



# Les mécanismes du marché au service de la pêche

**COMMENT FACILITER  
LEUR UTILISATION**



OCDE



ÉDITIONS OCDE

# **Les mécanismes du marché au service de la pêche**

COMMENT FACILITER LEUR UTILISATION



ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

# ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

L'OCDE est un forum unique en son genre où les gouvernements de 30 démocraties œuvrent ensemble pour relever les défis économiques, sociaux et environnementaux que pose la mondialisation. L'OCDE est aussi à l'avant-garde des efforts entrepris pour comprendre les évolutions du monde actuel et les préoccupations qu'elles font naître. Elle aide les gouvernements à faire face à des situations nouvelles en examinant des thèmes tels que le gouvernement d'entreprise, l'économie de l'information et les défis posés par le vieillissement de la population. L'Organisation offre aux gouvernements un cadre leur permettant de comparer leurs expériences en matière de politiques, de chercher des réponses à des problèmes communs, d'identifier les bonnes pratiques et de travailler à la coordination des politiques nationales et internationales.

Les pays membres de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, la Corée, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, le Japon, le Luxembourg, le Mexique, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la République slovaque, la République tchèque, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse et la Turquie. La Commission des Communautés européennes participe aux travaux de l'OCDE.

Les Éditions OCDE assurent une large diffusion aux travaux de l'Organisation. Ces derniers comprennent les résultats de l'activité de collecte de statistiques, les travaux de recherche menés sur des questions économiques, sociales et environnementales, ainsi que les conventions, les principes directeurs et les modèles développés par les pays membres.

*Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les interprétations exprimées ne reflètent pas nécessairement les vues de l'OCDE ou des gouvernements de ses pays membres.*

Publié en anglais sous le titre :

**Using Market Mechanisms to Manage Fisheries**

SMOOTHING THE PATH

© OCDE 2006

---

Toute reproduction, copie, transmission ou traduction de cette publication doit faire l'objet d'une autorisation écrite. Les demandes doivent être adressées aux Éditions OCDE [rights@oecd.org](mailto:rights@oecd.org) ou par fax 33 1 45 24 99 30. Les demandes d'autorisation de photocopie partielle doivent être adressées au Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC), 20, rue des Grands-Augustins, 75006 Paris, France, fax 33 1 46 34 67 19, [contact@cfcopies.com](mailto:contact@cfcopies.com) ou (pour les États-Unis exclusivement) au Copyright Clearance Center (CCC), 222 Rosewood Drive Danvers, MA 01923, USA, fax 1 978 646 8600, [info@copyright.com](mailto:info@copyright.com).

---

## *Avant-propos*

Depuis quelques années, les pays membres de l'OCDE ont pour objectif commun de recourir davantage aux mécanismes fondés sur le marché pour atteindre leurs objectifs. Nombreux sont ceux qui estiment que ces mécanismes peuvent contribuer à améliorer l'efficacité de l'exploitation des ressources et à faire concorder les motivations des agents économiques avec les aspirations de la collectivité en général. Les ministres de l'OCDE ont réaffirmé à plusieurs reprises, ces dernières années, leur volonté d'apporter des solutions inspirées du marché aux problèmes économiques et environnementaux. Le communiqué du Conseil de l'OCDE au niveau des ministres de 2001 appelait les pays membres à s'appuyer davantage sur le marché dans leur politique économique. En 2002, il indiquait : « Les prix de marché des ressources naturelles doivent refléter l'intégralité des coûts et des avantages, environnementaux et sociaux, des activités économiques, afin de mieux rendre compte de leur valeur non marchande et de leur impact à long terme », avant d'ajouter qu'il fallait que « les marchés soient davantage au service des objectifs de conservation des ressources ».

Les instruments économiques sont de plus en plus utilisés, depuis quelques années, dans le secteur de la pêche des pays de l'OCDE. Cependant, cette évolution continue de se heurter à des résistances dans de nombreux pays en raison des craintes qu'inspirent les éventuels effets redistributifs, sociaux, économiques et environnementaux des mécanismes de marché. C'est pourquoi le Comité des pêcheries de l'OCDE a décidé, dans le cadre de son programme de travail 2002-05, de consacrer une grande étude à l'application de ces mécanismes à la gestion des pêches.

