25 jours de cotisation chaque mois pour les prestations à court terme, et à un minimum de mois de cotisation pour la pension de retraite. Ces critères d'admissibilité ne sont pas compatibles avec les revenus irréguliers des pêcheurs, qui sont influencés par des facteurs externes tels que les conditions météorologiques et la disponibilité saisonnière des stocks de poissons.



L'obligation de payer des cotisations mensuelles régulières, un des grands axes des systèmes d'assurance sociale traditionnels, empêche dans les faits de nombreux pêcheurs artisanaux de recevoir certaines prestations, même s'ils peuvent théoriquement y prétendre et sont inclus dans le système, comme au Maroc et en Tunisie. Les prestations subordonnées au paiement régulier de cotisations au cours du trimestre précédent, par exemple, ou d'un minimum de cotisations mensuelles sur une période de dix ans, peuvent être inaccessibles pour ceux qui ne sont pas en mesure de verser des cotisations tous les mois. Les pêcheurs artisanaux marocains ont affirmé qu'il était difficile pour eux de payer systématiquement le montant minimal requis et que leur incapacité à se conformer au plan de cotisation limitait leur accès à des prestations telles que l'allocation pour charges de famille, qui n'est accordée qu'aux bénéficiaires ayant à leur actif un minimum de jours ouvrables de cotisation par mois et pour laquelle les paiements manqués ne sont pas tolérés.

Les modalités de cotisation du modèle de sécurité sociale adopté dans plusieurs pays n'est donc pas adapté aux particularités propres aux revenus du secteur de la pêche artisanale, qui sont informels, irréguliers et saisonniers et qui connaissent de fortes variations. Désireuse d'éliminer ces obstacles à la participation, la Tunisie se penche actuellement sur une réforme structurelle du programme de sécurité sociale aux fins de son adaptation à la variation des revenus et à la mobilité de la main-d'œuvre (sur les bateaux, dans les ports et même entre différents moyens d'existence). Deux solutions possibles consistent à autoriser les cotisations annuelles déterminées à partir du revenu moyen ou estimé, ou à tolérer les suspensions de paiement. Cela étant, accorder ces exceptions aux pêcheurs artisanaux supposerait de modifier fondamentalement les principes qui sous-tendent le modèle international de sécurité sociale. Au Maroc et en Tunisie, on craint par exemple que ces changements en faveur des travailleurs de la pêche artisanale ne poussent d'autres groupes de travailleurs plus importants du secteur non structuré, comme les travailleurs agricoles, dont les revenus connaissent aussi des variations saisonnières, à exiger une dérogation plus générale, ce qui menacerait la viabilité du modèle de sécurité sociale de base.

### **La nécessité de subventionner la participation**

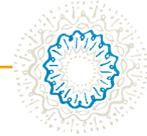
Le financement de la sécurité sociale est un autre aspect majeur qui requiert un traitement exceptionnel pour les pêcheurs artisanaux, leurs revenus étant souvent trop faibles pour que leurs cotisations financent des prestations suffisantes. Une solution peut être de recourir aux subventions croisées, comme au Maroc – où d'autres groupes de travailleurs subventionnent les

indemnités accordées aux pêcheurs artisanaux et où ces derniers jouissent du meilleur rapport prestations/cotisations de tous les bénéficiaires du programme –, ou d'accorder directement des subventions aux bénéficiaires du secteur de la pêche artisanale, comme l'envisage la Tunisie. L'Égypte, elle, permet aux pêcheurs artisanaux de participer à des programmes subventionnés destinés à tous les travailleurs du secteur non structuré aux revenus modestes. Un régime fondé sur de faibles cotisations et des prestations plus avantageuses, indispensable pour permettre aux travailleurs les plus pauvres du secteur de la pêche artisanale de participer et les encourager à le faire, nécessiterait davantage de subventions publiques.

La possibilité d'augmenter les subventions croisées ou le financement public de la protection sociale, en particulier dans les situations où la solvabilité du fonds social est déjà menacée... Les difficultés actuelles se traduisent par une diminution des prestations dans au moins un des pays à l'étude, et l'insolvabilité du fonds social et du fonds d'assurance-maladie en Tunisie entraîne une réduction des prestations de sécurité sociale et, par conséquent, de l'incitation à participer.

### 3.2.3 La modicité des données sur le secteur et la nécessité de définir plus précisément la pêche artisanale pour orienter l'action des pouvoirs publics

Des informations actualisées sur la taille, la composition et les résultats économiques du secteur de la pêche artisanale sont indispensables pour planifier les programmes de protection sociale en général et procéder à l'analyse actuarielle nécessaire pour élargir la protection sociale aux travailleurs du secteur. Même s'il existe une volonté politique de renforcer la protection sociale, il est impossible de concevoir des programmes sans avoir les données requises pour évaluer les cotisations et les prestations et, partant, la viabilité des nouveaux services. Il s'agit notamment d'un problème majeur en Tunisie, où le recensement le plus récent date de 2003 et où aucune donnée fiable actualisée sur le nombre de pêcheurs artisanaux ou la valeur et le volume de leurs captures n'est disponible. C'est d'autant plus problématique que l'économie a connu des changements profonds depuis 2011 et que les données dont on dispose ne sont pas considérées comme une base suffisante pour concevoir un programme élargi. Il est impossible, par exemple, de mettre au point des modèles fiables concernant les besoins, les cotisations ou le financement possible de l'incorporation des pêcheurs artisanaux au fonds social. Aucune hypothèse ne peut être formulée quant à l'évolution de la taille du secteur étant donné que l'importance relative des



forces qui attirent des travailleurs dans le secteur (absence de possibilités d'emploi alternatives, augmentation du chômage depuis 2011 et faible coût d'accès au secteur de la pêche artisanale) et qui les poussent à l'abandonner (baisse de la rentabilité du fait de la surexploitation, de la mauvaise qualité des stocks de poissons, etc.) est inconnue. Si un nouveau recensement est envisagé, aucune initiative n'a été prise jusqu'à présent. Le manque de données sur le secteur constitue aujourd'hui le frein principal à la mise au point d'un nouveau régime de sécurité sociale pour le secteur de la pêche artisanale.

