

## *Chapitre 4.*

### **Conceptions nationales et internationales du redressement des pêches : synthèse**

*La présente analyse s'appuie sur un inventaire des stratégies nationales et internationales qui orientent les programmes de redressement. Ce recensement permet d'avoir une vue d'ensemble des mesures de redressement et de partager des informations sur différents cadres d'action et stratégies. L'analyse met en lumière les problèmes rencontrés dans la gestion des pêches à l'échelle internationale et apporte des éléments utiles aux décideurs. Les parties prenantes ont un rôle déterminant à jouer. La cohérence des dispositions législatives et des instruments d'action est essentielle, notamment parce qu'elle donne confiance aux parties concernées. A l'inverse, les incohérences entre les mesures appliquées dans le secteur de la pêche vont à l'encontre des buts poursuivis. De même, il importe de prévoir à l'avance la stratégie de gestion qui prendra le relai du plan de redressement, pour apporter des assurances aux parties prenantes. Par ailleurs, des mécanismes de transition, dont des mesures d'accompagnement, peuvent être nécessaires pour convaincre le secteur de soutenir durablement les réformes qui s'imposent.*

Les stratégies et approches propices à un redressement efficace des pêches, dans le respect des objectifs biologiques et compte tenu des aspects socioéconomiques, occupent une place de premier plan dans le débat public. Les captures mondiales stagnent alors que la demande de produits alimentaires s'accroît et, parallèlement, il faut trouver les moyens d'assurer la sécurité alimentaire et d'atténuer les effets du changement climatique. A partir du moment où ils sont bien conçus, les plans de redressement peuvent favoriser la pratique d'une pêche durable, c'est-à-dire caractérisée par un écosystème résilient et des débouchés économiques pérennes.

Des pays se sont engagés à respecter des principes et objectifs internationaux, et se sont attelés à la conception d'approches nationales destinées à redresser les pêches qui en ont besoin. Au Sommet mondial pour le développement durable, notamment, en 2002, les gouvernements ont promis de ramener les stocks halieutiques à des niveaux à même d'assurer le rendement maximal durable au plus tard en 2015. Considérant que la reconstitution des stocks internationaux doit s'inscrire dans le cadre d'une gouvernance coopérative, l'Accord sur les stocks chevauchants et les stocks de grands migrateurs (décembre 2001) permet aux organisations régionales de gestion des pêches (ORGP) de s'attaquer à la surexploitation des stocks en question pêchés principalement en haute mer.

Dans le cadre du Plan de mise en œuvre du Sommet mondial pour le développement durable, des États se sont engagés à « maintenir ou restaurer les stocks à des niveaux permettant de produire le rendement maximal durable, le but étant d'atteindre d'urgence cet objectif pour les stocks réduits, et là où c'est possible, pas plus tard qu'en 2015 », mais on sait relativement peu de choses sur les modalités d'application des stratégies conçues dans cette optique.

Le présent chapitre passe en revue l'expérience des pays membres de l'OCDE en matière de conception et de mise en œuvre de programmes de redressement des pêches, ainsi que les résultats obtenus. Il donne aussi une indication des informations sur les fondements législatifs et stratégiques du redressement des pêches qui sont réunies actuellement pour dresser l'inventaire des programmes nationaux dans ce domaine ; des informations biologiques et socioéconomiques recueillies et analysées pour étayer les décisions ; et des normes et exigences de gestion propres à chacune des approches nationales. Ces informations sont fournies par les pays de l'OCDE ou tirées de recherches conduites par l'Organisation.

## Champ des approches de l'action de redressement des pêches

Ce chapitre récapitule les approches, politiques et principes nationaux et régionaux qui concernent les plans de redressement des pêches. Il met l'accent sur les aspects institutionnels et économiques. Les approches sont étudiées aux échelons suivants.

- *National* : programmes et politiques de différents pays, individuellement ; le but est de recueillir des éléments sur les structures institutionnelles et les cadres législatifs qui orientent les activités de redressement, ainsi que sur la nature des informations collectées et la façon de les prendre en considération dans les plans de redressement.
- *Régional* : cadre du redressement des pêches au titre de la politique commune de la pêche applicable dans les États membres de l'Union européenne. En outre, un examen des méthodes des ORGP peut apporter des informations utiles sur les approches suivies et sur les enseignements retirés dans un cadre international où la responsabilité est partagée.

L'objectif est de procéder à une présentation générale des politiques qui orientent les programmes de redressement des pêches menés par les pays aux niveaux national et régional, en mettant notamment l'accent sur les facteurs institutionnels et économiques. Le Comité des pêcheries de l'OCDE juge utile de dresser un inventaire des activités liées au redressement des pêches pour les raisons suivantes.

- *Partage d'informations* : dans la mesure où le nombre des pêches commerciales est en baisse, alors même que la demande de poisson et de produits de la mer s'accroît, la conception de plans de redressement efficaces continue de poser des problèmes importants à beaucoup de pays. En regroupant et partageant leurs connaissances et leurs expériences dans le cadre d'un inventaire des approches et des pratiques optimales, les pays multiplient les chances de tirer parti d'éventuelles synergies et des leçons pour surmonter les problèmes soulevés par le redressement des pêches.
- *Éclairage sur les facteurs économiques* : mettre en lumière les aspects économiques et institutionnels vient enrichir les connaissances sur le redressement des pêches, lequel porte le plus souvent sur la dimension biologique, même s'il arrive aussi que les structures de gestion et les mécanismes économiques soient pris en considération. Cet inventaire permettra de mieux appréhender les questions d'économie politique en jeu dans le redressement des pêches aux niveaux national et régional, et il portera sur les systèmes de gouvernance, le rôle de la réglementation, et l'interaction entre les parties prenantes, les gestionnaires des pêches et les autres acteurs. On comprendra mieux, dès lors, comment les pays prennent en compte des informations très variées – écologiques, économiques, etc. – dans les processus de décision.
- *Coopération internationale* : la gestion des stocks chevauchants et des pêches en haute mer est complexe, et nécessite souvent la participation de plusieurs pays. L'analyse des modalités de fonctionnement des structures coopératives qui œuvrent à la gestion des stocks épuisés apportera des informations sur les problèmes rencontrés et les solutions envisageables dans un cadre international.

## Cadre d'analyse

Les pays membres ont été invités à fournir, en respectant un plan-type, des informations sur les fondements législatifs et stratégiques du redressement des pêches, les données biologiques et socioéconomiques collectées et analysées pour étayer les décisions, et les normes et exigences de gestion propre à leur approche nationale.

Nous n'ignorons pas que réunir des informations sur le cycle de vie du processus de redressement d'une pêche est une tâche colossale, qui nécessite de recueillir des éléments auprès de plusieurs experts nationaux dans les domaines de la biologie, de la gestion des pêches et de l'économie. De plus, les pays peuvent avoir du mal à fournir certaines des informations demandées, dans la mesure où leurs politiques, processus ou procédures ne coïncident pas systématiquement avec chacune des sections du plan-type (par exemple, il y a des différences d'approche entre entités régionales et systèmes nationaux, étant donné le partage des responsabilités entre une organisation et ses membres). Une approche itérative a donc été appliquée, les pays étant consultés lorsque des informations complémentaires ou des précisions étaient nécessaires.

**Encadré 4.2. Économie du redressement des pêches :  
plan-type de la présentation des politiques et approches nationales**

*Contexte* : cette section récapitule l'état des stocks de poisson du pays ou de la région.

*Dispositif législatif et cadre d'action* : cette section décrit le fondement législatif du redressement, ainsi que les dispositions et principes qui l'accompagnent, et elle peut apporter à d'autres pays des informations utiles à la conception ou à la révision de leur politique. Des renseignements sur la définition des principaux termes intéressant le redressement ont été demandés.

*Cadre scientifique* : cette section fournit des éléments sur le fondement scientifique des plans de redressement des pêches.

*Plans de redressement* : cette section décrit le cadre et la structure des plans de redressement.

*Aspects économiques* : cette section vise à obtenir des informations sur les modalités de prise en compte des aspects économiques dans le processus de décision, ainsi que sur l'utilisation d'outils et méthodes économiques (mécanismes marchands employés pour favoriser le redressement, par exemple).

*Aspects sociaux* : cette section est consacrée aux consultations et à la collaboration avec les parties prenantes, et aux mécanismes employés pour encourager la rationalisation des flottes de pêche.

## Contexte international

Les gouvernements du monde entier ont cherché à résoudre le problème de l'épuisement et de la surexploitation des stocks par différents accords internationaux destinés à assurer la prospérité du secteur de la pêche. Des engagements politiques ont été pris à cette fin au moyen d'une série d'instruments contraignants et non contraignants.

Depuis l'adoption en 1982 de la Convention des Nations unies sur le droit de la mer (UNCLOS), les États côtiers exercent leurs compétences sur une zone économique exclusive de 200 milles marins à l'intérieur de laquelle ils sont tenus de protéger les ressources aquatiques de la surpêche. Il s'agissait là d'une étape importante pour permettre aux pays de protéger et de conserver leurs stocks. De nombreux accords complémentaires visant à établir des normes de conservation et de gestion des ressources marines à l'échelle mondiale ont été conclus dans ce cadre. Les principaux sont les suivants.

- L'Accord des Nations unies sur les stocks de poissons de 1995 prolonge l'UNCLOS en se concentrant sur la conservation des stocks chevauchants et des stocks de poissons grands migrateurs, et en particulier sur la responsabilité qui incombe aux États d'appliquer le principe de précaution en fixant des points de référence limites pour obtenir une production maximale équilibrée. C'est sur ces dispositions que se fondent les organisations régionales de gestion de la pêche (ORGP) pour aborder la reconstitution des stocks.
- Le Code de conduite pour une pêche responsable est un instrument non contraignant adopté en 1995 par l'ensemble des 188 membres de la FAO. Il constate que la surexploitation et les surcapacités de pêche doivent être empêchées et les mesures de gestion durable encouragées. Ce code démontre l'engagement des pays membres de la FAO en faveur de la reconstitution des stocks épuisés.
- La nécessité de faire face au problème de la surpêche a été examinée au Sommet mondial pour le développement durable en 2002, et les gouvernements se sont fixé à cette occasion un objectif ambitieux de reconstitution des stocks. Plus spécifiquement, le plan de mise en œuvre des résultats du Sommet mondial de

Johannesburg invite les pays à « maintenir ou restaurer les stocks à des niveaux permettant de produire le rendement maximal durable, le but étant d'atteindre d'urgence cet objectif pour les stocks réduits et, là où c'est possible, pas plus tard qu'en 2015 ».

## Présentation des stratégies des pays de l'OCDE

Cette section donne un aperçu des stratégies nationales de redressement des pêches d'un certain nombre de pays, et montre clairement que les démarches adoptées diffèrent d'un pays à l'autre, parfois de façon significative. Il apparaît ainsi qu'il n'existe pas de solution unique à la question de la conception et de la mise en œuvre de plans de redressement des pêches efficaces au meilleur coût et qu'il faut prêter une grande attention à tout l'éventail des caractéristiques écologiques, économiques, sociales et institutionnelles de chaque pays. L'intérêt de ce travail qui permet de partager une quantité d'informations est aussi mis en évidence.