Les instruments de type marché nécessitent de définir des droits d'accès aux ressources halieutiques. Ils regroupent les règlements administratifs qui ont une incidence sur l'activité des pêcheurs et un large éventail d'instruments économiques fondés sur le jeu du marché. Le présent rapport explique comment différents pays de l'OCDE utilisent les marchés pour améliorer la gestion des pêches et comment ils s'efforcent de concilier les différents intérêts en présence. Il montre qu'il existe une grande variété dans la conception et la mise en œuvre des mécanismes de marché, aussi bien dans les pays de l'OCDE qu'entre eux. Enfin, il décrit plusieurs mesures concrètes susceptibles d'aider les responsables de l'action publique à aplanir les difficultés soulevées par la mise en place de mécanismes de ce type.

A sa réunion des 10, 11 et 12 octobre 2005, le Comité des pêcheries a approuvé le présent rapport et a décidé de le mettre à la disposition d'un public plus large.

## Remerciements

Bertrand Le Gallic, de la Division des pêcheries de l'OCDE est le principal auteur de ce rapport. Il a reçu l'appui de Anthony Cox et de Carl-Christian Schmidt. L'édition du document et la préparation de sa publication sont dues à Sophie O'Gorman, Emily Andrews-Chouicha et Françoise Benicourt.

## *Table des Matières*

	<i>Page</i>
<b>LISTE D'ABRÉVIATIONS</b>	<b>7</b>
<b>GLOSSAIRE</b>	<b>9</b>
<b>RÉSUMÉ</b>	<b>11</b>
<b>PARTIE 1. MÉCANISMES DU MARCHÉ ET LES PÊCHES</b>	<b>19</b>
<b>CHAPITRE 1 : Analyse de l'utilisation des mécanismes du marché dans le secteur de la pêche</b>	<b>21</b>
<b>CHAPITRE 2 : Caractéristiques et effets des mécanismes du marché</b>	<b>37</b>
<b>CHAPITRE 3 : Dix options possibles de mise en oeuvre des mécanismes du marché</b>	<b>67</b>
<b>BIBLIOGRAPHIE</b>	<b>96</b>
<b>PARTIE II. ENQUÊTE SUR L'UTILISATION DES MÉCANISMES DU MARCHÉ DANS LES PAYS DE L'OCDE</b>	<b>105</b>
<b>PARTIE III. CAS DE PAYS</b>	<b>179</b>
<b>CHAPITRE 4. Islande</b>	<b>181</b>
<b>CHAPITRE 5. Japon</b>	<b>217</b>
<b>CHAPITRE 6. Corée</b>	<b>229</b>
<b>CHAPITRE 7. Norvège</b>	<b>237</b>
<b>CHAPITRE 8. Espagne</b>	<b>277</b>
<b>CHAPITRE 9. Royaume-Uni</b>	<b>299</b>
<b>CHAPITRE 10. États-Unis</b>	<b>311</b>



## Liste d'abréviations

Abréviation	Définition
CPANE	Commission des pêches de l'Atlantique Nord-Est
DCA	droit de capture annuel
DPR	droit de pêche réglementaire
DUT	droit d'usage territorial
EI	quota d'effort individuel non transférable
EIT	quota d'effort individuel transférable
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
ICCAT	Commission internationale pour la conservation des thonidés de l'Atlantique
LL	licence limitée non transférable
LLT	licence limitée transférable
MSY	production maximale à l'équilibre
OP	organisation de producteurs
OPANO	Organisation des pêches de l'Atlantique Nord-Ouest
PCN	plafond de capture par navire
PCP	politique commune de la pêche (de l'Union européenne)
PQIT	part de quota individuelle transférable
PVQ	Programme de vérification à quai
QC	quota de capture collectif
QI	quota individuel non transférable
QIT	quota individuel transférable
SCS	suivi, contrôle et surveillance
SEQ	système d'échanges de quotas
SQS	système de quotas structurels
SQU	système de quotas unitaires
TAC	total admissible de capture
TACC	total admissible de capture commerciale
TJB	tonneau de jauge brute
UCN	unité de capacité par navire
ZEE	zone économique exclusive