Outre le manque d'informations actualisées sur le secteur en général, le déficit de connaissances sur ses groupes les plus vulnérables posait problème dans toutes les études de cas. L'absence de données sur les travailleurs invisibles du secteur, soit ceux qui exercent des activités de soutien et ceux qui sont actifs dans des sous-secteurs plus marginaux et moins organisés, comme les pêcheurs à pied, est problématique; ces groupes demeurent privés de protection sociale, même quand les particularités des pêcheurs artisanaux qui travaillent sur des bateaux ont été prises en compte. On craint par ailleurs que ce sous-groupe ne soit particulièrement vulnérable dans des conditions d'emploi non structuré, de faible rémunération, de variations saisonnières, de pêche non durable et d'amenuisement des stocks. Même dans les pays où la protection sociale des pêcheurs artisanaux fait l'objet de discussions, ce groupe en reste généralement exclu et aucune stratégie visant à l'intégrer au système n'a été mise au point. L'insuffisance des données relatives au volume d'emploi dans ces sous-secteurs, aux stratégies de subsistance adoptées et au statut socioéconomique des travailleurs aggrave leur manque d'organisation et de représentation et renforce leur exclusion des programmes existants et des discussions actuelles sur l'élargissement de la protection sociale. Ils restent donc invisibles dans le discours actuel. Il est indispensable de mieux comprendre le volume et la vulnérabilité de ce sous-segment de travailleurs pour trouver des moyens de l'incorporer aux systèmes de protection sociale.

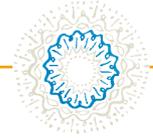
Une autre difficulté découle de l'utilisation un peu trop souple du terme « pêcheurs artisanaux » (et du terme « pêcheur » qui lui est souvent associé). À une exception près, tous les pays à l'étude emploient ce terme pour décrire les activités de pêche menées sur des navires mesurant jusqu'à 12 mètres de long, une définition qui englobe énormément de tailles de bateaux, de capacités hauturières, de tailles d'équipage et d'équipements de pêche. Dans les politiques, cette vaste définition regroupe des travailleurs dont les besoins en matière de protection sociale varient considérablement et ne favorise pas une analyse suffisamment nuancée des préoccupations ou des

solutions à adopter. La définition privilégiée par le Maroc fait que la catégorie des pêcheurs est plus stricte et plus homogène (navires de moins de 7 mètres de long, capacité hauturière de moins de 3 milles au large et moteur de 25 ch). Dans les autres pays à l'étude, les pêcheurs travaillant seuls ou au sein de petits équipages (moins de quatre personnes) sur de petits bateaux ou des bateaux sans moteur appartiennent à la même catégorie que ceux qui travaillent sur des navires beaucoup plus grands alors que leurs activités sont beaucoup plus marginales, ce qui a pour effet d'aggraver leur vulnérabilité et leur pauvreté. L'hétérogénéité des groupes qui composent le secteur de la pêche artisanale complique la satisfaction des besoins du secteur dans son ensemble. Les pêcheurs à pied sont généralement aussi considérés comme des pêcheurs artisanaux par les responsables des politiques halieutiques dans la région, mais ils restent largement invisibles dans la législation et la programmation et sont exclus des programmes de protection sociale.

### 3.2.4 Des capacités institutionnelles limitées

La capacité insuffisante de l'État à financer et à administrer les programmes de sécurité sociale soumis à cotisation destinés aux pêcheurs artisanaux représente un défi, en particulier en cas de contraintes budgétaires, situation que connaissent beaucoup de pays de la région. Dans les différents pays à l'étude, l'assistance sociale assurée par l'État pour compenser les cotisations modestes est faible, extrêmement limitée et ponctuelle, alors qu'elle devrait être continue, fiable et prévisible. Les principales ressources nécessaires pour assurer une protection sociale de qualité et les moyens publics requis pour aider les acteurs non étatiques à délivrer ces services varient selon les pays analysés. De la même manière, la capacité restreinte des pouvoirs publics à veiller au respect de la réglementation et des mesures de gestion de la pêche et d'autres activités industrielles qui menacent la durabilité du secteur en général risque d'affaiblir la viabilité des moyens d'existence découlant de la pêche artisanale de façon plus générale.

Aux services publics peuvent s'ajouter des interventions complémentaires du secteur privé et de la société civile en matière d'assurance et d'assistance sociale, mais les prestataires non étatiques sont peu nombreux dans la plupart des pays à l'étude. Le fait que certains types d'organisations manquent de crédibilité aux yeux des pêcheurs artisanaux en raison de leurs liens historiques et politiques (comme les coopératives en Tunisie) aggrave la situation en faisant obstacle à la participation aux systèmes qui ne relèvent pas de l'État, en particulier lorsqu'un changement politique s'est produit récemment. La faculté des ministères de l'agriculture à créer et à soutenir



des institutions (comme des coopératives, des collectifs et des mutuelles) qui sont en mesure d'apporter un soutien réel au secteur de la pêche artisanale dans des contextes aussi difficiles pose également problème dans les différents pays participants.

L'intervention fructueuse du secteur privé repose également sur le soutien des pouvoirs publics et sur une coordination active avec les acteurs publics et les représentants du secteur. On en trouve de belles illustrations au Maroc, où l'État a confié au secteur privé la mission de mettre en place une assurance contre les accidents du travail, et en Tunisie, où l'inscription obligatoire a été instaurée et où l'UTAP s'est coordonnée avec un assureur privé pour garantir une protection analogue.

Tant que l'État ne pourra pas promouvoir activement des prestataires de services complémentaires et collaborer avec eux dans les différents pays à l'étude, il y a de fortes chances que la protection sociale dans le secteur de la pêche artisanale demeure limitée.

### 3.2.5 Exclusion de la main-d'œuvre étrangère de la protection sociale

Si ce problème ne concerne pas tous les pays à l'étude, la hausse du nombre de pêcheurs étrangers travaillant dans le secteur au Liban apparaît comme un défi en matière de protection sociale. L'impopularité du travail dans le secteur halieutique parmi les jeunes Libanais et le vieillissement des capitaines libanais (51 ans en moyenne) sont à l'origine d'une augmentation du nombre de travailleurs étrangers, qui représentent une part toujours plus importante de la main-d'œuvre du secteur. Bien que les règles en vigueur interdisent aux étrangers de travailler sur des bateaux de pêche, un nombre inconnu de réfugiés palestiniens, d'égyptiens et de syriens travailleraient dans le secteur de la pêche artisanale. Ces pêcheurs sont néanmoins explicitement exclus des programmes de protection sociale étant donné que la législation libanaise ne les autorise pas à recevoir les prestations du NSSE.





# Conclusions

---

Les moyens d'existence des pêcheurs artisanaux sont ébranlés par toute une série de facteurs politiques, institutionnels, économiques et environnementaux qui mettent en péril la rentabilité et la viabilité du secteur dans toute la région. S'il est vrai que ces facteurs trouvent parfois leur origine dans des choix plus généraux opérés dans les sphères géopolitique et économique, une intervention stratégique axée sur la protection sociale peut être déterminante pour veiller au bien-être des pêcheurs artisanaux et atténuer l'extrême pauvreté et les privations.