Il est important dans un contexte international de bien définir les termes utilisés, comme le souligne le chapitre 2. Certains pays se réfèrent par exemple au « rétablissement » (Union européenne) ou à la « restauration » des stocks. Dans d'autres pays, cette terminologie peut avoir des connotations juridiques ; l'expression « *species recovery plans* » (plans de rétablissement des espèces), par exemple, s'applique spécifiquement aux plans et aux actions qui visent des espèces menacées ou en danger d'extinction (États-Unis, Canada). En outre, le redressement des pêches peut être abordé de manières diverses : plans spécifiques visant des stocks particuliers, ou intégration d'une composante de redressement aux plans de gestion des ressources par exemple.

### ***Redressement des pêches : état des lieux***

*Le suivi des progrès des plans de redressement et de l'état des stocks au niveau national améliore la transparence et permet de mettre en évidence les avantages des plans.*

Pour dresser l'état des lieux de la pêche nationale, certains pays font appel à un dispositif de notification régulière, qui prévoit souvent une évaluation générale du nombre de stocks épuisés, surexploités ou soumis à une surpêche et un bilan de l'avancement des mesures de redressement. L'ampleur et la précision des données fournies sur l'état des stocks et les plans de redressement varient selon les pays. Les États-Unis sont juridiquement tenus de produire un rapport annuel sur l'état des stocks halieutiques comportant des précisions sur différents aspects. La Nouvelle-Zélande et l'Australie procèdent à des évaluations régulières et détaillées de leur pêche, rapidement mises à disposition sous forme de publication. Le Canada dispose également d'un système très complet pour dresser le bilan des pêches nationales.

Aux États-Unis, le service des pêches de la *National Oceanic and Atmospheric Administration (NOAA Fisheries)* doit remettre au Congrès un rapport annuel sur l'état des stocks halieutiques du pays. Au dernier trimestre 2009, 52 plans de reconstitution étaient en vigueur. À l'heure actuelle, 57 stocks simples ou complexes présentent des seuils de surexploitation non définis ou inapplicables, ou un niveau de surexploitation inconnu ; en revanche, *NOAA Fisheries* dispose de données suffisantes pour déterminer la situation de 173 stocks, dont 129 ne sont pas surexploités (quatre se trouvent à un stade proche de la surexploitation) tandis que 44 sont surexploités.

La Nouvelle-Zélande fait chaque année le point de l'état des stocks depuis 2006. En septembre 2009, elle disposait de données suffisantes pour décrire l'état de 117 des 628 stocks halieutiques du régime de gestion par quota du pays par rapport aux objectifs de production maximale équilibrée. L'accroissement net est ainsi de 16 stocks (15.8 %) par rapport aux 101 stocks dont l'état était connu l'année précédente. Les stocks dont l'état est connu représentent en 2011 72 % du poids et de la valeur du total des débarquements — contre 66 % l'année précédente — et englobent la plupart des principales espèces commerciales. Sur les 117 stocks ou sous-stocks dont on connaît la situation par rapport aux points de référence limites, 79 (68 %) sont proches ou au-dessus des niveaux cibles, d'après des évaluations récentes, et les 38 autres stocks (32 %) se trouvent au-dessous des cibles qui les concernent.

En Australie, une évaluation de la situation biologique de 98 stocks relevant des pêches gérées par le gouvernement a été effectuée en 2008 (pour établir si ces stocks étaient surexploités ou soumis à une surpêche) ; le nombre de stocks évalués a progressé régulièrement, de 31 en 1998 à 98 en 2008 (97 en 2006 et 96 en 2007). Le nombre de stocks classés comme non surexploités ou non soumis à une surpêche a été porté de 27 en 2006 à 28 en 2007 et à 39 en 2008, après une période de cinq ans de stabilité aux alentours de 18 ou 20. En 2008, 18 stocks ont été jugés surexploités et/ou faisant l'objet d'une surpêche, contre 16 en 2007, mais 19 en 2006. De 1996 à 2005, le nombre de stocks jugés surexploités et/ou soumis à une surpêche n'a cessé de progresser, passant de 3 à 24 en 2005. Un rapport sur l'état des stocks gérés par le gouvernement australien est publié chaque année dans les *Fisheries Status Reports*.

Au Canada, la *Liste de contrôle des pêches*, mise au point en 2007, est un outil d'autodiagnostic qui permet de suivre les améliorations de la gestion d'une pêche, et de rassembler des informations sur les principaux stocks et les pêches correspondantes. La *Liste de contrôle* comporte 106 questions qui couvrent des aspects scientifiques comme l'état des stocks et l'existence de points de référence, par exemple, ainsi que la gestion de la pêche et l'application des réglementations. Bien qu'il ne s'agisse pas d'un outil de diffusion publique, les résultats et les indicateurs spécifiques de la Liste de contrôle ont été utilisés pour notifier et évaluer les progrès accomplis sur différents aspects.

Dans une communication intitulée *Consultation sur les possibilités de pêche pour 2010* (mai 2009), la Commission européenne indique que l'état de quelque 59 % des stocks demeure encore inconnu. Parmi les stocks dont l'état est connu, 69 % présentent des risques élevés d'épuisement et seuls 31 % environ sont réputés faire l'objet d'une exploitation durable. Depuis 2002, des plans de gestion ont été élaborés pour de nombreux stocks : 41 % des stocks d'espèces pélagiques (41 % des captures) et 29 % des stocks d'espèces démersales (44 % des captures) font à présent l'objet de plans à long terme. Il est prévu de poursuivre les efforts engagés pour soumettre d'autres stocks à de tels plans, notamment les stocks d'espèces pélagiques de la mer Baltique et quelques espèces méditerranéennes. Des plans spécifiques seront proposés en 2009 pour le merlu de la mer du Nord, le chinchard, l'anchois du golfe de Gascogne et le saumon de la Baltique. Dix plans sont en application et six autres étaient en cours d'élaboration pour 2009-10.

Ces vingt dernières années, le Japon a renforcé le suivi de ses principales pêches. L'institut de recherche publique japonais classe les stocks évalués en trois catégories (élevé, moyen, faible) selon leur abondance relative. D'après les évaluations de 2004, 12 stocks, dont le balaou, le calmar et la daurade, se trouvent à des niveaux élevés ; 49 stocks, dont le maquereau commun, la sardine, le lieu de l'Alaska et le crabe des

neiges à des niveaux faibles, et 30 stocks, dont le chincharde gros yeux et le toroumoque, à des niveaux moyens. Depuis février 2008, 51 plans visant des espèces spécifiques et 20 plans généraux couvrant des zones géographiques et des types de pêche ont été élaborés ou sont en cours d'élaboration.

**Tableau 4.1 Récapitulatif de l'état des stocks et des plans de redressement**

Pays	Stocks évalués	Plans de redressement	État des stocks connu
Australie	98		18 surexploitation/surpêche
Union européenne		10	69 % risque élevé d'épuisement
Nouvelle-Zélande	117		38 au-dessous du niveau cible
États-Unis	173	52	44 surexploitation /surpêche
Japon	92	71	49 stocks faibles

Source : Communications des pays.

### ***Dispositif législatif et cadre d'action***

*Le soutien conféré par les textes législatifs et réglementaires assoit le redressement sur des bases solides tandis que les politiques et lignes directrices fournissent des orientations plus précises.*

Les dispositions institutionnelles et législatives nationales jouent un rôle dans le redressement des pêches. Il est important de bien comprendre ces dispositions pour savoir dans quel contexte s'inscrivent les plans de redressement.

Aux États-Unis, le redressement de la pêche fait l'objet d'une législation nationale assortie d'échéances spécifiques et de certains éléments de flexibilité. Caddy et Agnew (2004) et Wakefield *et al.* (2007) soulignent que le redressement a plus de chances de réussir dans les juridictions qui disposent d'une législation explicite. D'autres études indiquent cependant qu'il faut une certaine souplesse pour tenir compte des facteurs économiques dans l'élaboration des objectifs, en définissant des calendriers de redressement et en prévoyant des stratégies d'atténuation des impacts des mesures prises (Larkin *et al.*, 2007).

Larkin *et al.* (2007) ont mis en parallèle l'approche adoptée aux États-Unis et celle, plus souple, utilisée en Nouvelle-Zélande. D'après leurs recherches, la possibilité d'adapter un calendrier de redressement à des objectifs plus vastes, y compris socio-économiques, pourrait renforcer la valeur actuelle nette des captures commerciales. Une approche plus souple peut produire des plans de redressement qui répondent aux objectifs biologiques fixés en tenant compte de façon optimale des aspects socio-économiques, tout en continuant d'impliquer activement les utilisateurs des ressources dans le processus de décision. D'un autre côté, ceux qui défendent les dispositions de redressement en place aux États-Unis font valoir que le calendrier de dix ans peut être respecté dans pratiquement toutes les situations, que des exceptions sont autorisées et que des mesures fermes et précoces de redressement des stocks surexploités sont économiquement plus judicieuses à long terme. En conclusion, les dispositions de redressement inscrites dans la loi continuent de susciter la controverse aux États-Unis.

Des politiques d'accompagnement peuvent apporter des orientations claires et transparentes sur la conception et la mise en œuvre des plans de redressement. Elles présentent par rapport aux lois l'avantage d'être plus souples, plus faciles à modifier ou à

actualiser au fil du temps, et de pouvoir s'adapter à l'évolution de la situation ou aux problèmes nouveaux qui pourraient se poser. Plusieurs pays ont récapitulé les politiques et lignes directrices dont ils disposent à cette fin ([www.oecd.org/fisheries](http://www.oecd.org/fisheries)). Des lois et des lignes directrices complémentaires accompagnent la législation principale dans plusieurs cas.

### *Cadre légal*

Aux *États-Unis*, la reconstitution des stocks a été imposée par la loi de 1996 sur la pêche durable qui modifie la loi fédérale Magnuson-Stevens sur la conservation et la gestion de la pêche. Ces amendements prévoient un cadre légal permettant à NOAA Fisheries de mettre fin à la surpêche et de reconstituer les stocks surexploités. Les plans de redressement prennent normalement la forme d'un amendement au plan de gestion de la pêche existant, élaboré par le Conseil régional de gestion des pêches et mis en œuvre par NOAA Fisheries. En outre, des dispositions prévoient la possibilité d'utiliser des Programmes d'accès limité privilégié comme mesure commerciale pour contribuer à la reconstitution des stocks surexploités, ainsi que des limites de capture annuelles pour empêcher la surpêche.

La loi Magnuson-Stevens prévoit que tout stock dont on a constaté la surexploitation doit être reconstitué dans les plus brefs délais, en tout état de cause en moins de dix ans, bien que des exceptions soient prévues. Cette échéance obligatoire de dix ans a suscité des critiques sur le caractère excessivement rigide et irréaliste de la loi. En conséquence, certains membres du Congrès ont récemment présenté un projet intitulé « *The Flexibility in Rebuilding American Fisheries Act of 2009* » qui dénonce l'iniquité et les conséquences disproportionnées pour les communautés de pêcheurs des restrictions imposées aux responsables des pêches pour respecter le calendrier fixé par la législation.

NOAA Fisheries est également habilité à reconstituer les stocks des espèces en danger et de certains mammifères marins en vertu de la loi sur la protection des mammifères marins et de la loi sur les espèces en danger. Ces deux textes complémentaires visent avant tout à protéger les espèces menacées d'extinction.