## Glossaire

<b>Terme</b>	<b>Définition</b>
Divisibilité	Désigne la possibilité de diviser (a) les droits de propriété pour en créer de nouveaux définis par saison, par exemple, ou par région, zone, espèce, âge ou tout autre critère et (b) le volume contingenté en quotas plus petits, et d'en transférer une partie à d'autres.
Durée	Durée pendant laquelle le titulaire d'un droit peut en exercer la propriété. Plus la durée est courte, plus l'incertitude est grande.
Exclusivité	Indique s'il est possible ou non que d'autres portent atteinte aux droits d'un titulaire ou interfèrent avec ceux-ci.
Flexibilité	Renvoie à la capacité des titulaires des droits de propriété à organiser « librement » leurs activités pour atteindre leurs objectifs.
Qualité du titre	Définit la certitude, la sécurité et l'applicabilité du droit de propriété. Dans certains cas, les titulaires peuvent être très incités à s'autodiscipliner.
Risque souverain	Droit des pouvoirs publics de modifier les règles (fermeture imprévue d'une pêcherie) pour des raisons environnementales, de sécurité (pollution, par exemple) ou sociales (nouvelle attribution de droits), qui porte atteinte à la sécurité du droit de propriété. Le risque souverain relève également de la coopération internationale.
Cessibilité	Mesure dans laquelle un droit peut être cédé par la voie d'une vente, d'une location ou d'un échange.



## Résumé

Les instruments de type marché sont très employés dans la gestion des pêches dans les pays membres de l'OCDE. Ils nécessitent de définir des droits d'accès aux ressources halieutiques et regroupent, d'une part, les règles administratives qui ont une incidence sur les motivations qui poussent les pêcheurs à se livrer à la course au poisson ou à se suréquiper, et d'autre part, un éventail d'instruments économiques fondés sur le jeu du marché. Les responsables de l'action publique sont dans leur grande majorité d'avis que l'utilisation des instruments de type marché peut améliorer l'efficacité de la répartition et de l'exploitation de la ressource, et contribuer à rapprocher les motivations économiques des pêcheurs des aspirations de la société. Compte tenu des avantages potentiels des mécanismes de marché, les pays de l'OCDE ont tendance à les utiliser de plus en plus.

Néanmoins, la mise en place de mécanismes de ce type se heurte souvent à la résistance des acteurs du secteur de la pêche. Celle-ci est principalement due à l'interprétation relativement étroite qu'ils font des instruments de type marché, souvent purement et simplement assimilée aux quotas individuels transférables *stricto sensu*, qui sont certes l'exemple le plus souvent donné. Cependant, comme le montre la présente étude, force est de constater qu'une riche panoplie d'instruments de gestion de type marché est en fait appliquée à la pêche dans les pays de l'OCDE. Ces instruments varient beaucoup selon l'usage qui est fait des attributs des approches fondées sur les droits. Les quotas individuels transférables ne sont, par conséquent, qu'une partie du continuum que forment les instruments de type marché.

La présente étude a pour objet de démythifier le concept d'instrument de type marché et d'aider les responsables de l'action publique à faire un meilleur usage de ceux-ci dans la gestion des pêches. Elle vise aussi à répondre à un appel des ministres des pays de l'OCDE, qui souhaitent que le développement durable s'appuie davantage sur les instruments économiques. Elle fournit les résultats d'une enquête sur l'emploi des instruments de type marché dans les pays de l'OCDE et définit les principales caractéristiques de ces instruments tels qu'ils sont appliqués dans les différents pays. L'un des intérêts majeurs de cette étude, pour les responsables de l'action publique, réside dans la mise en évidence des mesures concrètes qui peuvent être prises pour surmonter les obstacles à leur utilisation. Cela contribuera à atténuer les craintes infondées que suscite l'application de ces mécanismes dans le secteur et à aider les responsables de l'action publique à caractériser les stratégies susceptibles de faciliter la transition vers une utilisation plus fréquente de ceux-ci.