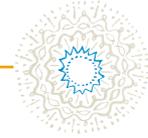
La protection sociale a donc pour mission essentielle, entre autres, de faire bénéficier les pêcheurs d'une assistance prévisible et régulière qui soit de nature à permettre aux ménages de gérer les risques et les facteurs de vulnérabilité sociaux et économiques et à leur donner les moyens de faire face aux chocs liés à l'activité humaine ou aux phénomènes naturels. Par ailleurs, la protection sociale peut aussi servir à lutter contre les mécanismes d'adaptation néfastes, comme la surpêche, et contribuer indirectement à l'amélioration de la gestion de l'environnement et à la viabilité des stocks de poissons.

## 4.1 Principaux enseignements

On peut tirer un certain nombre d'enseignements communs à toute la région de cet examen de la situation des pêcheurs artisanaux et des systèmes de protection sociale dans les cinq pays à l'étude. Ils sont résumés ci-dessous.

- ⊙ L'appauvrissement des stocks de poissons, du fait de la surexploitation, des pratiques halieutiques non durables et de la pollution, menace la viabilité des moyens d'existence des pêcheurs artisanaux, qui doivent donc pouvoir accéder à différents types de prestations de protection sociale qui les empêcheront de sombrer dans la pauvreté et leur permettront d'affronter les risques divers auxquels ils font face.

- ⊙ La protection sociale, sous la forme de prestations de sécurité sociale, peut agir à la fois sur la pauvreté et sur la durabilité des ressources halieutiques. La pêche durable et la gestion judicieuse des stocks de poissons sont encouragées lorsque les prestations sont crédibles et généralisées et lorsqu'il existe un lien entre l'accès ininterrompu aux prestations de sécurité sociale (en particulier à la pension de retraite) et la préservation des stocks.
- ⊙ L'obligation légale pour les pêcheurs de s'inscrire au fonds social a le plus de chances de donner de bons résultats quand cette démarche leur donne droit à des prestations de sécurité et d'assistance sociales ainsi qu'à un ensemble d'interventions qui favorisent la rentabilité de leur activité. La protection sociale peut ainsi faire partie intégrante d'un ensemble de dispositions visant à stimuler la structuration, la réglementation et le respect des mesures de gestion adoptées dans le secteur. On pourra ainsi créer un cercle vertueux de régularisation, d'augmentation du bien-être, d'amélioration de la gestion de la pêche et de renforcement de la rentabilité. Pour que ces résultats se concrétisent, il faudra néanmoins que toute une série de ministères, notamment ceux qui sont en charge de la sécurité sociale, de la pêche et de la gestion des ports, coordonnent leurs politiques.
- ⊙ Lorsque les ressources nécessaires sont disponibles, à savoir des infrastructures physiques et des services de base pour les pêcheurs artisanaux dans des installations portuaires officielles, elles peuvent inciter davantage à la structuration et favoriser l'apparition d'un cercle vertueux de régularisation, de prestations de sécurité sociale, de valorisation et de pratiques de pêche durables.
- ⊙ Les pêcheurs artisanaux peuvent bénéficier des prestations publiques de sécurité sociale par l'intermédiaire des régimes soumis à cotisation existants, de programmes spécialement adaptés à leur situation proposant une gamme plus restreinte de prestations subordonnées au paiement de cotisations moins élevées, ou de régimes hautement subventionnés accessibles en échange d'une cotisation symbolique. Les prestations peuvent également être intégrées à des programmes d'assistance sociale non soumis à cotisation destinés aux plus pauvres.
- ⊙ Lorsque les programmes sont financés par des cotisations, différentes stratégies sont susceptibles de favoriser la participation, comme la mise en place de mécanismes facilitant les déductions automatiques et de systèmes de cotisation simplifiés reposant sur des taux fixes économiquement accessibles, la définition de modalités de cotisation flexibles adaptées à la nature des revenus dans le secteur, et la création de points de paiement accessibles. Il est fondamental de veiller à ce que les critères d'admissibilité aux prestations soient compatibles avec les revenus des pêcheurs artisanaux pour encourager leur participation. Il peut être nécessaire, à cette fin, de prévoir des exceptions pour que le caractère irrégulier



et saisonnier de leurs revenus soient pris en compte, ou de leur permettre de verser une cotisation symbolique.

- ⊙ Étant donné que les contraintes budgétaires et la demande en hausse dans la région limitent la capacité des fonds sociaux existants à continuer d'assurer le même niveau de sécurité sociale, l'élargissement de la protection au secteur de la pêche artisanale devrait reposer sur la volonté politique d'augmenter l'investissement public car les pêcheurs artisanaux ne s'autofinancent pas.
- ⊙ Quand il est difficile de garantir l'ensemble des prestations de sécurité sociale en raison de contraintes budgétaires et administratives, une solution peut être de privilégier quelques prestations, voire de n'en garder qu'une, en sachant que les pensions de retraite et l'assurance-maladie sont particulièrement appréciées des pêcheurs artisanaux.
- ⊙ Les subventions participent actuellement à accroître la rentabilité du secteur en général, dans la mesure où les pêcheurs artisanaux utilisent du carburant et peuvent se servir des subventions techniques pour renforcer leurs performances, mais ces interventions profitent avant tout aux pêcheurs moins pauvres et un réexamen de la conception du système s'impose pour que les individus les plus pauvres puissent aussi en bénéficier.
- ⊙ Il peut être plus facile d'intégrer les pêcheurs artisanaux à un système d'assistance sociale non soumise à cotisation et de soins de santé gratuits qu'à un régime fondé sur l'assurance sociale, mais les pays à l'étude ne sont pas encore parvenus à assurer une vaste couverture sociale non soumise à cotisation et cet objectif ne figure pas dans leurs priorités nationales actuelles en matière de protection sociale. La protection assurée actuellement par les acteurs étatiques et non étatiques est restreinte et largement ponctuelle.
- ⊙ Le secteur privé, les organisations de pêcheurs (mutuelles, collectifs et coopératives) et la société civile sont en mesure de compléter les services publics de protection sociale destinés aux pêcheurs artisanaux, et en particulier d'éliminer les risques idiosyncratiques grâce à l'assurance et à l'assistance sociales. De son côté, l'État joue un rôle prépondérant dans la supervision et la réglementation des programmes complémentaires.
- ⊙ Des innovations seront nécessaires pour élargir la couverture aux pêcheurs pauvres du secteur non structuré, notamment aux plus marginaux et aux moins organisés, qui n'ont actuellement pas accès aux programmes de l'État et de la société civile.
- ⊙ L'élargissement potentiel de la protection sociale au secteur de la pêche artisanale dépend du contexte institutionnel, des orientations idéologiques nationales en matière de protection sociale et de disponibilité des ressources, et du poids politique et économique des pêcheurs artisanaux.

