

**LA GESTION DES PÊCHES,
mère des politiques de développement durable**

I. Pas de pêche durable, sans stocks halieutiques assurant leur reproduction dans des conditions garantissant leur rendement à long terme

1. La Commission européenne a présenté à l'été 2011 un projet de réforme de la politique commune de la pêche, qui est aujourd'hui confrontée à une diminution des captures et un avenir incertain, et qui est excessivement dépendante des aides publiques. Pour remédier à cette situation, l'objectif est que les stocks soient exploités à des niveaux soutenables, alors qu'actuellement les trois quarts des stocks sont surexploités.

2. Un cadre d'action renouvelé, tirant les enseignements de nombreuses expériences en ce domaine, est proposé. Celui-ci combine : l'introduction de plans pluriannuels de gestion des stocks, définis à l'échelle des pêcheries, avec une gouvernance décentralisée ; l'introduction d'une certaine transférabilité des parts de captures ; et, aussi, la maîtrise des rejets des captures indésirées, actuellement considérables, ainsi que des instruments financiers réformés.

Quoique la France se soit dotée des instruments nécessaires pour gérer ce type de réforme (avec l'arrêté du 26 décembre 2006, qui anticipe la question cruciale des instruments pour gérer la distribution initiale), il est utile d'en examiner plus avant les enjeux. En effet, outre que ce secteur est emblématique pour concevoir le développement durable, c'est bien (et seulement) par la meilleure gestion des stocks que l'on peut remédier, dans ce cas, à la situation de capacité excessive de la flotte et du manque de poissons. Par ailleurs, les conditions de succès pour les décisions qui resteront à prendre au niveau national, dans le cadre de cette réforme, méritent d'être précisées, pour bien intégrer tous les enjeux associés (économiques, environnementaux, et sociaux), et identifier les solutions propres à dépasser les conflits d'intérêt entre les différents acteurs.

3. La tragédie des pêcheries : surexploitation, surinvestissements, subventions. Ces trois traits caractéristiques ne sont pas propres aux pêcheries européennes. Ils reflètent le problème économique fondamental que rencontre l'exploitation des ressources halieutiques, qui est celui du libre accès à une ressource commune. En effet, lorsqu'une entreprise accroît, rationnellement de son point de vue individuel, son effort de pêche, elle « n'internalise » pas le fait que les conditions de pêche des autres navires s'en trouvent dégradées, de même que la ressource qui sera disponible aux périodes ultérieures. Globalement, l'effort de pêche augmente ainsi jusqu'à absorber toute la rémunération qui était susceptible d'être tirée de l'exploitation de cette ressource.

Par ailleurs, les mesures qui sont prises pour réduire cette surexploitation, sans attaquer ce problème de l'accès, aggravent en général la situation, l'accroissement de la puissance des flottes contournant les différentes restrictions mises sur les conditions de pêche. La dégradation des revenus, la raréfaction des captures, et le surinvestissement appellent alors des subventions, qui renforcent encore ces phénomènes¹, et dont le démantèlement ne peut, en fait, être envisagé que dans le cadre d'une meilleure régulation de l'accès à la ressource.

II. Les mécanismes de quotas transférables : des instruments conçus pour remédier directement à ce cercle autodestructeur

4. Les marchés de droits ont été introduits dans le secteur de la pêche dès le début des années 80, bien avant qu'ils soient utilisés pour la régulation des pollutions atmosphériques. En effet, ces instruments présentent un double-avantage. Tout d'abord, ils permettent de réguler le montant global de captures, ce que ne font pas les instruments habituels d'intervention réglementaires, qui génèrent de plus des phénomènes de « course au poisson ». La transférabilité des quotas constitue, par ailleurs, un mécanisme de flexibilité pour qu'ils soient utilisés efficacement, en restaurant les marges de manœuvre nécessaires pour que les captures soient réalisées de la façon la plus profitable, au moindre coût et au bon moment, en allongeant, par exemple, les durées de pêche, et pour favoriser l'amélioration de la qualité des produits.