### *Caractéristiques des instruments de type marché*

Comme le montre l'étude, plusieurs sortes d'instruments de type marché revêtent les six caractéristiques des droits de propriété (exclusivité, durée, qualité du titre, cessibilité, flexibilité et divisibilité). Ces caractéristiques ont été définies par la théorie des droits de propriété et peuvent être synthétisées comme suit :

- L'*exclusivité* indique s'il est possible ou non que d'autres portent atteinte aux droits d'un titulaire ou interfèrent avec ceux-ci, et dans quelle mesure le droit de propriété d'une personne recoupe les droits de propriété des autres.

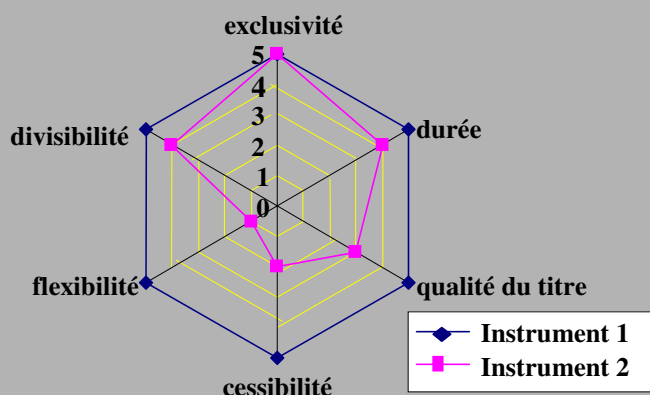
- La *durée* est la période pendant laquelle le titulaire d'un droit peut exercer celui-ci. Une durée longue permet au titulaire du droit d'assurer la rentabilité de ses investissements.
- La *qualité* du titre définit la certitude, la sécurité et l'applicabilité du droit de propriété. Plus la garantie dont le droit est assorti est prévisible, plus la qualité du titre est élevée. Lorsque plusieurs parties se partagent un stock, le niveau de la qualité du titre est entre autres, fonction du niveau et de l'efficacité de la coopération entre les parties en question.
- La *cessibilité* indique dans quelle mesure un droit peut être cédé par la voie d'une vente, d'une location ou d'un échange. Tous les degrés de cessibilité sont possibles. Cette propriété est jugée importante car elle facilite le transfert des droits entre opérateurs non efficaces et efficaces.
- La *divisibilité* désigne la possibilité de diviser les droits d'accès en formes de droits plus étroits et des quotas en quantités plus petites, principalement pour permettre le transfert d'une partie des quotas à d'autres.
- La *flexibilité* renvoie à la capacité des titulaires des droits de propriété à organiser librement leurs activités pour atteindre leurs objectifs. Elle leur permet à la fois d'utiliser leurs droits de la manière la plus efficace compte tenu des contraintes techniques (y compris en les vendant ou en les louant) et de modifier leurs activités de production dans l'optique de les adapter à leurs droits.

Dans la présente étude, les différentes catégories d'instruments de type marché sont représentées graphiquement de manière à mettre en relief leurs caractéristiques dominantes. Pour ce faire, nous avons utilisé une échelle allant de 0 (qui indique un niveau bas) à 5 (niveau élevé). Cette méthode permet de mettre en évidence les différences entre les instruments de type marché et de voir, d'un seul coup d'œil, les principaux avantages et inconvénients de chacun d'eux par rapport aux résultats attendus (*c.f.* encadré).

Chacune des caractéristiques des droits de propriété a un rôle à jouer dans le fonctionnement des instruments de type marché. L'exclusivité peut réduire l'incitation à participer à la course au poisson. La durée retentit sur l'horizon temporel des décisions d'investissement. La qualité du titre est susceptible d'accroître la certitude et de réduire le risque associé à l'accès à la pêcherie. La cessibilité contribue à assurer une affectation efficace des droits aux utilisateurs les mieux placés. Enfin, la divisibilité et la flexibilité peuvent améliorer les capacités d'adaptation aux changements économiques et environnementaux.