La reconstitution des stocks épuisés est un défi qui a été relevé aux niveaux régional et national à des degrés divers et à l'aide de différents mécanismes. Dans *l'Union européenne*, le règlement (CE) n° 2371/2002 du Conseil du 20 décembre 2002, relatif à la conservation et à l'exploitation durable des ressources halieutiques dans le cadre de la politique commune de la pêche, permet à la Commission de prendre des mesures pour reconstituer les stocks halieutiques ou d'adopter des mesures d'urgence. Pour la zone méditerranéenne, le règlement (CE) n° 1967/2006 du Conseil constitue une réglementation d'accompagnement qui, entre autres, crée un cadre et des obligations pour la mise en place de plans de gestion pluriannuels conformément au règlement de base n° 2371/2002. En 2008, la Commission a lancé une réforme de la politique commune de la pêche (PCP) fondée sur une analyse des résultats et des insuffisances de la politique en cours et a examiné les pratiques utilisées dans le cadre d'autres systèmes de gestion des pêches pour mettre en évidence les solutions possibles pour l'avenir. Une nouvelle PCP doit entrer en vigueur en 2013 ([ec.europa.eu/fisheries/reform/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/fisheries/reform/index_en.htm)).

En *Nouvelle-Zélande*, la section 13 de la loi sur la pêche prévoit que le ministère de la Pêche fixe un total admissible de captures qui maintient le stock au niveau ou au-dessus du niveau à même d'assurer une production maximale équilibrée, compte tenu de l'interdépendance des stocks. Pour les stocks qui se situent au-dessous de ce niveau, le ministère doit fixer un total admissible de captures qui permette de modifier le niveau du

stock « d'une manière et à un rythme à même d'assurer la reconstitution du stock ou de le porter au-dessus du niveau permettant une production maximale équilibrée, compte tenu de l'interdépendance des stocks, et dans un délai adapté au stock, compte tenu de ses caractéristiques biologiques et des conditions environnementales ».

La Nouvelle-Zélande a modifié la section 13 de la loi sur la pêche en février 2008 pour tenir compte des situations dans lesquelles il n'est pas possible d'estimer véritablement la biomasse courante ou la  $B_{MSY}$ . Dans de tels cas, le ministère devra fixer un total admissible de captures qui « ne soit pas incompatible avec l'objectif de maintien ou d'accroissement du stock jusqu'au niveau à même d'assurer une production maximale équilibrée, ou au-delà ». Ces parties de la loi sur les pêches sont développées dans les règles de capture (*Harvest Strategy Standard*).

En *Norvège*, la législation primaire de gestion de la pêche est constituée de la loi relative à la réglementation de la participation aux pêches et de la loi relative à la gestion des ressources en espèces marines vivantes. La reconstitution des stocks relève principalement de cette deuxième loi. Cependant, les espèces marines menacées ou en voie de disparition peuvent bénéficier d'un traitement prioritaire au titre de la loi sur la diversité naturelle qui fixe des dispositions à respecter pour les protéger et mettre en œuvre des stratégies de reconstitution.

En *Turquie*, il n'existe pas de loi ni de réglementation qui comporte des dispositions spécifiques sur la reconstitution des stocks halieutiques au titre du régime national de gestion de la pêche. La législation nationale comporte cependant des dispositions sur la conservation des ressources marines vivantes. La législation primaire est constituée de la loi 1380 sur la pêche qui définit les règles de gestion et de mise en œuvre relatives à la pêche et à l'aquaculture, et donne au ministère de l'Agriculture et des Affaires rurales le pouvoir de collaborer avec des organismes privés, des universités, des instituts de recherche et des organisations internationales pour accroître la productivité et améliorer la conservation des stocks naturels et les protéger des menaces biologiques et non biologiques. Le règlement d'application sur la pêche de 1995 est l'instrument réglementaire fondamental dans le domaine de la pêche maritime et intérieure. Il comprend en particulier des règles relatives aux engins de pêche, aux interdictions, aux limitations, à l'inspection et au contrôle.

Le gouvernement *coréen* a fait de la reconstitution des stocks l'objectif principal de sa politique de la pêche. Dans cette optique, il a promulgué en avril 2009 la loi sur la gestion des ressources halieutiques (FRMA) dans le but de mettre au point et d'appliquer des plans de reconstitution de ces ressources. Il s'agit de renforcer les capacités d'évaluation et de recherche halieutiques, d'élaborer et de mettre en œuvre des plans de reconstitution des stocks, et de continuer à recourir à des outils essentiels de gestion de la pêche tels que le repeuplement. Elle comporte les sections de la loi générale sur la pêche consacrées à la protection et à la gestion des ressources et des dispositions sur l'empoisonnement qui relèvent de la loi pour la promotion du développement de la pêche.

En *Australie*, les pêches fédérales sont gérées conformément aux dispositions de la loi sur l'administration des pêches et de la loi sur la gestion des pêches, toutes deux adoptées en 1991, qui prévoient que le ministère de la Pêche et l'AFMA (*Australian Fisheries Management Authority*) poursuivent des objectifs de viabilité écologique des espèces, ciblées ou non, en optimisant les rendements économiques nets, en veillant à ce que les ressources vivantes de la zone de pêche de l'Australie ne soient pas mises en danger par la surexploitation, en assurant une utilisation optimale des ressources vivantes de la zone de pêche australienne et en veillant au respect des obligations résultant des accords

internationaux. En décembre 2005, l'AFMA a été invitée, par une instruction ministérielle au titre de la section 91 de la loi de 1991 sur l'administration des pêches, à reconstituer les stocks surexploités, à mettre au point pour les pêches fédérales une stratégie de capture correspondant aux meilleures pratiques mondiales et à étudier l'utilisation de quotas individuels transférables dans la gestion de l'ensemble des stocks halieutiques des pêches fédérales. La loi de 1999 sur la protection de l'environnement et la conservation de la biodiversité (EPBC) est la législation primaire de l'Australie en matière d'environnement et joue aussi un rôle important dans la gestion de la pêche (encadré 4.3).

**Encadré 4.3. Australie, un exemple d'approche cohérente : Reconstituer les stocks halieutiques en réglementant la protection des espèces en danger**

Dans certains pays membres de l'OCDE, la reconstitution des stocks halieutiques peut être régie ou appuyée par une réglementation nationale relative aux espèces en danger. Si ces réglementations visent davantage à protéger des espèces (terrestres ou aquatiques) gravement menacées d'extinction, elles peuvent aussi intervenir dans certains cas pour assurer une meilleure protection de stocks halieutiques épuisés.

L'Australian Fishery Management Authority (AFMA) gère les pêcheries sous juridiction fédérale conformément aux dispositions de la loi de 1991 sur la gestion des pêches (Fisheries Management Act). L'Australie s'est également dotée en 1999 d'une loi sur la protection de l'environnement et la conservation de la biodiversité (EPBC). L'articulation entre la loi EPBC et la loi sur la gestion des pêches fait l'objet d'instructions claires pour ce qui est de la reconstitution des stocks halieutiques :

- Lorsque la biomasse d'un stock est supérieure au niveau de biomasse limite (BLIM), l'espèce n'est pas susceptible d'être ajoutée à la liste des espèces menacées au titre de la loi EPBC.
- Lorsque la biomasse d'un stock est inférieure ou égale à la biomasse limite, le risque pour l'espèce concernée peut être considéré comme d'un niveau inadmissible ; dans ce cas, les stocks peuvent être soumis aux dispositions de la loi sur la gestion des pêches et de la loi EPBC.
- Lorsque la stratégie de reconstitution des stocks a été élaborée sous l'autorité de l'AFMA et qu'elle est en vigueur, et si son abandon doit avoir un impact négatif sur la conservation de l'espèce, il conviendra d'envisager d'inscrire celle-ci dans la catégorie des espèces qui doivent faire l'objet de mesures de conservation au titre de la loi EPBC.
- Si un stock particulier est ramené à un niveau très inférieur à celui de la biomasse limite, le risque d'impacts irréversibles pour l'espèce concernée s'accroît. Dans ce cas, l'inscription de l'espèce dans une catégorie de menace plus élevée sera probablement envisagée ; l'élaboration d'un plan précis de reconstitution pourra alors être exigée au titre de la loi EPBC.
- Pour les stocks visés par la loi EPBC, dont la biomasse se situe au-dessus du niveau de biomasse limite et est en passe d'atteindre le niveau ciblé (BTARG), on peut envisager de retirer l'espèce concernée de la liste des espèces menacées au titre de la loi EPBC, ou de modifier la catégorie dans laquelle elle est classée.

Source : DAFF (2007), Commonwealth Fisheries Harvest Strategy: Policies and Guidelines.

Au *Canada*, la reconstitution des stocks halieutiques est régie par la loi sur les pêches qui autorise la préservation des stocks halieutiques et la gestion des pêches, et par la loi sur les espèces en péril qui comporte des dispositions particulières pour protéger toutes les espèces menacées ou en danger d'extinction (terrestres et aquatiques) qui ont été recensées, et pour mettre en œuvre des stratégies de reconstitution.

Aux termes de la loi fondamentale sur la politique de la pêche instaurée au Japon en 2001, le gouvernement a mis au point des plans de restauration des ressources et adopté un système d'effort total admissible pour les espèces qui ont besoin d'être reconstituées de toute urgence (Agence des pêches, 2007). Un dispositif d'application de ces plans, destiné à assurer une mise en œuvre complète des mesures nécessaires, permet aux autorités nationales ou régionales d'élaborer des plans de reconstitution des ressources en coopération avec les parties prenantes.

### *Cadre d'action et d'orientation*

*La cohérence entre les outils législatifs et les politiques de reconstitution des stocks est essentielle*

Le niveau et la portée des politiques et directives qui accompagnent la législation relative à la reconstitution des stocks et l'élaboration et la mise en œuvre des plans varient d'un pays à l'autre. La Nouvelle-Zélande et l'Australie décrivent clairement les règles de contrôle ou les seuils de déclenchement, entre autres, dans leurs règles ou stratégies de capture respectives, de même que le Canada dans la loi sur les pêches et la loi sur les espèces en péril. Les États-Unis ont mis au point une interprétation détaillée de leur législation. Ces mécanismes d'accompagnement garantissent un certain degré de cohérence entre les plans et renforcent la transparence des travaux de mise au point. Ces instruments sont brièvement décrits ci-dessous et les chapitres par pays donnent des précisions supplémentaires.

En Nouvelle-Zélande, le texte qui régit les règles de capture, appelé *Harvest Strategy Standard*, est une déclaration de principe sur les bonnes pratiques à suivre pour définir les objectifs et les limites applicables à la pêche et aux stocks halieutiques dans le cadre du système de gestion par quotas. Ce texte donne des directives sur les modalités d'application pratique de la loi sur les pêches en inscrivant la prise de décision dans un cadre qui permettra d'atteindre l'objectif d'exploitation des espèces visé par le système de gestion par quotas et d'assurer leur viabilité. Le but déclaré est de fournir un dispositif cohérent et transparent pour l'adoption des niveaux cibles et des limites de pêche et de stocks ainsi que des mesures correspondantes de gestion de la pêche, de manière à obtenir une forte probabilité de réalisation des objectifs, une très faible probabilité de dépassement des limites et une probabilité acceptable de reconstitution dans les délais voulus des stocks qui seraient malgré tout réduits. Les règles de capture comprennent trois éléments :

- Un niveau cible autour duquel une pêche ou un stock doit fluctuer.
- Une limite non contraignante pouvant déclencher un plan de reconstitution précis assorti d'un échéancier.
- Une limite contraignante au-dessous de laquelle la fermeture de la pêche doit être envisagée.