5. Par rapport aux objectifs qui leur étaient assignés, leur mise en place a généralement été un facteur de progrès, en cassant notamment les spirales du surinvestissement, et de la dissipation des rentes de rareté de la ressource. L'appréciation sur la reconstitution des stocks est moins univoque, mais d'abord parce que l'évaluation scientifique sur leur état demeure très délicate. Par ailleurs, ces dispositifs n'ont pas échappé à la pression à la « surallocation initiale », qui souvent en conditionne l'acceptabilité, au moins au départ.

En revanche, différentes critiques adressées à ce type de dispositif sont infondées. Par exemple, l'expérience islandaise est souvent présentée comme repoussoir, au titre de l'ampleur de la restructuration qu'elle a entraînée. Mais, en l'occurrence, c'était son objectif, dans le cadre d'une réforme qui n'affirmait pas d'objectifs environnementaux et sociaux spécifiques, le bon état des stocks étant seulement un moyen pour rétablir la rentabilité de l'industrie.

Dans d'autres cas, les particularités du secteur ont été prises en compte, comme au Danemark, où diverses dispositions (sur les transferts autorisés et l'allocation des droits, et par une réserve bien gérée) ont permis d'intégrer avec succès d'autres objectifs, pour que la suppression des surcapacités s'effectue dans les conditions jugées souhaitables.

Il ne faut donc pas confondre l'appréciation sur l'instrument lui-même, et celle sur certaines modalités de mise en œuvre (montant des quotas alloués, et attributs du droit à produire, en termes d'exclusivité, de durée², de qualité du titre, de transférabilité ou de divisibilité...) qui

¹ Le rapport du CAS sur les « aides publiques dommageables à la biodiversité » (2001) consacrait ainsi un chapitre aux ressources halieutiques (pp 210 à 230), focalisé notamment sur les efforts globaux et différentiels de l'exonération des taxes sur les produits pétroliers.

² La durée, par exemple, est déterminante en termes d'équité dans la distribution intertemporelle des bénéfices associés à l'instauration d'une meilleure exploitation du stock.

ont pu être choisies sur une pêcherie particulière. Par ailleurs, on ne peut ignorer que les approches purement réglementaires créent tout autant des rentes, qui se capitalisent, par exemple, dans le prix des navires. Il convient donc d'insister sur le fait que les quotas transférables ne génèrent pas mécaniquement une concentration excessive : celle-ci n'existe que du fait des spécificités de leur mise en œuvre selon les pays ; ou du maintien d'autres réglementations ou aides dommageables, n'orientant pas dans la bonne direction l'évolution des marchés et des filières concernés, du point de vue écologique ou social (cf. conditions de travail, taux d'accidents du travail particulièrement élevé).

6. Leur réussite nécessite cependant un cadre institutionnel complet. En effet, la mise en place de quotas transférables n'est qu'un instrument, au service d'une régulation efficace et soutenable. Son succès dépend de la capacité à définir et à assurer la mise en place d'une gestion pluriannuelle des stocks, et, avant cela, à garantir l'effectivité des régulations. En effet, la question du contrôle (des captures, mais aussi des transferts, dans les eaux territoriales ou extra-territoriales) est déterminante, comme le montrent l'attention portée à ces sujets dans les réformes canadiennes et néo-zélandaises, ou encore l'objectif affiché de contrôle de l'effort de pêche des flottes « informelles » au Chili et au Pérou.