Ces six caractéristiques sont liées entre elles et, conjuguées, constituent un faisceau de droits favorable à telle ou telle forme de gestion. Par exemple, certaines d'entre elles (exclusivité, durée, qualité du titre et cessibilité) sont plus susceptibles de faciliter un ajustement structurel (investissement et capacité de la flotte), là où d'autres seront plus propices à un renforcement de l'efficacité de la capacité de pêche existante. La difficulté, pour les responsables de l'action publique, consiste à faire concorder le faisceau de caractéristiques et les contraintes institutionnelles, sociales et biologiques propres à une pêcherie donnée.

### Encadré. Représentation graphique des instruments de type marché



Nous comparons dans cet exemple un instrument de type marché (instrument de gestion 2) à un autre qui optimise toutes les caractéristiques (instrument de gestion 1). Le second se caractérise principalement par des niveaux très faibles de cessibilité et de flexibilité. Cela signifie que, même si l'incitation à surcapitaliser est faible (en raison notamment de la forte exclusivité et de la longue durée), le second instrument n'est pas susceptible d'encourager l'efficacité à court terme.

Dans la conception et la mise en œuvre de leurs instruments de gestion, les pays arrêtent implicitement ou explicitement la manière de conjuguer ces différents attributs dans l'optique d'atteindre leurs objectifs. Étant donné que réduire l'une ou l'autre des caractéristiques des droits de propriété suppose un coût d'opportunité, ils optent pour un niveau donné d'efficacité économique afin d'atteindre des objectifs économiques et sociaux déterminés.

### Principales conclusions

Il ressort de la présente étude que les instruments de type marché ne constituent pas uniquement des unités discrètes mais un continuum d'outils de gestion caractérisés par le niveau atteint par chacun des attributs des droits de propriété (voir le tableau pour un bref récapitulatif de la gamme des instruments de type marché utilisés dans les pays de l'OCDE, et de leurs principales caractéristiques). Ces attributs sont conjugués selon différentes configurations, en fonction des objectifs de la gestion et des objectifs sociétaux. Nous constatons en outre que les instruments de type marché sont amplement utilisés dans les pays de l'OCDE, même si l'échelle à laquelle ils sont appliqués et leur mise en œuvre varient beaucoup de l'un à l'autre. Cela souligne la flexibilité de ces instruments et la multiplicité de leurs possibilités d'application, et indique dans quelle mesure ils peuvent encore être perfectionnés et appliqués dans la zone de l'OCDE.

La manière dont les différents instruments de type marché conjuguent les caractéristiques aide à déterminer les répercussions qu'ils auront dans le secteur halieutique. L'examen des mesures déjà mises en œuvre dans les pays de l'OCDE révèle que certains instruments (tels que les quotas individuels d'effort et de capture) visent à optimiser l'efficacité économique de l'exploitation de la ressource, tandis que d'autres (par exemple les quotas de capture collectifs et certains types de plafonds de capture par

navire) permettent aux pêcheurs de s'adapter plus facilement aux fluctuations économiques et naturelles à court terme. Certains (comme les quotas individuels transférables) facilitent beaucoup les ajustements à long terme qui mettent en jeu l'investissement et la capacité.

Les conditions naturelles, géographiques et économiques ont aussi un rôle à jouer dans l'efficacité des différents instruments de type marché. L'étude montre que certains sont plus adaptés à des pêches artisanales dont la production est destinée à la consommation locale et qui se caractérisent par un grand nombre d'opérateurs (par exemple les quotas collectifs et les quotas d'effort individuel transférables). D'autres (comme les quotas individuels transférables) conviennent mieux aux pêches industrielles, et d'autres encore à la gestion de l'exploitation d'espèces sédentaires (droits d'usage territoriaux, entre autres).

Dans l'optique de concevoir et de mettre en œuvre avec succès des instruments de type marché, les gestionnaires des pêches doivent résoudre divers problèmes techniques, administratifs et sociaux. Après analyse de l'expérience des pays de l'OCDE, la présente étude décrit dix pistes qui sont susceptibles de faciliter la mise en place des instruments de type marché et d'améliorer leur conception, et dont les responsables de l'action publique pourraient s'inspirer. Elles peuvent être synthétisées comme suit :