## 4.2 Recommandations

Toute une série de recommandations relatives à la conception des politiques et des programmes de protection sociale ont été mises en évidence à l'issue de l'analyse des études de cas et sont susceptibles d'orienter les services d'appui de la FAO aux gouvernements de la région qui cherchent à soutenir la pêche artisanale:

- ⊙ Obliger les pêcheurs artisanaux à s'inscrire au fonds social pour pouvoir recevoir un permis de pêche afin d'encourager la régularisation du secteur et l'inscription à la sécurité sociale.
- ⊙ Simplifier les modalités de cotisation, soit en ouvrant plusieurs bureaux du fonds social bien situés pour faciliter le paiement physique, soit en proposant des solutions alternatives, comme des déductions au moment de la vente, pour éliminer les obstacles physiques à la participation au système.
- ⊙ Accroître la flexibilité des possibilités de paiement des cotisations à la sécurité sociale, éventuellement en prévoyant une cotisation annuelle fixe ou une autre forme de dérogation à l'obligation de cotiser régulièrement, pour adapter le système au caractère irrégulier des revenus des pêcheurs artisanaux et éviter qu'ils n'en soient exclus.
- ⊙ Veiller à ce que les services de sécurité sociale soient substantiels et appréciés par les pêcheurs artisanaux pour encourager la participation.
- ⊙ Envisager d'instaurer un système de cotisations symboliques à une pension de sécurité sociale et/ou de créer une pension universelle, soumise ou non à cotisation, pour élargir la couverture à l'ensemble des pêcheurs artisanaux.
- ⊙ En cas de contraintes budgétaires, réduire l'éventail de prestations disponibles pour améliorer le niveau du type de prestation prioritaire.
- ⊙ Subventionner la sécurité sociale des pêcheurs artisanaux à l'aide de subventions croisées au sein du fonds social ou au moyen de subventions publiques directes.
- ⊙ Lorsque la sécurité sociale qui relève de l'État est limitée, promouvoir et réglementer les prestataires alternatifs ou complémentaires, comme la société civile, les organisations de pêcheurs et le secteur privé.
- ⊙ Accorder une aide financière aux organisations de pêcheurs, aux mutuelles, aux coopératives et aux collectifs, par l'intermédiaire du Ministère de l'agriculture et d'acteurs externes comme la FAO, pour renforcer leur viabilité et leur capacité à assurer une protection sociale complémentaire.



- ⊙ Veiller à ce que des données actuelles sur la pêche artisanale viennent orienter la conception des lois et politiques nécessaires pour augmenter la couverture sociale. En particulier, veiller à ce que des données sur le volume des activités du secteur soient disponibles (notamment en ce qui concerne la production, les revenus et les cotisations potentielles), de même que des données démographiques sur les travailleurs qui le composent, afin de faciliter, d'une part, la modélisation actuarielle et les estimations et, d'autre part, la création d'organismes adaptés pour l'inscription des bénéficiaires, le paiement des cotisations et la redistribution des indemnités.
- ⊙ Enquêter sur les segments les plus vulnérables et les moins visibles du secteur qui sont actuellement exclus des systèmes de protection sociale pour orienter la conception de futurs services de protection sociale et, de cette manière, réduire la pauvreté et limiter le recours à des stratégies d'adaptation néfastes telles que les pratiques de pêche non durables.
- ⊙ Intégrer la protection sociale aux stratégies de développement de la pêche pour augmenter leur efficacité, créer des mesures d'incitation complémentaires et stimuler les cercles vertueux de structuration, de valorisation et de lutte contre l'appauvrissement.

## Bibliographie

- Abou Jaoude, H.** 2015. Labour Market and Employment Policy in Lebanon. Turin. European Training Foundation. ([http://www.etf.europa.eu/webatt.nsf/0/33A1850E6A358308C1257DFF005942FE/\\$file/Employment%20policies\\_Lebanon.pdf](http://www.etf.europa.eu/webatt.nsf/0/33A1850E6A358308C1257DFF005942FE/$file/Employment%20policies_Lebanon.pdf)).
- Adger, W. N.** (2006). Vulnerability. *Global environmental change*, 16(3), 268-28 ([https://www.geos.ed.ac.uk/~nabo/meetings/glthec/materials/simpson/GEC\\_sdarticle2.pdf](https://www.geos.ed.ac.uk/~nabo/meetings/glthec/materials/simpson/GEC_sdarticle2.pdf)).
- Al-Jamal, S & Eichholz, R.** 2016. Poverty and Social Protection in Lebanon. Policy Brief #8/2016. Beirut. Policy Institute, Issam Fares Institute for Public Policy and International Affairs. Beyrouth. (Disponible en anglais à l'adresse suivante: [https://www.aub.edu.lb/ifi/publications/Documents/policy\\_memos/2015-2016/20160426\\_poverty.pdf](https://www.aub.edu.lb/ifi/publications/Documents/policy_memos/2015-2016/20160426_poverty.pdf)).
- Ammar, W.** 2003. Health system and reform in Lebanon. WHO/MOPH. Entreprise universitaire d'études et de publications. ([http://www.who.int/hac/crises/lbn/Lebanon\\_Health\\_System\\_and\\_reform\\_September2005.pdf?ua=1](http://www.who.int/hac/crises/lbn/Lebanon_Health_System_and_reform_September2005.pdf?ua=1)).
- Central Administration of Statistics CAS, MOSA, and UNDP.** 2004. Household Living Conditions Survey 2004. (<http://www.cas.gov.lb/index.php/all-publications-en#households-living-conditions-survey-2004>).
- Central Administration of Statistics CAS MOSA, UNDP, ILO.** 2008. Household Living Conditions Survey 2007. (<http://www.cas.gov.lb/index.php/all-publications-en#households-living-conditions-survey-2007>).
- Chambers, R.** 2006. What is Poverty? Who asks? Who answers? *What is poverty? Concepts and measures*. International Poverty Centre, UNDP, pp 3-4. (<http://www.ipc-undp.org/pub/IPCPovertyInFocus9.pdf>).
- Cichon, M. & Dio, A.** 2009. Social Solidarity: the basis of social security in times of crises and beyond. Social Protection Sector International Labour Office.
- Clarke, D. & Dercon, S.** 2009. Insurance, Credit and Safety Nets for the Poor in a World of Risk. DESA Working Paper 81. ([http://www.un.org/esa/desa/papers/2009/wp81\\_2009.pdf](http://www.un.org/esa/desa/papers/2009/wp81_2009.pdf)).
- Coopération marocain-japonaise. 2001. Rapport sur la mise en place d'un système de vulgarisation au profit des pêcheurs artisans.**
- CRES. 2017. Rapports sur l'évaluation de la performance des programmes d'assistance sociale en Tunisie.** Lois et textes d'application relatifs à la pêche, la navigation maritime, l'organisation du travail, la sécurité et la promotion sociale, accessibles au portail du centre national universitaire de documentation scientifique et technique (cnudst) et CNSS. ([http://www.cnudst.rnrt.tn/index1be6.html?cnudst\\_fr](http://www.cnudst.rnrt.tn/index1be6.html?cnudst_fr)).
- Department of Fisheries & Wildlife.** 2013. Fishing licenses issued in 2012. Department of Fisheries & Wildlife, Ministry of Agriculture of Lebanon. Internal Report.
- Devereux, S. et Sabates-Wheeler, R.** (2007). Editorial Introduction: Debating Social Protection. *IDS Bulletin*. Vol. 38, No. 3. (<https://www.ids.ac.uk/files/dmfile/IntroDevereux38.3.pdf>).
- El Masri, S.** 2007. Gaps and Efforts in Social Protection. *Social Watch Report*. (<http://www.socialwatch.org/node/11031>).
- FAO.** 2006. Damage and Early Recovery Needs: Assessment of Agriculture, Fisheries and Forestry. Rome. FAO. (<http://www.fao.org/newsroom/common/ecg/1000445/en/lebanondnamfinalreporttcp.pdf>).
- FAO.** 2014. FAO's work in social protection. (<http://www.fao.org/3/a-i3875e.pdf>).