Les règles de capture indiquent également que l'utilisation d'une limite « non contraignante » comme point de référence biologique pouvant déclencher un plan de reconstitution précis assorti d'un échéancier ne dispense pas de l'obligation de prendre des mesures pour reconstituer les stocks devenus inférieurs aux niveaux cibles mais qui n'ont pas encore atteint le niveau de la limite non contraignante. Des mesures de gestion sont nécessaires en permanence pour garantir que la pêche et les stocks fluctuent autour des niveaux cibles, en particulier s'ils passent au-dessous de ces seuils. Il peut s'agir par

exemple de réduire les taux de mortalité par pêche et les TAC, et/ou de mettre en œuvre ou de modifier des mesures de limitation des moyens de production, sous forme de réglementation des engins et de fermetures par période ou par zone. La limite non contraignante doit garantir que les mesures de gestion qui suivront seront suffisamment renforcées, si les mesures précédentes n'ont pas empêché le déclin du stock jusqu'à cette limite ou en-deçà.

Les règles contenues dans la *Harvest Strategy Standard* sont accompagnées d'orientations pratiques qui se répartissent en deux grandes catégories : (i) des indications techniques sur le calcul des points de référence biologiques à utiliser pour fixer les objectifs de pêche et les règles de détermination des limites par défaut spécifiés dans les règles ; et (ii) des directives de mise en œuvre, concernant en particulier la période de transition pour la mise en œuvre des règles, les fonctions et les responsabilités des groupes de travail scientifiques et des groupes de travail de gestion dans l'estimation des points de référence biologiques et la détermination des objectifs de gestion, ainsi que les conséquences de la mise en œuvre des règles.

La Turquie a réalisé des études pour aligner la gestion des pêches du pays sur celle de l'Union européenne et élaboré des plans préliminaires pour la pêche qui visent en particulier la reconstitution des stocks épuisés, une gestion efficace des ressources, la mise en place de droits de pêche et des perspectives de pêche durable pour les pêcheurs. Cinq plans préliminaires de gestion de la pêche ont été préparés, dont quatre par régions (mer Noire, mer de Marmara, mer Égée et Méditerranée), le cinquième se fondant sur le type de pêche (pêche intérieure). Malgré les principes et priorités définis dans certains documents stratégiques nationaux, il reste à mettre au point une politique cohérente qui tienne compte à la fois de l'approche écosystémique de la pêche et de l'approche de précaution, pour mieux les intégrer à la gestion nationale de la pêche en mettant l'accent sur la conservation et la gestion durable des stocks.

Aux États-Unis, *NOAA Fisheries* a révisé les directives applicables à la norme nationale 1 (NS1) de la loi Magnuson-Stevens, pour en assurer la compatibilité avec la nouvelle limite annuelle de prises et les mesures de contrôle adoptées pour mettre fin à la surexploitation dans les pêches fédérales, conformément à la loi Magnuson-Stevens de conservation et de gestion des pêches de 2006. En particulier, les directives fournissent des indications sur la détermination des échéances à respecter dans le cadre des plans de redressement. Elles donnent aussi des conseils sur les mesures à prendre à la fin d'une période de reconstitution si le stock n'est pas encore reconstitué, et indiquent deux méthodes pour déterminer s'il y a surpêche. La NS1 prévoit également la possibilité de former des complexes de stocks pour les besoins de la gestion, dans les cas suivants : les stocks d'une pêche multispécifique ne peuvent être ciblés indépendamment les uns des autres et la MSI ne peut être définie stock par stock ; les données manquent ; ou il est impossible aux pêcheurs de distinguer les différents stocks dans leurs prises.

En outre, la NS1 explique comment aborder les exceptions à la règle de prévention de la surpêche, en particulier l'exception des « pêches multispécifiques », et définit les conditions dans lesquelles une espèce peut être surexploitée à l'intérieur d'un stock multispécifique. Les directives précisent qu'il ne peut s'appliquer d'exception en cas de surpêche. Avant qu'un Conseil de gestion des pêches ne puisse recommander le recours à la clause d'exception, il faut procéder à une analyse qui doit contenir une justification des avantages généraux qu'apporterait cette décision, notamment une comparaison des avantages qu'auraient d'autres mesures de gestion et une analyse du risque de baisse d'un stock ou complexe de stocks au-dessous du seuil fixé.

Au Canada, la loi sur la pêche comporte des dispositions particulières sur la reconstitution qui fait l'objet de plans intégrés de gestion des pêches dépendant juridiquement de la loi sur les pêches. Si un stock commence à montrer des signes de déclin, des mesures de gestion de la pêche doivent être prises pour réduire la mortalité par pêche. Dans le cas des espèces désignées comme menacées ou en danger d'extinction, un projet de reconstitution doit être mis au point dans un délai d'un an ou de deux ans, respectivement, à compter de leur recensement. Jusqu'à présent, aucune espèce commerciale n'a été recensée au titre de la loi sur les espèces en péril. Conformément à l'approche de précaution, le document intitulé *Un cadre décisionnel pour les pêches intégrant l'approche de précaution* (2009) indique que la classification de l'état des stocks (zones saines, zones de prudence et zones critiques) doit se fonder sur les points de référence limites et les points de référence supérieurs définis. Un plan de redressement doit être mis en place lorsque l'abondance d'un stock est inférieure au point de référence limite. Il doit prévoir des mesures qui permettent de réduire la mortalité par pêche et de ramener le stock au-dessus du point de référence limite le plus rapidement possible.

### ***Structure et contenu des plans de redressement***

*Prévoir à l'avance la stratégie de gestion qui prendra le relais du plan de redressement apporte des assurances aux parties prenantes*

Cette section donne un aperçu des plans de redressement en place dans différents pays. Bien que ces plans varient d'un pays à l'autre, ils incluent souvent des points de référence, des règles de contrôle et des mesures spécifiques de gestion. Certains font aussi l'objet d'évaluations et de bilans réguliers qui permettent d'apporter les corrections nécessaires. La gestion après reconstitution, souvent négligée, présente pourtant une grande importance pour le maintien d'une pêche durable qui ne connaisse pas de rechute ni de cycles d'essor et de récession.

Les plans de gestion pluriannuels sont aujourd'hui le principal outil utilisé dans le redressement des pêches dans l'Union européenne. Ils servent en particulier à garantir que les stocks sont exploités dans des limites biologiques sûres et reconstitués à des niveaux qui permettent une production maximale équilibrée. Dans certains cas, lorsque les stocks sont exploités en dehors des limites biologiques raisonnables, on instaure une phase de reconstitution pour les porter de nouveau à des niveaux biologiques sûrs. Les plans de reconstitution sont élaborés conformément à l'approche de précaution et tiennent compte des points de référence limites recommandés par les organismes scientifiques compétents. Après reconstitution, le plan entre dans la phase de gestion et indique les règles à respecter pour une réduction progressive de la mortalité par pêche afin d'atteindre la  $F_{msy}$ . Il comporte en général des points de référence biologiques, afin de définir les marqueurs de succès ou d'échec en tant qu'objectifs et seuils d'alerte ; des règles d'établissement des TAC en fonction de la taille estimée du stock existant et des taux de mortalité par pêche ; une limitation des variations des TAC d'une année sur l'autre, applicables dans certaines conditions ; et des systèmes de gestion de l'effort.

Le premier plan introduit par l'Union européenne dans les eaux communautaires concernait la reconstitution des stocks de cabillaud de mer du Nord en 2004. Depuis, la formule a été appliquée à de nombreux stocks dans les eaux communautaires et la Commission se propose dans les années à venir de mettre en œuvre progressivement des plans similaires pour tous les grands stocks de poissons commerciaux. Aujourd'hui, dix plans sont en application (cabillaud de mer du Nord, sole et plie de mer du Nord, merlu du nord, merlu du sud, sole du golfe de Gascogne, sole de la Manche occidentale,

anguille européenne, cabillaud de la Baltique, hareng de l'ouest de l'Écosse) et six autres sont en cours d'élaboration pour 2009-10. Plusieurs plans internationaux sont également conclus avec des pays tiers pour des stocks placés sous gestion conjointe. Des évaluations d'impact sont effectuées au cours de la phase de conception des plans pluriannuels ; il s'agit de l'obligation prévue par la réglementation avant qu'une proposition de mesure ne puisse être présentée. L'évaluation comprend une analyse socio-économique de grande ampleur et une consultation des parties prenantes, visant en particulier à examiner les arbitrages environnementaux, économiques et sociaux entre les règles de contrôle des captures possibles et à établir à quel rythme prendre les mesures de gestion qui doivent permettre d'atteindre la  $F_{msy}$ . L'analyse socio-économique s'appuie sur des modèles bioéconomiques et des données socio-économiques sur les flottes de pêche de l'UE rassemblées au titre du Cadre relatif à la collecte des données de l'Union européenne.

Le Canada a élaboré des stratégies de reconstruction des stocks de morue (cabillaud), au Canada Atlantique et au Québec, dans la période qui a immédiatement suivi la mise en œuvre des moratoires au début des années 90. Il a évalué et adapté ces stratégies après avoir envisagé la possibilité d'inscrire le cabillaud sur la liste des espèces en péril, et créé en 2003 trois équipes de reconstruction fédérales-provinciales : Canada Terre-Neuve et Labrador, Canada Québec et Canada-Maritimes. Ces équipes sont chargées d'élaborer des stratégies intégrées de reconstitution des stocks et de gestion à long terme des stocks de cabillaud (voir par exemple, ministère de la Pêche et des Océans, 2005). Les équipes ont pour mandat d'aider à la compréhension de l'état actuel des stocks, de renforcer la coopération entre les divers acteurs et de déterminer et d'évaluer les priorités et les données scientifiques actuelles relatives à la gestion des stocks. En revanche, elles ne sont pas chargées de présenter des recommandations au ministère des Pêches et des Océans sur la gestion des stocks de cabillaud ou les TAC annuels. Il n'entre pas non plus dans leur mandat de traiter les questions d'accès ou de parts antérieures dans les pêches ni d'entreprendre de nouvelles recherches scientifiques.

S'agissant spécifiquement de l'approche de précaution et de la reconstitution des stocks, le document intitulé *Un cadre décisionnel pour les pêches intégrant l'approche de précaution* (2009), applicable aux principaux stocks exploités au Canada, indique que la définition des zones de classification de l'état d'un stock (zones saines, zones de prudence et zones critiques) doit se fonder sur le point de référence limite et le point de référence supérieur défini. Cette politique requiert la mise en œuvre d'un plan de reconstitution pour les stocks importants qui passent au-dessous du point de référence limite. Le plan doit prévoir des mesures visant à limiter la mortalité par pêche pour ramener le stock au-dessus du point de référence limite le plus rapidement possible. Le Canada met actuellement en œuvre un projet de cadre visant à intégrer les analyses socio-économiques dans les plans de gestion des pêches et à tenir compte ainsi explicitement du contexte économique dans lequel les décisions sont prises.