- 1 : *Familiariser tous les acteurs avec le concept d'instrument de type marché*
- 2 : *Donner la préférence à une mise en œuvre progressive des instruments de type marché*
- 3 : *Ne pas nécessairement adopter une stratégie uniforme*
- 4 : *Concevoir avec soin la procédure de répartition des droits*
- 5 : *Utiliser les forces du marché avec pragmatisme*
- 6 : *Répondre à la question du « regroupement excessif »*
- 7 : *Exploiter « l'effet de démonstration » (et tirer parti de l'expérience acquise)*
- 8 : *Faire participer les acteurs au processus de réforme*
- 9 : *Tenir compte des caractéristiques des différentes pêches*
- 10 : *Faire preuve de pragmatisme dans les arbitrages*

En montrant que les instruments de type marché sont d'un usage plus répandu qu'on ne le pense en général, et que beaucoup de pays retirent des avantages de leur utilisation, ces pistes aideront à surmonter la « peur du changement » qui est considérée comme l'un des principaux obstacles à leur mise en œuvre. Chacune d'elle renvoie à l'un des problèmes auxquels sont confrontés les responsables de l'action publique, aux principaux résultats de l'enquête sur les pays de l'OCDE et aux solutions envisageables, sur la base de l'expérience des pays membres.

### ***Implications pour les responsables de l'action publique***

Les conclusions du présent rapport ont trois grandes implications pour les responsables de l'action publique. Tout d'abord, les gestionnaires des pêches ont manifestement à leur disposition une gamme d'instruments de type marché plus étendue qu'on ne pourrait le penser. L'expérience des pays de l'OCDE révèle que la méthode de conception et de mise en œuvre de ces instruments doit rester souple, de manière à tenir

compte des conditions sociales et biologiques des différentes pêcheries, ainsi que des contraintes institutionnelles (aussi bien nationales qu'internationales) susceptibles de limiter la marge de manœuvre des pays en matière d'instruments économiques. Il n'existe pas d'approche uniforme de l'utilisation des instruments de type marché, mais il est à l'évidence préférable de s'appuyer sur toute la gamme pour améliorer la gestion.

Ensuite, plusieurs attributs des instruments de type marché semblent jouer un rôle particulièrement important dans l'amélioration de l'efficacité de la gestion des pêches, de l'environnement réglementaire auquel sont soumis les pêcheurs, et de l'efficacité de l'exploitation de la ressource. Il s'agit de la durée des droits et de la possibilité de les transférer en tout ou partie à d'autres membres du secteur. Axer l'action sur le renforcement de ces caractéristiques contribuera à améliorer l'adaptabilité et la résilience du secteur aussi bien à court qu'à long terme, ainsi qu'à internaliser le processus d'adaptation à l'évolution des conditions externes.

Enfin, le développement des instruments de type marché a d'autant plus de chances de porter ses fruits que les parties prenantes sont appelées à participer aux processus de décision. L'effet de démonstration a dès lors davantage de chances de jouer et les membres du secteur seront d'autant mieux disposés à l'égard des instruments de type marché.



Tableau. Synthèse des instruments de type marché employés dans les pays de l'OCDE

Instrument	Exemples dans les pays de l'OCDE	Principales caractéristiques
Droits d'usage territoriaux ( <i>DUT</i> )	<p>Praires (Islande) Huîtres (États-Unis) Moules et coquilles Saint-Jacques (Nouvelle-Zélande) Ormeaux (Japon) Lacs et certaines zones côtières (Suède) Aquaculture (Mexique)</p>	<p>Attribution d'un secteur donné de l'océan à un utilisateur unique, en général un groupe dont les membres se voient ensuite accorder des droits. Généralement de longue durée et degré élevé de cessibilité réglementée ou informelle entre membres du groupe.</p>
Quotas de capture collectifs ( <i>QC</i> )	<p>Japon, Corée, États-Unis (développement des collectivités inuits et aléoutes de l'Alaska), Nouvelle-Zélande (attribution d'une part permanente du TAC aux Maoris), Canada, Europe (attribution de quotas collectifs aux organisations de producteurs)</p>	<p>Des quotas de capture sont attribués à des « communautés de pêcheurs ». La répartition des droits au sein de chaque communauté donne lieu à une concertation. Cette formule est souvent utilisée pour officialiser les droits d'accès traditionnels dans la pêche artisanale. Elle assure un degré élevé d'exclusivité, de divisibilité et de flexibilité.</p>
Plafonds de capture par navire ( <i>PCN</i> )	<p>Allemagne, Australie, Canada, Danemark, États-Unis, France, Irlande, Italie, Norvège, Nouvelle-Zélande, Pays-Bas, Royaume-Uni</p>	<p>Restreint le volume des captures que chaque navire peut débarquer pendant une période déterminée (semaine, mois, année) ou par sortie. Dans ce cas de figure, la plupart des caractéristiques des droits atteignent un niveau peu élevé. L'exclusivité est limitée et la course au poisson n'est pas nécessairement freinée ; la flexibilité et la qualité du titre sont modérées.</p>