- FAO.** 2015. Social protection and agriculture: breaking the cycle of rural poverty. *The State of Food and Agriculture 2015 IN BRIEF*. Rome. FAO. ([http://www.fao.org/fileadmin/user\\_upload/newsroom/docs/SOFA-in-Brief2015.pdf](http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/newsroom/docs/SOFA-in-Brief2015.pdf)).
- FAO.** 2016. Report on the Legislation Governing Farmers and Agricultural workers in Lebanon. Lebanon. FAO. (Unpublished report).
- FAO.** 2017a. Social protection to foster sustainable management of natural resources and reduce poverty in fisheries-dependent communities. Report of the FAO Technical Workshop 17–18 November 2015, Rome. *FAO Fisheries and Aquaculture Proceedings, 51*. (<http://www.fao.org/3/a-i6880e.pdf>).
- FAO.** 2017b. Report of the fortieth session of the General Fisheries Commission for the Mediterranean (GFCM). St. Julian's, Malta, 30 May – 3 June 2016. *GFCM Report No. 40*. Rome. (<http://www.fao.org/gfcm/reports/statutory-meetings/detail/en/c/423828/>).
- FAO.** 2018a. *The State of Mediterranean and Black Sea Fisheries*. General Fisheries Commission for the Mediterranean. Rome. 172 pp.
- FAO.** 2018b. The State of World Fisheries and Aquaculture 2018. Meeting the sustainable development goals. Rome. (<http://www.fao.org/3/i9540en/I9540EN.pdf>).
- Government of Lebanon, Ministry of Agriculture.** 2014. The Ministry of Agriculture Strategy 2015–2019. (<http://www.agriculture.gov.lb/Arabic/NewsEvents/Documents/MoA%20Strategy%202015-19%20-%20English-for%20printing.pdf>).
- Government of Lebanon, Ministry of Agriculture and FAO (Lebanon).** 2013. National Action Plan to Eliminate the Worst Forms of Child Labour in Lebanon by 2016. ([http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---arabstates/---ro-beirut/documents/publication/wcms\\_229103.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---arabstates/---ro-beirut/documents/publication/wcms_229103.pdf)).
- Government of Lebanon, Ministry of Social Affairs (MOSA).** 2011. The National Social Development Strategy of Lebanon 2011. (<http://www.databank.com.lb/docs/National%20Social%20Development%20Strategy%202011.pdf>).
- Government of Lebanon, Ministry of Social Affairs and UNDP.** Mapping of Living Conditions in Lebanon. (<http://www.undp.org.lb/program/pro-poor/poverty/povertyinlebanon/molc/main.html>).
- Government of Lebanon, Ministry of Social Affairs and UNDP.** 2007. Development of Mapping of Living Conditions in Lebanon between 1995 & 2004. (<http://www.lb.undp.org/content/lebanon/en/home/library/poverty/mapping-of-living-conditions-in-lebanon-between-1995---2004.html>).
- Government of Lebanon, Ministry of Social Affairs & UNICEF.** 2012. Strengthening Child Protection System in Lebanon: Challenges and Opportunities. (<https://elfs.usj.edu.lb/doc/Stengthening%20the%20child%20protection%20system%20in%20Lebanon%202012%20Eng.pdf>).
- Government of Morocco, Département de la Pêche Maritime (DPM).** 2015a. Rapport d'activités - DPM 2014–2015.
- Government of Morocco, Département de la Pêche Maritime (DPM).** 2015b. La Mer en chiffres – DPM 2014–2015.
- Government of Morocco, Office National de la Pêche (ONP)** 2016. DPM Analyse Mércuriale – ONP 2016.
- Government of Morocco, Département de la Pêche Maritime (DPM).** 2017. Site du Ministère des Finances (Lois de finances 2010 à 2017).
- Government of Tunisia, Direction Général de Pêche et Aquaculture (DGPA).** Rapports d'activités et annuaires des statistiques de la pêche et de l'aquaculture en Tunisie.