En janvier 2008, l'Australie a procédé à des modifications de la gestion des pêches dans les plans de reconstitution d'un certain nombre de stocks surexploités. La Stratégie de capture impose des stratégies de reconstruction systématiques pour toutes les espèces qui se situent au-dessous du point de référence limite de leur biomasse. En 2008, des stratégies de reconstitution ont été élaborées pour l'escolier royal et le requin hâ, deux espèces qui venaient d'être inscrites sur la liste des espèces nécessitant l'adoption de mesures de conservation au titre de la loi de 1999 sur la protection de l'environnement et la conservation de la biodiversité. Une stratégie de reconstitution est en vigueur pour l'hoplostète rouge depuis 2006, date à laquelle il a été placé sur la liste des espèces qui doivent faire l'objet de mesures de conservation.

En 2001, une évaluation des stocks a fait apparaître un épuisement de la crevette tigrée brune et de la crevette tigrée verte au nord de l’Australie, et un effort de pêche trop important pour encourager une reconstitution jusqu’au niveau de biomasse permettant une production maximale équilibrée. Les stocks de crevettes n’étaient pas réduits au point de pouvoir être considérés comme surexploités car la biomasse n’était pas tombée au-dessous du point de référence limite fixé par la Stratégie de capture. Toutefois, la biomasse étant inférieure à l’objectif fixé pour ce stock, un programme de reconstitution a été mis en œuvre et la dernière évaluation semble indiquer que la biomasse des deux espèces se situe à un niveau voisin ou supérieur à l’objectif. En 2004, le rendement économique maximal (*maximum economic yield* — MEY) a été adopté comme objectif. Les principaux instruments de gestion de la pêche sont des dispositifs de contrôle des moyens de production comme la limitation de l’accès à la pêche, des fermetures saisonnières ou par zone, des restrictions du nombre de navires, ainsi que du maillage et des engins. En outre, la production elle-même est souvent contrôlée, notamment par des quotas individuels transférables dans le cadre d’un total admissible de captures, et un grand nombre de pêches adoptent désormais cette forme de gestion.

En Nouvelle-Zélande, les règles de capture de la *Harvest Strategy Standard* prévoient l’obligation d’élaborer des plans précis de reconstitution des stocks pour ceux qui sont passés au-dessous de la limite non contraignante. Par défaut, celle-ci est fixée à  $\frac{1}{2} B_{MSY}$  ou à 20 %  $B_0$ , si cette valeur est plus élevée. Les stocks passés au-dessous de la limite non contraignante doivent être reconstitués au moins au niveau cible dans une durée comprise entre  $T_{min}$  et deux fois  $T_{min}$  selon une probabilité acceptable. Les stocks sont considérés comme pleinement reconstitués lorsqu’il peut être démontré qu’il existe une probabilité de 70 % au moins que le niveau cible est atteint<sup>1</sup> et une probabilité de 50 % au moins que le stock est remonté au-dessus de la limite non contraignante. La limite contraignante est le point de référence biologique au-dessous duquel il convient d’envisager la fermeture de la pêche ; il peut aussi être utile d’envisager la limitation et la fermeture des pêches dans lesquelles les espèces concernées sont des prises accessoires. La limite contraignante par défaut correspond à  $\frac{1}{4} B_{MSY}$  ou 10 %  $B_0$ , si cette valeur est plus élevée. Pour l’instant, il n’existe pas de structure obligatoire de formulation ou de documentation des plans de reconstitution, en dehors de ces directives, également développées dans une certaine mesure dans la version actuelle des orientations pratiques.

En Norvège, la composition d’un plan de reconstitution dépend des objectifs proposés sur le plan de la durée de la reconstitution, de l’activité de pêche pendant la phase de reconstitution, des niveaux de risque, du niveau d’évaluation au cours de la reconstitution, etc. Il est rare qu’une interdiction totale de la pêche soit prononcée pour laisser le stock se reconstituer. L’outil le plus utilisé est une réduction progressive de la mortalité par pêche. La difficulté au départ consiste à réduire les captures dans les premières phases du plan de reconstitution, ce qui entraîne obligatoirement une forte baisse des revenus des parties prenantes à court terme. Cependant, on a pu observer une reconstitution rapide de certaines espèces grâce à la réduction de l’effort de pêche, et les pêcheurs norvégiens ont tiré parti des avantages apportés par l’investissement réalisé en faveur des rendements futurs, même au niveau individuel.

Aux États-Unis, les stratégies de reconstitution sont généralement intégrées sous forme de modification aux plans de gestion de la pêche. S’il n’existe pas de plans de gestion, la loi prévoit qu’il doit en être établi dans un délai d’un an. Tout stock désigné par le passé ou dans le présent comme surexploité doit être associé à un programme de reconstitution jusqu’à ce qu’il atteigne un niveau compatible avec une MSY durable. Beaucoup de stocks considérés comme surexploités ont été soumis à des niveaux

excessifs d'effort ces dernières années, tandis que d'autres peuvent être désignés comme surexploités en raison des conditions de l'environnement, de la dégradation de l'habitat ou de fluctuations naturelles des stocks. Il peut arriver que ces facteurs réduisent la biomasse du stock à des niveaux qui ne permettent pas une production maximale équilibrée durable. Les mesures de gestion ont parfois peu d'influence sur l'état des stocks. Une grande partie des stocks de saumon du Pacifique placés sous la responsabilité du Conseil de gestion des pêches du Pacifique, par exemple, est en fait peu touchée par les pêches relevant des compétences du Conseil. D'autres stocks sont désignés comme menacés ou en danger d'extinction au titre de la loi sur les espèces menacées d'extinction et leur gestion s'effectue dans le cadre de la loi.

### *Procédures d'évaluation et d'examen*

Le règlement du Conseil n° 2371/2002 (articles 5 et 6) dispose que « la Commission rend compte de l'efficacité des plans de reconstitution quant à la réalisation de leurs objectifs ». Dans l'analyse d'impact de 2008 relative à la proposition de la Commission instituant des mesures de reconstitution des stocks de cabillaud, il a été reconnu que la stratégie initiale était insuffisante, les objectifs visés n'ayant pas été atteints. En actualisant son plan de reconstitution des stocks, l'Union européenne a révisé ses objectifs à long terme et, au lieu de fixer des niveaux spécifiques de biomasse, a cherché à atteindre un taux d'exploitation optimal pour garantir la production maximale équilibrée. Pour tenir compte des observations formulées par les États membres, elle a simplifié le système de gestion tout en permettant aux pays une plus grande souplesse dans sa mise en œuvre. Enfin, le plan actualisé devrait aussi traiter plus directement la question des rejets et bénéficier de l'introduction de règles de capture plus claires, de façon à réduire le nombre de décisions improvisées.

À la demande de la Commission, le Comité scientifique, technique et économique de la pêche a présenté une proposition de dispositifs pour la réalisation des évaluations futures des plans en place, en particulier pour la sole et la plie de mer du Nord, le cabillaud de la Baltique, le merlu, la langoustine, la sole du golfe de Gascogne et la sole de la Manche occidentale en 2009-10. Cette évaluation se présente comme suit :

- Informations et données générales — contexte historique, objectifs et points de référence, données actualisées sur la pêche et la flotte.
- Éléments à examiner :
  - Mise en œuvre : questions de conception, application et contrôle
  - Effets sur l'environnement : réactions et conséquences des mesures de gestion sur le plan de la pêche et des stocks, cohérence des objectifs et des points de référence
  - Effets sur l'écosystème : pratiques en matière de rejets, taux de prises accessoires, dégradation de l'habitat
- Effets économiques et sociaux — données et calculs d'indicateurs pour les flottes concernées (ou objectifs socio-économiques généraux de la PCP si aucun objectif spécifique n'est défini), efficacité par rapport aux coûts (les avantages compensent-ils le coût de la mise en œuvre et des contrôles ?).
- Valeur ajoutée du plan — que se serait-il passé si le plan de gestion n'avait pas été mis en place ? Coûts/avantages environnementaux et socio-économiques du plan.

- Évaluation des résultats du plan (sur la base de ce qui précède) — efficacité, utilité, efficience (efficacité par rapport aux coûts), utilité des indicateurs, viabilité du plan.
- Conclusions — appréciation générale et recommandations pour les révisions et évaluations futures du plan (données, indicateurs, objectifs).

En Nouvelle-Zélande, la mise en œuvre d'un plan de reconstitution sera suivie d'évaluations régulières des résultats obtenus par des groupes de travail scientifiques et de rapports. Dans la mesure du possible, ces travaux s'appuieront sur des programmes réguliers de suivi ou des évaluations des stocks.

En Norvège, l'évaluation des stocks soumis à un programme de reconstitution présente une importance fondamentale. L'estimation des réactions d'un stock aux restrictions de capture ne peut être qu'approximative, mais les programmes antérieurs permettent de disposer d'un nombre croissant de données qui peuvent contribuer à une estimation plus précise des effets que pourront avoir les programmes futurs. L'évaluation suppose des contributions financières régulières des groupes de recherche qui suivent la situation et rassemblent autant de données que possible, mais aussi un suivi attentif de l'activité de la flotte de pêche et la collecte de statistiques complètes de captures. Si l'on ne parvient pas à dégager les effets estimés, on peut être amené à revoir la démarche utilisée en appliquant des règles plus strictes de contrôle des captures. On peut par exemple prendre des mesures annuelles plus restrictives pour la réduction progressive de la mortalité par pêche. L'équilibre entre les inconvénients à court terme pour les parties prenantes et la nécessité d'une amélioration rapide du stock est un aspect important à prendre en considération.

#### *Gestion après reconstitution*

La gestion de la pêche après reconstitution du stock au niveau ciblé est un aspect essentiel mais souvent négligé de la conception et de la mise en œuvre des plans de reconstitution des stocks. Son importance tient à deux raisons. Premièrement, si l'on n'a pas réussi à résoudre les problèmes de gestion ayant conduit à la décision de reconstitution du stock, ces problèmes reparaîtront dès que l'une ou l'autre des mesures prises (restriction des prises, de l'effort ou des engins par exemple) sera supprimée. On peut considérer que la période de reconstitution nécessite des mesures spéciales, que les pêcheurs (et les gestionnaires) peuvent juger radicales et limitées dans le temps. Il faut s'assurer que les mesures de gestion qui font suite à la reconstitution et modifient les incitations fondamentales adressées aux pêcheurs sont adéquates et n'encouragent pas les surcapacités ou l'excès d'efforts à l'avenir.

Deuxièmement, les débats avec les parties prenantes au stade de la conception et leur accord sur la gestion après reconstitution permettront de leur donner plus d'assurances. Il est probable que les parties prenantes apportent à leur tour un soutien plus ferme à l'ensemble des mesures de reconstitution, d'où un risque réduit de défaillance ou de rechute des participants et une réduction possible des coûts d'application. La négociation et la préparation des paramètres de la reconstitution pourront aussi nécessiter un important investissement de départ.