Différentes études sur les facteurs de réussite dans la gestion des pêcheries suggèrent même que le « leadership », la vision commune des acteurs, la capacité d'auto-régulation, et de contrôle, et l'existence d'aires protégées seraient les conditions les plus importantes pour leur soutenabilité. Certes, cette hiérarchie demeure controversée. Mais on constate néanmoins un certain consensus sur : la nécessité d'inscrire les marchés de quotas dans une gouvernance d'ensemble, située au bon niveau, et de définir avec soin les attributs des quotas ; et l'échec des solutions extrêmes, des régulations trop bureaucratiques, dans lesquelles le contrôle étatique est souvent inopérant (les espèces changeant, par exemple, simplement de nom dans les statistiques quand leur quota est atteint), mais aussi de la simple « privatisation de la ressource » sans régulation appropriée du marché. Au delà, il y a l'idée qu'il faut trouver un bon dosage entre le développement de la rivalité entre les acteurs, et leur coopération pour gérer la ressource dans la durée, ou, encore, entre l'efficacité à court-terme et l'orientation des choix à long-terme.

A cet égard, le partage du diagnostic entre experts et professionnels sur l'état des stocks est impératif. Pour autant, il faut se garder de l'illusion que n'importe quel dispositif pourrait fonctionner. Le risque d'une gestion « corporatiste », restaurant certes quelque rentabilité, mais au prix d'inefficacités économiques et écologiques à court et long-terme, est l'écueil à éviter pour la mise en œuvre des choix que la réforme communautaire envisage (à juste titre) de laisser décentralisés.

III. Grenelle de la mer et Assises de la pêche, même combat pour la soutenabilité

7. L'analyse qui précède souligne à quel point l'objectif de bonne gestion des stocks halieutiques est ce qui doit guider les réformes, pour enclencher un cercle vertueux. Il n'y a donc pas à opposer une soutenabilité écologique, et une soutenabilité économique ou une soutenabilité sociale. Ce qu'il faut au contraire développer en commun est la capacité de diagnostic « écosystémique » sur l'état des stocks, et l'éclairage en découlant sur le niveau de captures compatible. La référence au « rendement maximal durable » fixe un plafond biologique théorique à la pêche. Cependant, le surinvestissement et le gaspillage de la

ressource interviennent bien avant ce maximum biologique, d'où l'importance de développer des analyses plus approfondies, pour que les pêcheries puissent établir les meilleurs plans pluriannuels, sur des bases scientifiques, écosystémiques, et partagées par la profession. Cette exigence de vision partagée revêt évidemment une importance particulière, quand il s'agit d'espèces qui ont atteint des seuils de non reconstitution tels, que toute capture devrait être exclue pendant une certaine durée.

8. L'expérience accumulée sur des instruments similaires, utilisés dans d'autres politiques, peut aussi être riche d'enseignements, et éviter ainsi certaines erreurs ou, à tout le moins, faire gagner du temps. A cet égard, il faut souligner l'importance qu'il y a à bien étudier les problèmes de transition, économiques et sociaux, associés à leur instauration ainsi que les problèmes de répartition. En l'absence de menus d'options suffisamment larges pour les acteurs en place, selon qu'ils souhaitent rester sur le marché ou, au contraire, en sortir, on risque en effet des blocages, comme ce fut le cas pour les projets de réforme des taxis parisiens, dont les leçons n'ont pas été suffisamment tirées sous l'angle de la capacité des administrations à gérer des marchés de droits.

9. Une spécificité de la gestion des pêcheries est que l'évolution des stocks dépend des captures, mais aussi de facteurs d'environnement qui sont, de plus, particulièrement fluctuants. Le cas extrême est, par exemple, le rôle joué par le phénomène « el nino », dans le pacifique sud. Les quotas sur chaque pêcherie doivent donc être ajustés à l'état réel des stocks et leurs perspectives d'évolution. Dans ce contexte, des quotas de captures intangibles et fixés « en valeur absolue » ne sont pas appropriés. Le quota global doit être ajusté en fonction du diagnostic sur l'état de la ressource, et les quotas transférables fixés en parts relatives de ce quota global, lui-même défini annuellement sur la base d'évaluations scientifiques.