- Government of Tunisia, Direction Général de Pêche et Aquaculture (DGPA).** 2016. Etude stratégique sur le secteur de la pêche et de l'aquaculture.
- ILO.** 2003. Conditions of work in the fishing sector - A comprehensive standard (a Convention supplemented by a Recommendation) on work in the fishing sector. International Labour Conference 92nd Session 2004. Report V (1). (<http://www.ilo.org/public/portugue/region/eurpro/lisbon/pdf/rep-v-1.pdf>).
- ILO.** 2014a. Social protection for older persons: Key policy trends and statistics. *Social Protection Policy Papers*. Paper 11. ([http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms\\_310211.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_310211.pdf)).
- ILO.** 2014b Rules of the Game: A brief introduction to International Labour Standards. ILO. ([http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---normes/documents/publication/wcms\\_318141.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/publication/wcms_318141.pdf)).
- ILO.** 2015a. Towards Decent Work in Lebanon: Issues and Challenges in Light of the Syrian Refugee Crisis. ([http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---arabstates/---ro-beirut/documents/publication/wcms\\_374826.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---arabstates/---ro-beirut/documents/publication/wcms_374826.pdf)).
- ILO.** 2015b. Annual Review Under the Follow-up to the ILO 1998 Declaration Compilation of Baseline Tables. ILO. ([http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---declaration/documents/publication/wcms\\_565946.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---declaration/documents/publication/wcms_565946.pdf)).
- ILO.** 2016. ILO/NORMLEX & ILO 2016 Application of International Labour Standards 2016 (I) Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations. International Labour Conference, 105th Session, 2016. ([http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms\\_448720.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_448720.pdf)).
- ILO.** 2017. ([https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100\\_ILO\\_CODE:C188](https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C188)).
- ILO/EU.** 2015. Compendium of Maritime Labour Instruments. ILO and EU. Second revised edition. ([http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms\\_093523.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_093523.pdf)).
- INRH/DRH.** 2016. **Place de la pêche artisanale dans l'exploitation des petits pélagiques au Maroc.** Travaux techniques et scientifiques, INRH. Juillet 2016/2TS 16-V1, 142p.
- Jawhar, S.** 2017. Socio-economic survey of fishing fleet 2016. Department of Fisheries & Wildlife – Ministry of Agriculture of Lebanon. Internal Report
- Kakwani, N.** 2006. What is Poverty? International Poverty Centre-UNDP. Number 22. (<http://www.ipc-undp.org/pub/IPCOnePager22.pdf>).
- Karam, A., Zureiqat, G., & Rammal, N.** 2015. Social Protection and Safety Nets in Lebanon. World Food Programme (WFP)/Centre for Social Protection at International Development Institute IDS. (<http://www.ids.ac.uk/files/dmfile/SocialprotectionandsafetynetsinLebanon.pdf>).
- Kukrety, N. & Al Jamal, S.** 2016. Poverty, Inequality and Social Protection in Lebanon. OXFAM Research Report. Published by Issam Fares Institute for Public Policy and International Affairs, American University of Beirut. ([https://www.aub.edu.lb/ifi/publications/Documents/research\\_reports/20160426\\_poverty\\_inequality.pdf](https://www.aub.edu.lb/ifi/publications/Documents/research_reports/20160426_poverty_inequality.pdf)).
- Kulke, U.** 2015. International Labour Organization Reference Paper on Social Protection. *Social Protection in the Arab World: the Crisis of the State Exposed*. The Arab NGO Network for Development (ANND), pp 11-14. (<http://www.annd.org/data/item/cd/aw2014/pdf/english/report.pdf>).
- Kulke, U. & Saleh A.** 2017. Social Protection in a Changing World of Work: Towards a future with social protection for all in the Arab States. ILO. ([http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---arabstates/---ro-beirut/documents/publication/wcms\\_549619.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---arabstates/---ro-beirut/documents/publication/wcms_549619.pdf)).

- Lebanese Republic.** 2007. Recovery, Reconstruction and Reform: International Conference for Support to Lebanon, 2/1/2007. ([http://www.finance.gov.lb/en-us/Finance/DC/AC/Documents/Paris%20III%20Final%20Document%20\(English\).pdf](http://www.finance.gov.lb/en-us/Finance/DC/AC/Documents/Paris%20III%20Final%20Document%20(English).pdf)).
- Lorenzon, F.** 2016. Social Protection in Near East and North Africa Region – Regional Trends. Rome FAO. (<http://www.fao.org/3/a-i6540e.pdf>).
- Mahjoub, A. & Al-Monther Belghith, M.** 2014. Reference paper on Social Protection. *Social Protection in the Arab World: the Crisis of the State Exposed*, pp.26-59. (<http://www.annd.org/data/item/cd/aw2014/pdf/english/report.pdf>).
- Majdalani, S.** 2004. The present status of fishery and information system in Lebanon. GCP/INT/918/EC - TCP/INT/2904/TD-4.1. *MedFisis Technical Document No. 4.1*, pp. 45. (<http://www.fao.org/tempref/docrep/fao/010/ai067e/ai067e00.pdf>).
- Majdalani, S.** 2005. Census of Lebanese Fishing Vessels and Fishing Facilities. Ministry of Agriculture, Lebanon. ([http://www.agriculture.gov.lb/SiteCollectionDocuments/MOA/PDF/Publications/Studies/census-fis-ves\\_2005.pdf](http://www.agriculture.gov.lb/SiteCollectionDocuments/MOA/PDF/Publications/Studies/census-fis-ves_2005.pdf)).
- OECD, 2017.** Information page on Takaful and Karama programme. (<https://www.oecd.org/governance/observatory-public-sector-innovation/innovations/page/takafulkaramaprogram.htm>).
- Osman, Z.** 2016. Towards Social Protection for Rural Livelihoods: A Context Analysis. FAO-Regional Office for the Near East and North Africa. Lebanon. FAO. (Unpublished report).
- OXFAM International.** 2009. OXFAM International. Policy Compendium Note on Social Protection. (<https://www.oxfamamerica.org/static/oa4/social-protection.pdf>).
- OXFAM International.** 2015. Lebanon. Looking Ahead in Times of Crisis. Taking stock of the present to urgently build sustainable options for the future. OXFAM Discussion Papers. (<https://oxfamintermon.s3.amazonaws.com/sites/default/files/documentos/files/dp-lebanon-looking-ahead-time-crisis-141215-en.pdf>).
- PescaMed.** 2011. *PescaMed project Development of cooperation in the Mediterranean Fishery sector: World of labour, Producers' organizations, consumers' associations and training* Country reports. Lecce, Italy. Imago Publicita srl – Tricase, 443 pp.
- Pereznieto, P, Marcus, R & Cullen, E.** 2011. Children and social protection in the Middle East and North Africa. Project Briefing No 64. Overseas Development Institute & UNICEF. (<https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/7357.pdf>).
- Pinello D. & Dimech M.** 2013. Socio-Economic Analysis of the Lebanese Fishing Fleet. GCP/INT/041/EC – GRE – ITA/TD-16. Athens. FAO. (<http://www.fao.org/docrep/018/ar250e/ar250e.pdf>).
- Presidency of the Council of Ministers (PCM).** 2015. Food Security Indicators of the Temporary e-card Vouchers Beneficiaries (November 2014-February 2015). Central Management Unit, PCM, Republic of Lebanon. (<http://nptp.pcm.gov.lb/Cultures/ar-LB/publications/docs/Documents/Food%20Security%20Indicators%20May-Aug15.pdf>).
- Rached, M.** 2012. Social Security and Pensions in Lebanon – A Non-Contributory Proposal, Lebanese Economic Association. (<https://www.idrc.ca/sites/default/files/sp/Documents%20EN/idrc-non-contributory-pension-report.pdf>).
- Robalino, D & Sayed, H.** 2012. Good Jobs Needed: The Role of Macro, Investment, Education, Labor and Social Protection Policies (MILES). Middle East and North African Human Development Group, World Bank. (<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/13217>).