Au niveau de l'Union européenne, il n'existe pas pour l'instant de politiques ou d'orientations spécifiques concernant les approches de gestion après reconstitution. En Nouvelle-Zélande, les pêches bien gérées sont par définition celles qui fluctuent autour de cibles appropriées et restent bien au-dessus des limites. Les mesures de gestion doivent permettre de maintenir cette situation. Les orientations pratiques spécifient les types de

mesures de gestion à utiliser pour que la pêche fluctue autour de cibles appropriées, à un niveau bien supérieur aux limites. En Norvège, lorsque des stocks auparavant surexploités se sont rétablis et que la phase de reconstitution est achevée, la question de la gestion du stock dans la période qui suit peut se poser. L'objectif le plus important est de maintenir la biomasse du stock reproducteur à un niveau de sécurité qui garantisse le renouvellement du peuplement. Il existe cependant d'autres stratégies qui peuvent satisfaire à cette condition. À ce stade, il peut être intéressant d'inclure de nouveaux objectifs tenant compte d'aspects sociaux et socio-économiques.

En Australie, la stratégie de capture envisage également la question du moment auquel autoriser une pêche ciblée après la reconstitution d'un stock au-dessus de  $B_{LIM}$ . Pour les stocks qui étaient passés au-dessous de  $B_{LIM}$  et qui se sont reconstitués mais ne figurent pas dans la catégorie des espèces vulnérables ou particulièrement menacées, la pêche ciblée sera autorisée tant qu'elle n'interfère pas avec la stratégie de reconstitution des stocks approuvée par l'AFMA et le ministère de l'Environnement. Pour les espèces inscrites sur la liste des espèces menacées au titre de la loi EPBC, la stratégie de capture prévoit que, lorsque la biomasse est supérieure à  $B_{LIM}$  et se reconstitue en tendant vers  $B_{TARG}$ , il doit être envisagé de les retirer de la liste des espèces menacées ou de modifier la catégorie dans laquelle elles se trouvent.

### ***Consultation et participation des parties prenantes***

#### *L'intervention des parties prenantes est essentielle au succès du plan de redressement*

La plupart des politiques et programmes publics prévoient maintenant explicitement d'associer les parties prenantes à l'élaboration des plans de redressement dès le départ, pour que ceux-ci bénéficient du plus large soutien possible. Cette association peut s'étendre à la fourniture de données biologiques et économiques, à l'élaboration des objectifs et des méthodes de reconstitution ainsi qu'à l'analyse de l'impact socio-économique des différentes options, et à la mise en œuvre du plan.

La participation des acteurs à l'élaboration des plans de redressement est particulièrement importante pour garantir l'utilisation des meilleures informations dans le processus de prise de décision. En outre, la marge d'incertitude liée aux évaluations scientifiques doit être clairement exposée aux acteurs, les décisions étant souvent prises sur la base d'informations incomplètes. Il est de la plus haute importance d'obtenir l'accord des pêcheurs sur un ensemble de règles prédéfinies de contrôle des pêches, dans la mesure où l'état du stock évolue en réaction aux mesures de reconstitution. Cela aide à limiter les demandes de relèvement des quotas ou de levée des restrictions aux premiers signes d'amélioration, et montre qu'on pratique une gestion capable de s'adapter aux différents degrés d'incertitude liés à la réaction des stocks vis-à-vis des mesures de reconstitution et des facteurs externes comme le changement climatique (Caddy et Agnew, 2004).

L'une des caractéristiques du plan coréen de reconstitution des stocks, fondé sur l'écosystème, est la participation active de différents acteurs, encouragée dans tout le processus d'élaboration, de mise en œuvre et d'évaluation du plan. Parmi ces acteurs figurent des pêcheurs, des universitaires, des membres des pouvoirs publics et des chercheurs. Le principe de la participation volontaire des pêcheurs et des autres parties prenantes associées à une gestion fondée sur les communautés est un aspect important. Cette participation contribue à assurer l'efficacité de la mise en œuvre des plans de redressement. Elle peut porter par exemple sur des décisions qui concernent les engins, le

nombre de jours de pêche et le choix des zones protégées, auxquelles les pêcheurs donnent leur accord.

Dans l'Union européenne, la Commission considère que le succès des politiques passe par un dialogue réel : l'échange de vues qui s'effectue ainsi avec les pêcheurs et les autres parties prenantes lui permet de mieux connaître leurs problèmes et leurs aspirations, qu'elle peut alors prendre en considération lorsqu'elle prépare des propositions de règles de pêche. Les acteurs du secteur de la pêche sont aussi plus susceptibles d'accepter et de mettre en œuvre les règles de la PCP s'ils ont participé à leur formulation.

La Commission européenne a pris diverses mesures pour renforcer le dialogue avec le secteur de la pêche et les autres parties intéressées. L'une des premières a consisté au début des années 70 à créer le Comité consultatif de la pêche. Une réforme du Comité a été conduite en 2000 pour en améliorer l'efficacité et élargir le dialogue avec l'industrie et les autres parties prenantes. De nouveaux groupes d'intérêt (aquaculture, ONG et scientifiques) ont été associés au Comité qui a pris le nom de Comité consultatif de la pêche et de l'aquaculture (CCPA) ; celui-ci est consulté par la Commission sur les mesures en relation avec la PCP et peut émettre des avis de sa propre initiative.

Malgré le renforcement du dialogue avec les parties prenantes, la consultation du secteur de la pêche dans le cadre de réforme 2002 de la PCP a montré que les progrès accomplis n'étaient pas suffisants. Les parties prenantes ne se sentaient pas suffisamment impliquées dans plusieurs aspects importants de la PCP, comme la fourniture d'avis scientifiques et l'adoption de mesures techniques. En particulier, de nombreux pêcheurs pensaient que leurs points de vue et leurs connaissances n'étaient pas bien pris en compte par les gestionnaires et les scientifiques. Pour y remédier, la Commission a proposé de créer un réseau de conseils consultatifs régionaux (CCR) faisant intervenir des pêcheurs, des scientifiques et d'autres acteurs au niveau régional. Sur la base de cette proposition, le Conseil a adopté en juillet 2004 un cadre commun prévoyant l'établissement de sept CCR correspondant à cinq zones géographiques, ainsi qu'aux stocks pélagiques et à la flotte de pêche en haute mer. Les CCR permettent maintenant au secteur de la pêche de travailler en collaboration plus étroite avec les scientifiques afin de rassembler des données fiables et d'étudier les moyens d'améliorer les avis scientifiques formulés. Ils soumettent à la Commission et aux États membres concernés des recommandations et propositions sur tous les aspects des pêches qu'ils représentent. Chaque plan pluriannuel est établi en collaboration étroite avec le CCR concerné pour ce qui concerne le contenu technique comme l'évaluation de l'impact socio-économique.

En Nouvelle-Zélande, c'est souvent un groupe de travail scientifique, en général un groupe de travail d'évaluation des pêches, qui signale la nécessité d'un plan de redressement. Les gestionnaires des pêches sont alors chargés d'élaborer des plans de redressement qui correspondent aux paramètres des règles de capture, en consultation avec les Maori, les parties prenantes et les scientifiques. Comme ces règles permettent une période de redressement comprise entre  $T_{\min}$  et deux fois  $T_{\min}$ , il est essentiel que les parties prenantes et les Maori y soient associés<sup>2</sup>, et que les parties prenantes définissent les contraintes sociales et économiques qui pèsent sur leurs activités. Toute modification non urgente d'un TAC ou d'un TACC doit passer par l'élaboration d'une note d'information préliminaire qui fait l'objet d'une consultation au titre de la section 12 de la loi sur les pêches. Un avis final est ensuite émis dans un document établi sur la base des observations des Maori, des intérêts environnementaux et commerciaux et de la pêche de loisir.

Aux États-Unis, la loi Magnuson-Stevens et d'autres textes prévoient un processus très complet pour assurer la participation des parties prenantes, notamment des usagers commerciaux et de la pêche de loisir, ainsi que d'autres parties intéressées. La consultation et l'association avec ces parties prenantes sont présentées en détail dans la loi Magnuson-Stevens, en particulier à la section 302 consacrée aux activités des conseils régionaux de gestion des pêches. Pour l'essentiel, les usagers commerciaux et amateurs, ainsi que d'autres acteurs, peuvent participer au processus de gestion par l'intermédiaire de membres du Conseil animés des mêmes intérêts, en assistant aux réunions publiques et en offrant leurs témoignages et leurs commentaires sur les mesures proposées. En outre, tous ces groupes peuvent participer dans le cadre du processus politique, en prenant contact avec leurs représentants élus au Congrès.

Au Canada, lorsqu'on estime que l'inscription de stocks sur les listes d'espèces en danger aura un impact important, le ministère est tenu, en application de la *Directive du Cabinet sur la rationalisation de la réglementation*, de procéder à des consultations publiques et à des analyses socio-économiques à l'appui de sa décision. Des consultations supplémentaires sont nécessaires lorsque des revendications foncières et des droits conférés aux autochtones ou aux premières nations en vertu des traités sont en cause. Si des espèces figurent sur la liste des espèces en péril, la latitude considérable prévue par la loi sur les pêches en matière de gestion se trouve réduite. Les décisions de capture risquent d'être guidées par des interdictions automatiques prévues par la loi, à moins que des évaluations scientifiques n'établissent que la reconstitution des espèces ne sera pas menacée par un niveau donné de captures. Dans la gestion des stocks d'intérêt commercial, ce sont néanmoins les considérations économiques qui prévalent lorsqu'on considère que le stock visé se trouve dans la zone saine, mais pas s'il se trouve dans les zones critiques ou de précaution.

En Norvège, l'association des parties prenantes aux décisions de gestion annuelle s'effectue dans le cadre de la réunion consultative pour les réglementations sur les pêches, qui est un forum public d'accès libre. Les associations de pêcheurs, les entreprises de pêche, les syndicats, le parlement Sami, les autorités locales, les organisations environnementales et d'autres parties prenantes y sont représentés et peuvent donner leur avis. La réunion sur la réglementation est le principal moyen utilisé pour garantir l'engagement et la participation des parties prenantes. Dans l'année, les parties prenantes sont associées à d'autres décisions de gestion dans le cadre d'audiences et de consultations publiques. Différents aspects des pêches font l'objet de réglementations sous une forme ou sous une autre et ces dispositions réglementaires abordent des questions de conservation et de répartition des droits. Le régime national de gestion des pêches emploie trois séries d'instruments réglementaires ainsi qu'un dispositif très complet de mise en application. Comme on l'a déjà expliqué dans la section consacrée aux plans de redressement, les parties prenantes sont associées à travers une procédure de consultation lorsque de nouveaux plans de redressement sont sur le point d'être mis en place. Il faut alors trouver un équilibre entre les inconvénients à court terme pour les parties prenantes et l'importance d'une amélioration rapide des stocks.

En Australie, l'AFMA préconise une approche fondée sur le partenariat entre les gestionnaires de la pêche, l'industrie, les scientifiques, les exploitants du secteur halieutique, les écologistes et défenseurs de l'environnement, les représentants de la pêche de loisir et le grand public. Des comités consultatifs de gestion des pêches et des groupes d'évaluation des ressources, créés pour toutes les grandes pêches fédérales soumises à un régime de gestion, facilitent la mise en œuvre de cette stratégie<sup>3</sup>. Les comités consultatifs de gestion sont généralement composés du responsable AFMA de la

pêche considérée, de représentants de la filière, d'un chercheur, d'un défenseur de l'environnement et, le cas échéant, d'un représentant des pouvoirs publics de l'État ou du territoire concerné ainsi que d'un représentant de la pêche de loisir ou de la pêche sur bateau affrété. Les comités consultatifs ont une structure similaire mais s'occupent des pêches d'importance plus modeste ou en développement. Les groupes d'évaluation des ressources fournissent aux deux types de comités des évaluations de l'état des espèces ciblées, des espèces de moindre importance et des espèces constituant des prises accessoires, ainsi que des évaluations de l'écosystème marin.