- Sacchi J., & Dimech M.** 2011. Report of the FAO EastMed Assessment of the Fishing Gears in Lebanon. GCP/INT/041/EC – GRE – ITA/TD-09. Athens. FAO. (<http://www.fao.org/3/a-ap966e.pdf>).
- Sfeir, P.** 2016. Mapping of Agriculture and Social Services in Lebanon – Unlocking the Poverty Cycle. Lebanon. FAO Lebanon. (unpublished report).
- Social Protection.org.** 2017 Info page on Takaful and Karama. (<http://socialprotection.org/programme/takaful-and-karama-solidarity-and-dignity>).
- Solidar.** 2015. Social Protection Monitoring – Lebanon. Country Study. ([http://www.solidar.org/system/downloads/attachments/000/000/190/original/2015\\_12\\_07\\_solidar\\_ois\\_case\\_study\\_lebanon.pdf?1457601264](http://www.solidar.org/system/downloads/attachments/000/000/190/original/2015_12_07_solidar_ois_case_study_lebanon.pdf?1457601264)).
- UNDP.** 2007. Poverty, Growth & Inequality in Lebanon. (<http://www.undp.org/content/dam/lebanon/docs/Poverty/Publications/Poverty,%20Growth%20and%20Inequality%20in%20Lebanon.pdf>).
- UNDP.** 2008. Poverty, Growth and Income Distribution in Lebanon. (<http://www.lb.undp.org/content/dam/lebanon/docs/Poverty/Publications/Poverty,%20Growth%20and%20Income%20Distribution%20in%20Lebanon.pdf>).
- UNDP.** 2017a. Country Profile. UNDP Lebanon. (<http://www.lb.undp.org/content/lebanon/en/home/>).
- UN General Assembly.** 2015. *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*. A/RES/70/1 (Available at: <https://undocs.org/A/RES/70/1>)
- World Bank.** 2013. Lebanon. Economic and Social Impact Assessment of the Syrian Conflict. World Bank. (<http://documents.worldbank.org/curated/en/925271468089385165/pdf/810980LB0box379831B00P14754500PUBLIC0.pdf>).
- World Bank.** 2015. Lebanon Economic Monitor: The Great Capture: Fall 2015. Washington, D.C. World Bank Group. (<http://documents.worldbank.org/curated/en/397721468185952923/pdf/101022-WP-PUBLIC-disclosed-11-18-4am-DC-time-11am-Beirut-Box393257B-The-World-Bank-LEM-Fall-2015.pdf>).
- World Bank.** 2017a. Implementation completion and results report (tf-92582 - p111849) on a special financing grant in the amount of US\$6.00 million to the Lebanese Republic for a second emergency social protection implementation support project. (<http://documents.worldbank.org/curated/en/466401499446994903/text/LB-ESPISP2-ICR-P111849-06302017.txt>).
- World Bank.** 2017b. World Bank Country Profile - Lebanon. (<https://data.worldbank.org/country/lebanon>).
- World Bank.** 2017c. World Bank Poverty and Equity Database 2017. (<https://data.worldbank.org/data-catalog/poverty-and-equity-database>).
- World Bank.** 2017d. Closing the Gap: The State of Social Safety Nets 2017 - “Safety Nets where Needs are Greatest”. World Bank Group. (<http://documents.worldbank.org/curated/en/811281494500586712/pdf/114866-WP-PUBLIC-10-5-2017-10-41-8-ClosingtheGapBrochure.pdf>).
- Yaacoub, N, Daher, M, Jolliffe, D & Atamanov, A.** 2016. Snapshot of Poverty and Labour Market Outcomes in Lebanon based on Household Budget Survey 2011/2012. CAS & World Bank. (<http://documents.worldbank.org/curated/en/279901468191356701/pdf/102819-REVISED-PUBLIC-Snapshot-of-Poverty-and-Labor-Market-in-Lebanon-10.pdf>).

---

## Glossaire

**Acheteur de monopsonie** Acheteur unique qui contrôle une part importante du marché en tant que principal acheteur des biens proposés par de nombreux vendeurs et qui peut donc faire baisser les prix. Cette situation est également appelée monopole d'acheteur.

**Aide sociale** Prestations d'assistance sociale financées par les pouvoirs publics qui sont destinées aux personnes âgées et ne sont pas subordonnées au paiement préalable de cotisations.

**Assistance de la société civile** Prestations ponctuelles accordées en espèces ou en nature, à petite échelle et, souvent, de manière localisée, par des organisations caritatives et des organisations non gouvernementales aux personnes nécessiteuses qui répondent aux critères définis en situation de crise.

**Assistance sociale** Prestations destinées aux pauvres qui ne sont pas subordonnées au paiement préalable de cotisations. Il peut s'agir de transferts en espèces ou en nature, comme des subventions ou des distributions alimentaires. L'assistance sociale est généralement accordée dans le cadre de systèmes financés par le gouvernement et par l'impôt et peut prendre la forme d'allocations pour charges de famille, de pensions d'invalidité, d'allocations de chômage et d'aides sociales.

**Assurance privée (navire/accident/maladie)** Prestations fondées sur le principe de l'assurance et subordonnées au paiement de cotisations à un prestataire privé, dont les principales portent sur les dégâts causés aux bateaux, les lésions, les maladies et les décès.

**Assurance sociale** Programme financé par le gouvernement visant à octroyer des prestations, comme les allocations pour charges de famille ou pour enfant à charge, la pension de retraite, l'assurance chômage, la pension d'invalidité, les indemnités en cas d'accident du travail et la pension de survivant, aux bénéficiaires grâce aux cotisations qu'ils versent quand ils travaillent et aux cotisations des employeurs. Ces programmes supposent une mutualisation des risques par les organismes publics, qui ont l'obligation légale de garantir certaines prestations et peuvent aussi dépendre des subventions publiques. Les critères d'admissibilité et autres aspects du programme sont fixés par des statuts.

**Assurance-maladie publique** Système d'assurance public qui couvre les dépenses médicales et chirurgicales engagées par l'assuré en échange de cotisations régulières. L'assurance-maladie publique peut rembourser à l'assuré les dépenses liées à une maladie ou à des lésions, ou payer directement le prestataire de soins.

**Collectif** Ensemble non hiérarchisé de personnes participant à une entreprise commune qui mettent leurs ressources en commun et peuvent accorder des subventions et des prêts aux membres qui en ont besoin, par exemple à l'aide d'un fonds central.

---

**Coopérative** Organisation à but non-lucratif ou entreprise détenue et administrée démocratiquement par ses membres qui améliore la situation économique et sociale de ces derniers en redistribuant les bénéfices de façon ponctuelle sous la forme de subventions et de prêts aux membres qui en ont besoin.

**Engins passifs** Engins de pêche qui sont installés pendant un certain temps avant d'être retirés et qui peuvent attirer des poissons grâce à des appâts ou être utilisés passivement en les laissant venir. Les filets maillants, les palangres, les pièges et les nasses sont des exemples d'engins passifs.

**Fonds mutuel** Entreprise qui rassemble plusieurs personnes et investit leur argent en leur nom, et dans laquelle chaque investisseur détient des parts du fonds mutuel, qui représentent leur part des avoirs.

**Glaneurs** Pêcheurs à pied, aussi appelés pêcheurs côtiers ou pêcheurs de plage, dont l'activité consiste souvent à ramasser des coquillages.

**Monopsonne** Marché dans lequel il n'y a qu'un seul acheteur.

**Mutuelle** Association à but non-lucratif soumise à cotisation qui accorde une aide mutuelle sous la forme de services (y compris d'assurance) pour un coût moins élevé que les prestataires privés.

**Pêcheur artisanal** Pêcheur actif dans la pêche artisanale.

**Pêcheurs** Travailleurs menant des activités de pêche.

**Prime** Cotisation périodique régulière payée par les bénéficiaires d'un régime d'assurance sociale.

**Protection sociale** Éventail de politiques et de programmes qui agissent sur les facteurs économiques, environnementaux et sociaux qui favorisent l'insécurité alimentaire et la pauvreté en protégeant et en renforçant les moyens d'existence, et qui englobent, entre autres, l'assurance sociale et l'assistance sociale.

**Protection sociale soumise à cotisation** Prestations subordonnées au versement préalable de cotisations par le travailleur.

**Risque co-variable** Risque pesant sur toute une communauté en même temps, comme l'épuisement ou la pollution des ressources halieutiques.

**Risque idiosyncratique** Risque qui touche des personnes individuellement et non collectivement, comme le chômage ou la maladie.

**Risques** Événements économiques, sociaux, environnementaux et liés au cycle de vie qui peuvent nuire au bien-être d'un ménage.

---

**Secteur non structuré** Le secteur non structuré, ou l'économie non structurée, est un secteur de l'économie qui n'est ni taxé, ni contrôlé par les pouvoirs publics. Contrairement aux activités de l'économie structurée, les activités de l'économie non structurée ne sont pas prises en compte dans le produit intérieur brut des pays (PIB).

**Sécurité sociale** Protection de l'État qui rassemble la protection sociale et l'assistance sociale et qui a pour vocation de lutter contre les risques et de satisfaire les besoins.

**Soutien à base communautaire** Aide (en espèces ou en nature) accordée ponctuellement par des collaborateurs locaux ou des membres de la communauté aux personnes nécessiteuses, soit d'individu à individu, soit par les membres plus riches aux membres plus pauvres (par exemple par les propriétaires de bateaux à leur équipage).

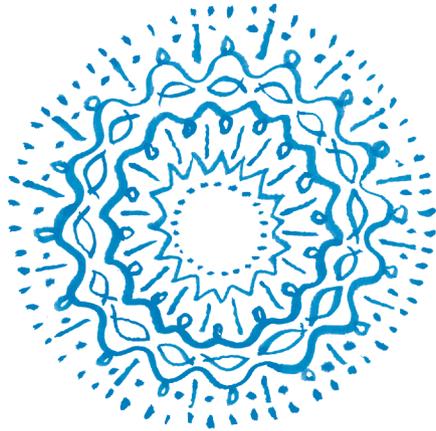
**Subvention** Aide financière accordée par l'État pour certains produits de bases. Les subventions peuvent être universelles, comme pour la farine ou le pain, ou cibler des groupes particuliers (par ex. certaines catégories de travailleurs ou certains membres de groupes de travailleurs), comme pour le carburant, les bateaux ou le matériel de pêche ou de navigation.

**Subventions croisées** Pratique qui consiste à fixer des prix plus élevés pour un groupe de consommateurs afin de subventionner des prix plus bas pour un autre groupe.

**Travailleurs de la pêche** Travailleurs assurant des fonctions de soutien dans le secteur halieutique, comme la fabrication ou la réparation de matériel ou le traitement du poisson.

**Vulnérabilité** Situation des personnes qui sont vulnérables face aux retombées sociales et économiques négatives des chocs économiques, des chocs liés au cycle de vie ou d'autres types de chocs du fait de leur marginalisation.

**Zakat** Taxe annuelle payée par les Musulmans pour aider les membres les plus pauvres de leur communauté.



La pêche à petite échelle c'est un segment clé dans la région de la Méditerranée et de la mer Noire. Par ailleurs, elle représente la majeure partie de la flotte de la région et plus de la moitié du total des travailleurs employés dans le secteur. Pêcheur et travailleurs de la pêche sont exposés à différents risques et vulnérabilités, notamment les risques humains et naturels. De plus, la pêche reste l'une des professions les plus dangereuses avec un taux de mortalité très élevé. L'accès aux marchés, et aux services financiers, sociaux et institutionnels ainsi que les possibilités de moyens de subsistance diversifiés et alternatifs sont souvent médiocres. La dégradation des stocks de poissons et des écosystèmes aquatiques aggrave cette situation, ainsi que la pression du changement climatique et des chocs et dangers induits par le climat et la concurrence avec d'autres secteurs.

Malgré le rôle clé que la protection sociale peut jouer dans la réduction de la pauvreté et de la vulnérabilité des pêcheurs, la protection sociale n'atteint souvent pas le secteur de la pêche artisanale. La disponibilité limitée de données précises, solides et opportunes sur le secteur, confrontée à un fort niveau d'informalité, d'irrégularité et le caractère saisonnier de la pêche artisanale, peuvent entraîner l'exclusion des petits pêcheurs des lois régissant l'emploi formel, ce qui entrave leur participation aux systèmes nationaux de protection sociale.

Cette étude promue par la FAO et la CGPM a passé en revue les systèmes de protection dans cinq pays de la Méditerranée (Albanie, Égypte, Liban, Maroc et Tunisie). Elle identifie les conditions et les vulnérabilités des pêcheurs, ainsi que les bonnes pratiques en matière de fourniture de programmes et de politiques de protection sociale, et propose des recommandations pour améliorer la couverture et la prestation efficace des programmes de protection sociale pour les petits pêcheurs de la région.

ISBN 978-92-5-132317-5



9 789251 323175

CA4711FR/1/03.20