### ***Instruments financiers ou autres à l'appui du redressement***

*Il est important de prévoir des mécanismes de transition pour obtenir et conserver le soutien nécessaire aux réformes mises en œuvre dans le cadre du redressement*

La Commission européenne, la Norvège et l'Australie ont récemment affecté des fonds ou mis en place des mécanismes de grande envergure, comme des programmes de rachat, pour accompagner les programmes de redressement. D'autres pays disposent du cadre législatif et réglementaire nécessaire pour instaurer de tels programmes s'ils le jugent nécessaire dans des cas particuliers. Aux États-Unis, par exemple, la loi Magnuson-Stevens prévoit la possibilité de mettre en place des programmes de rachat, et un programme de ce type existe depuis 2007. En Nouvelle-Zélande, aucun programme d'indemnisation n'a été appliqué depuis 1986.

L'Union européenne a mis au point un instrument financier pour assurer la transition vers une pêche plus durable. Le Fonds européen pour la pêche (FEP) permet aux États membres de financer la restructuration progressive du secteur qui souffre actuellement de surcapacité, et prévoit entre autres la sortie de flotte et la diversification des activités économiques. Dans le contexte du redressement des pêches, des incitations financières sont également offertes en faveur de l'amélioration de la sélectivité des engins. Le FEP, prévu pour durer sept ans (2007–13), est doté d'un budget total de 3.8 milliards EUR environ. Il apparaît comme la principale solution de substitution à l'élargissement de la gestion fondée sur les droits. Les États membres choisissent les projets qui bénéficient d'un cofinancement du FEP.

En Nouvelle-Zélande, aucun programme d'indemnisation n'a été appliqué depuis la mise en place du système de gestion par quotas en 1986. Chacun s'accorde sur le fait que le secteur de la pêche commerciale ne recevra pas de subvention.

En Norvège, un fonds a été mis en place le 1<sup>er</sup> juillet 2003 pour le désarmement des navires d'une longueur maximale de 15 mètres détenant un ou plusieurs permis annuels. Il est alimenté en partie par une redevance sur la valeur des prises débarquées par chaque navire de pêche du pays. Le gouvernement a pour l'instant transféré 108.25 millions NOK au fonds, ce qui représente 50 % environ de la part du secteur d'après les estimations. Le programme devait venir à expiration le 1<sup>er</sup> juillet 2008 mais a été prolongé jusqu'en 2009 car il restait des fonds. À mesure que les licences des navires déchirés sont retirées et redistribuées aux autres navires, le fonds doit permettre d'améliorer la rentabilité de ces derniers. À l'heure actuelle, il n'existe pas d'instruments économiques qui servent directement à soutenir le redressement des pêches, en raison de la productivité de plus en plus grande du secteur. Les autorités chargées des pêches en Norvège doivent systématiquement envisager des mesures fondées sur le marché pour assurer la rentabilité et une utilisation durable des ressources. Il est inévitable que le nombre de navires et de pêcheurs diminue à l'avenir et des subventions ne feraient que retarder la transition.

Le Canada a mis en place plusieurs programmes de reconversion professionnelle pour aider les pêcheurs à passer à d'autres activités et réduire ainsi la pression exercée sur les stocks. Des programmes temporaires de compensation de la perte de revenu ont aussi permis d'aider les populations et les communautés dans les périodes de récession du secteur de la pêche.

Aux États-Unis, il n'existe pas de programme officiellement destiné à apporter une assistance économique pour faciliter l'adoption et la gestion de plans de redressement, mais une aide limitée peut être fournie dans certaines conditions. Par exemple, un programme de réduction de la capacité de pêche peut être mis en place au titre de la section 312 (b-e) de la loi Magnuson-Stevens. Celle-ci permet l'instauration d'un programme de rachat qui réduit la capacité de pêche et peut contribuer à ce que le secteur soutienne les restrictions associées à un programme de redressement. Les experts financiers de *NOAA Fisheries* travaillent en coopération avec les propriétaires des navires pour élaborer et appliquer ces programmes. En outre, les pêcheurs concernés par le redressement des pêches peuvent recevoir une aide limitée dans certaines circonstances. La loi Magnuson-Stevens de 2007 comporte par exemple un programme approuvé récemment, le Fonds de conservation et de gestion des pêches, qui peut servir entre autres à aider financièrement les pêcheurs en compensation des coûts des modifications apportées aux pratiques et aux engins de pêche en application des dispositions de la loi.

Les dispositifs australiens de gestion des pêches sont conçus pour que le secteur s'adapte de façon autonome en s'appuyant sur les mécanismes du marché, y compris face à l'évolution des conditions commerciales et biologiques. Les pouvoirs publics n'apportent pas de soutien financier au redressement des pêches, y compris pour ce qui concerne l'exemption des honoraires de gestion, dont les coûts sont récupérés. En 2006–07, le gouvernement australien a cependant mis en œuvre un ensemble de mesures d'ajustement structurel dans le cadre du programme *Securing our Fishing Future*, pour répondre à des préoccupations environnementales (état des stocks halieutiques australiens) et économiques (maintien d'une industrie durable et rentable). Le programme comportait en particulier un dispositif unique plafonné à 149 millions AUD de sortie de flotte visant à réduire la capacité de pêche dans les stocks soumis à une surpêche, ou très susceptibles de subir une surpêche à l'avenir. Il visait aussi à répondre au déplacement de l'effort de pêche résultant de la création d'aires marines protégées dans le sud-est.

La Corée envisage des mesures de soutien aux pêcheurs pendant les périodes de redressement, de façon à encourager une participation volontaire aux plans (par exemple, soutien de la réduction de l'effort de pêche par la limitation du nombre de jours de pêche et par un système de suspension des opérations de pêche, amélioration des zones de pêche pour la pêche sélective d'espèces de petite taille et limitation des pêches mixtes, prise en charge des dépenses d'enlèvement des engins de pêche et systèmes d'aide à la formation des pêcheurs).

### *Aspects économiques et sociaux*

*Il est de plus en plus largement admis que la prise en compte des facteurs économiques au début de la procédure de planification peut accroître les chances de succès du redressement*

Les pays comme les États-Unis et la Nouvelle-Zélande sont tenus par des dispositions législatives d'envisager les aspects socio-économiques de la reconstitution ou de la gestion des stocks. Les mesures de redressement peuvent aussi entraîner l'adoption de

nouvelles réglementations susceptibles à leur tour de déclencher diverses évaluations économiques. Le manque de données et/ou de données compatibles avec les données biologiques fait partie des défis à relever pour tenir compte des préoccupations socio-économiques. Les données socio-économiques deviennent cependant plus fiables et les pays intègrent de plus en plus l'analyse des impacts socio-économiques (au niveau des recettes, coûts, valeur ajoutée brute, bénéfices et emploi, par exemple) dès le début de la conception des plans de redressement. Des mesures fondées sur le marché sont également étudiées dans plusieurs pays dans le cadre de ces plans.

Dans l'Union européenne, c'est surtout au moyen des évaluations et des études d'impact du CSTEP que l'analyse économique est intégrée aux plans de redressement. À mesure que les données économiques et sociales deviennent plus fiables et plus compatibles avec les données biologiques, l'analyse socio-économique joue un rôle plus important dans la conception des plans. Une étude récente a été consacrée à tous les modèles bioéconomiques disponibles susceptibles d'être utilisés à diverses fins de gestion des pêches<sup>4</sup>. Bien qu'elle progresse régulièrement, l'intégration des données (relatives aux recettes, aux coûts, à la valeur ajoutée brute, aux bénéfices et à l'emploi, par exemple) et des analyses socio-économiques au début de la phase de conception des plans reste limitée.

En Nouvelle-Zélande, la loi sur les pêches de 1996 prévoit que les facteurs économiques, sociaux et culturels applicables doivent être pris en compte dans les décisions sur les modalités et le rythme de redressement d'un stock au niveau cible, aux environs ou au-dessus de la MSY.

- Lorsque des quotas importants d'un stock particulier (supérieurs à 20 % environ du TAC) sont attribués à plusieurs groupes, les calendriers de redressement peuvent donner lieu à des désaccords considérables. Si le stock est presque entièrement attribué à un groupe, le calendrier choisi correspond en général davantage à ses intérêts. La section 13(3) de la loi sur les pêches (1996) dispose que : « en envisageant les modalités et le rythme auxquels un stock est porté au niveau qui permet d'obtenir une production maximale équilibrée..., le ministère tient compte des facteurs sociaux, culturels et économiques qui lui paraissent adaptés ». La loi sur les pêches dispose que les facteurs économiques, sociaux et culturels applicables doivent être pris en considération dans les décisions sur les modalités et le rythme de reconstitution du stock au niveau cible.
- Des intrants économiques peuvent servir à fixer les points de référence cible et à définir le calendrier de reconstitution dans le cadre des règles de capture, à condition qu'ils soient supérieurs ou égaux aux indications correspondantes des règles. Les conséquences économiques des fermetures de la pêche ou d'autres mesures de redressement dans le cas des pêches mixtes sont également prises en compte : dans ce cas, il faut prendre rapidement des mesures en collaboration avec les pêcheurs pour créer des incitations adaptées.

Aux États-Unis, toutes les mesures importantes de conservation et de gestion des pêches, y compris les plans de redressement, doivent comporter certaines évaluations économiques. Cette obligation figure dans la loi Magnuson-Stevens, d'autres lois et certains décrets. Les principaux impacts et problèmes économiques à prendre en compte sont les suivants :

- Loi Magnuson-Stevens : efficacité économique, quotas raisonnables, limitation des coûts, impacts économiques cumulatifs, évaluation des impacts économiques et des

avantages du redressement sur les secteurs de la pêche commerciale, de la pêche de loisir et de la pêche sur bateau affrété.

- Loi sur la politique nationale en matière d'environnement : impacts sur l'environnement humain.
- Loi sur la souplesse de la réglementation : impacts sur les petites entreprises.
- Décret 12866 : évaluation des bénéfices nets.

En outre, la loi Magnuson-Stevens comporte des dispositions discrétionnaires qui peuvent s'appliquer à l'évaluation des impacts économiques des plans de redressement. Par exemple, si un plan de redressement comporte un système de limitation de l'accès, la section 303(b)(6) sur la limitation de l'entrée prévoit l'examen des éléments suivants : « (A) participation actuelle à la pêche, (B) pratiques antérieures de pêche et dépendance à l'égard de la pêche, (C) économie de la pêche, (D) capacité des navires utilisés à se tourner vers d'autres pêches, (E) cadre culturel et social dans lequel s'inscrivent la pêche et les communautés de pêcheurs touchés, et (F) toute autre considération utile ».

En Corée, on utilise la modélisation bioéconomique pour analyser l'évolution des impacts économiques et atteindre le stock cible en s'appuyant sur l'évaluation des stocks de chaque espèce. La modélisation bioéconomique permet en particulier de tenir pleinement compte des incertitudes biologiques et économiques. Elle sert à sélectionner les mesures efficaces de reconstitution des stocks sur la base d'évaluations d'impacts concernant différentes mesures de gestion des pêches.

Au Canada, l'analyse économique requise par la LEP entre en jeu au stade de la planification des mesures de redressement dans le cas des espèces menacées ou en danger d'extinction. Le plan d'action doit comporter une « évaluation des répercussions socio-économiques de sa mise en œuvre et des avantages en découlant ». La loi sur les pêches ne comporte pas de dispositions explicitement consacrées aux objectifs économiques de la gestion des pêches. Les analyses économiques sont donc réalisées au coup par coup. Cependant, le Canada a commencé récemment d'inclure des données économiques dans les plans de gestion intégrée des pêches, de sorte que la capacité d'utilisation de l'information économique et les incitations au redressement en seront renforcées.

### ***Application de mesures ou d'incitations fondées sur le marché***

Dans l'Union européenne, les mesures ou incitations fondées sur le marché continuent de relever de la compétence des États membres. C'est tout particulièrement le cas de l'utilisation de systèmes de gestion fondés sur les droits. Une étude effectuée en 2009 présente l'application de ces systèmes dans les États membres de l'Union européenne ([ec.europa.eu/fisheries/publications/studies/rbm\\_2009\\_part1.pdf](http://ec.europa.eu/fisheries/publications/studies/rbm_2009_part1.pdf)). Elle recense 63 systèmes différents de gestion des pêches maritimes fondés sur des droits. Sur ce total, 47 (75 %) sont assortis de droits de propriété faibles, trois (5 %) de droits de propriété forts non transférables et 13 (20 %) de droits forts transférables, situation qui concerne l'Espagne, le Portugal, les Pays-Bas, le Danemark, l'Estonie et le Royaume-Uni. Cependant, les progrès sont encore modestes et ponctuels dans ce domaine. Le rôle que pourraient jouer ces systèmes dans la gestion des pêches de l'UE est examiné dans le cadre des consultations en cours sur la réforme de la PCP, en particulier l'utilisation qui pourrait en être faite pour soutenir la restructuration des flottes de pêche et la réduction des surcapacités, et pour inciter à une meilleure gestion des pêches. Cette question apparaît comme particulièrement importante dans le contexte du redressement des pêches.

Aux États-Unis, les programmes fondés sur le marché sont autorisés par la section 303A de la loi Magnuson-Stevens, consacrée aux programmes d'accès limité privilégié (*limited access privileges programmes* — LAPP). Les LAPP constituent un moyen de réduire la mortalité par pêche et la surcapacité et peuvent donc faire partie de programmes de redressement.

La loi Magnuson-Stevens de 2007 autorise les conseils de gestion des pêches à soumettre, pour une pêche gérée au moyen d'un système d'accès limité, un programme d'accès limité privilégié, si celui-ci répond aux dispositions de la loi, et le Secrétariat d'État à l'accepter. Plus précisément, le terme de programme « d'accès limité privilégié » (LAPP) : (A) se réfère à un permis fédéral délivré dans le cadre d'un système d'accès limité au titre de la section 303A permettant de capturer une quantité de ressources marines exprimée au moyen d'une unité ou d'unités qui représentent une portion du total admissible de captures qu'une personne peut recevoir ou détenir pour son usage exclusif ; et (B) comprend un quota individuel de pêche ; mais (C) ne comprend pas de quotas attribués aux communautés pour assurer leur développement, tels qu'ils sont décrits à la section 305(i).

Pour aider les conseils à élaborer et à mettre en œuvre ces programmes et d'autres similaires, *NOAA Fisheries* a entrepris d'élaborer des orientations réglementaires sur différentes questions posées par les LAPP ainsi qu'une stratégie plus générale concernant les programmes de « partage des captures ». Cette appellation inclut les LAPP et éventuellement d'autres programmes de gestion attribuant une part des captures exclusivement à des bénéficiaires désignés. Avec la mise en place d'une politique et d'une stratégie consacrées aux programmes de partage des captures, les conseils et les groupes professionnels qu'ils représentent pourront choisir parmi divers programmes exclusifs de quotas, tels que quotas individuels, programmes de quotas au profit des communautés, coopératives de pêche ou quotas sectoriels.

## Principaux enseignements

Les études par pays réalisées pour ce rapport donnent un aperçu du processus de redressement des pêches dans certains pays de l'OCDE et plusieurs organisations régionales. Bien que l'approche, le cadre d'action et le dispositif législatif varient selon les pays, il peut en être tiré des enseignements communs à appliquer aux méthodes utilisées pour mettre au point les plans de redressement.

Le suivi des progrès des plans de redressement et de l'état des stocks au niveau national améliore la transparence et contribue à mettre en évidence les avantages des plans. Les évaluations nationales offrent un tableau précis des progrès des plans de redressement et permettent de les mesurer. Cette transparence accroît la crédibilité du redressement et améliore la communication ; elle permet aux parties prenantes et au grand public d'avoir une idée claire de l'évolution des stocks et peut contribuer à un soutien plus ferme et à une meilleure acceptation des mesures de redressement. En outre, s'il est important de diffuser les informations relatives à l'état et aux progrès des plans de redressement, c'est non seulement pour qu'elles soient disponibles mais aussi pour que les parties intéressées en prennent connaissance.

Le soutien conféré par les lois et réglementations permet d'asseoir le redressement sur des fondations solides, tandis que les politiques et directives fournissent des orientations plus précises. Il a été démontré que l'existence d'une obligation claire, définie par la loi, de procéder au redressement des pêches est un facteur de succès des plans de

redressement, car elle met en évidence l'importance d'une pêche durable et viable en faisant du redressement une obligation légale. Les politiques d'appui et les orientations formulées créent un environnement souple qui définit les modalités d'application des obligations légales et de réalisation du redressement. Dans les pays examinés, ces politiques et orientations définissent souvent des règles de contrôle des captures, donnent des indications sur la détermination des niveaux à cibler et sur la manière de faire face aux risques et à l'incertitude. Les politiques d'appui permettent de recueillir et de partager des informations librement et de façon transparente et, lorsque les règles du jeu sont définies d'emblée, contribuent aussi à la confiance du public.

***La cohérence entre les outils législatifs et les politiques de reconstitution des stocks est essentielle***

Beaucoup de pays disposent de plusieurs outils législatifs pour soutenir le redressement. L'existence de critères bien définis indiquant quel est l'outil le mieux adapté dans des circonstances données contribue beaucoup à l'instauration de la confiance avec les parties prenantes. Tout défaut de cohérence peut compromettre les objectifs des politiques et aller à l'encontre du but recherché ; des politiques cohérentes se renforcent mutuellement.

***Prévoir à l'avance la stratégie de gestion qui prendra le relais du plan de redressement apporte des assurances aux parties prenantes***

En veillant à ce que les parties prenantes comprennent les modalités de restructuration de la pêche après le redressement, on s'assure que les plans et mesures d'appui mis en place atteindront leurs objectifs.

***L'intervention des parties prenantes est essentielle au succès du redressement***

Les pays examinés ont souligné l'importance des procédures de collaboration qui associent parties prenantes et partenaires, de l'élaboration des plans de redressement jusqu'à leur mise en œuvre. L'intervention des parties prenantes est importante car elle accroît la probabilité que les mesures reçoivent leur adhésion et leur soutien, et en facilite la mise en œuvre, l'acceptation et l'adoption. Elle conduit à la mise en place d'un plan commun et en définitive d'une responsabilité partagée.

***Il est important de prévoir des mécanismes de transition pour obtenir et conserver le soutien nécessaire aux réformes mises en œuvre dans le cadre du redressement***

L'une des grandes difficultés du redressement réside dans la répartition des impacts résultant de la mise en œuvre des mesures de redressement et dans le maintien des mesures nouvelles de gestion. Certains pays ont mis en place des programmes d'indemnisation dans le cadre de leurs plans de redressement afin d'obtenir durablement le soutien des parties prenantes et des groupes touchés qui risqueraient sinon de manifester leur opposition avec énergie.

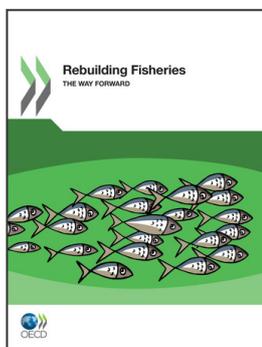
Il est de plus en plus admis que la prise en compte des facteurs économiques dès les premières phases de la planification peut accroître les chances de succès du redressement. Les pouvoirs publics se servent de plus en plus, dès le début du processus, d'analyses économiques solides qui montrent les effets des différentes mesures. Dans certains pays, ces analyses économiques sont rendues obligatoires par la loi.

### *Notes*

1. L'utilisation d'un taux de probabilité supérieur à 50 % permet de s'assurer que les plans de redressement ne sont pas abandonnés trop tôt. En outre, lorsqu'un stock est passé au-dessous de la limite non contraignante, il faut reconstituer la structure par âges en plus de la biomasse, ce qui ne serait pas forcément possible avec une probabilité de 50 %.
2. Les Maori sont traités comme des partenaires plutôt que comme des parties prenantes et ont donc un statut différent.
3. Les seules exceptions sont les pêches en mer de Corail et sur le plateau sud-tasman.
4. Pour toute information complémentaire, voir :  
[ec.europa.eu/fisheries/publications/studies/bio-economic\\_models\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/fisheries/publications/studies/bio-economic_models_en.pdf).

### *Références*

- Caddy, J.F. et D.J. Agnew (2004), « An Overview of Recent Global Experience with Recovery Plans for Depleted Marine Resources and Suggested Guidelines for Recovery Planning », *Review of Fish and Fisheries*, Vol. 14, pp. 43-112.
- Japan Fisheries Agency (2007), *Japan's Fisheries*, Tokyo, septembre, disponible en ligne : [www.jfa.maff.go.jp/](http://www.jfa.maff.go.jp/).
- Larkin, S., Sylvia, G., Harte, M., Quigley, K. (2007). « Optimal Rebuilding of Fish Stocks in Different Nations: Bioeconomic Lessons for Regulators ». *South Atlantic Fishery Management Council Marine Resource Economics*, Volume 21, pp. 395–413.
- Wakeford, R.C., D.J. Agnew et C.C. Mees (2007), *Review of Institutional Arrangements and Evaluation of Factors Associated with Successful Stock Recovery Programs*, CEC 6<sup>th</sup> Framework Programme No. 022717 UNCOVER, MRAG Report, mars.
- Wiedenmann, J. et M. Mangel (2006), *A Review of Rebuilding Plans for Overfished Stocks in the United States: Identifying Situations of Special Concern*, Lenfest Ocean Program, Washington DC, juin, disponible en ligne : [www.lenfestocean.org/publications](http://www.lenfestocean.org/publications).
- WWF (s.d.), *Essential Guide to Successful Recovery Plans for Europe's Fish Stocks*, WWF Europe, [www.panda.org/marine](http://www.panda.org/marine).



Extrait de :  
**Rebuilding Fisheries**  
The Way Forward

Accéder à cette publication :  
<https://doi.org/10.1787/9789264176935-en>

**Merci de citer ce chapitre comme suit :**

OCDE (2013), « Conceptions nationales et internationales du redressement des pêches : synthèse », dans *Rebuilding Fisheries : The Way Forward*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264168916-6-fr>

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

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

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