Instrument	Exemples dans les pays de l'OCDE	Principales caractéristiques
Quotas individuels non transférables ( <i>QI</i> )	Allemagne, Royaume-Uni, Italie, Espagne, Danemark, Norvège, Canada, Portugal, États-Unis, France, Belgique	Donne le droit de prélever une quantité déterminée de poisson sur un stock ou, plus généralement, un pourcentage d'un TAC. L'exclusivité et la flexibilité relativement élevées permettent aux titulaires d'exploiter leurs droits au moindre coût et de s'assurer un volume de capture donné. La course au poisson à laquelle donne lieu un simple TAC est en grande partie supprimée, mais l'absence de cessibilité restreint l'efficacité de l'activité.
Quotas individuels transférables ( <i>QIT</i> )	Australie, Canada, Islande, Nouvelle-Zélande, Norvège, Pologne, États-Unis	Donne le droit de capturer un pourcentage déterminé d'un TAC qui est ensuite cessible. Toutes les caractéristiques atteignent dans ce cas un niveau élevé. Ce système assure des incitations à long terme appropriées en ce qui concerne les décisions d'investissement et optimise l'exploitation des capacités de pêche à court terme.
Licences limitées non transférables ( <i>LL</i> )	Australie, Belgique, Canada, Grèce, Islande, Italie, Japon, Pays-Bas, Royaume-Uni, États-Unis, France, Japon, Espagne	Ces licences peuvent être liées à un navire, à son propriétaire ou aux deux et, pour être « de type marché », doivent être en nombre limité et porter sur un stock ou une pêche précise. En restreignant l'accès à un stock, cet instrument contribue à freiner la course au poisson et à empêcher la dissipation de la rente. Cependant, l'absence de cessibilité et de divisibilité fait obstacle à l'utilisation optimale de la capacité de pêche.

Instrument	Exemples dans les pays de l'OCDE	Principales caractéristiques
Licences limitées transférables ( <i>LLT</i> )	Mexique, Royaume-Uni, Norvège et France (dans une certaine mesure)	Lorsque les licences limitées sont transférables, les pêcheurs sont plus incités à adapter leur capacité et leur effort à court terme en réaction aux conditions naturelles et économiques. Elles sont généralement attribuées pour une durée très longue, mais ne sont pas divisibles.
Quotas d'effort individuel non transférables ( <i>EI</i> )	Nombre de jours de pêche autorisés (Islande, Belgique) Nombre limité de casiers (crabe ou langouste, Australie, Canada, États-Unis, France et au Royaume-Uni) Nombre limité d'heures de pêche par jour (coquille Saint-Jacques en France)	Ces droits portent sur la quantité d'unités d'effort qu'un pêcheur peut employer pendant une période déterminée. Ils sont généralement utilisés dans des pêches qui ciblent des espèces sédentaires et se caractérisent par un niveau modéré ou relativement élevé d'exclusivité, de durée et de qualité du titre.
Quotas d'effort individuel transférables ( <i>EIT</i> )	Journées de pêche négociables (flotte des 300, en Espagne) Capacité de pêche (Suède)	La cessibilité facilite l'adaptation à court et long termes, et permet un meilleur usage des capacités de pêche.

## **PARTIE I**

# **MÉCANISMES DU MARCHÉ DANS LE SECTEUR DE LA PÊCHE**



## Chapitre 1

### Analyse de l'utilisation des mécanismes du marché<sup>1</sup> dans le secteur de la pêche

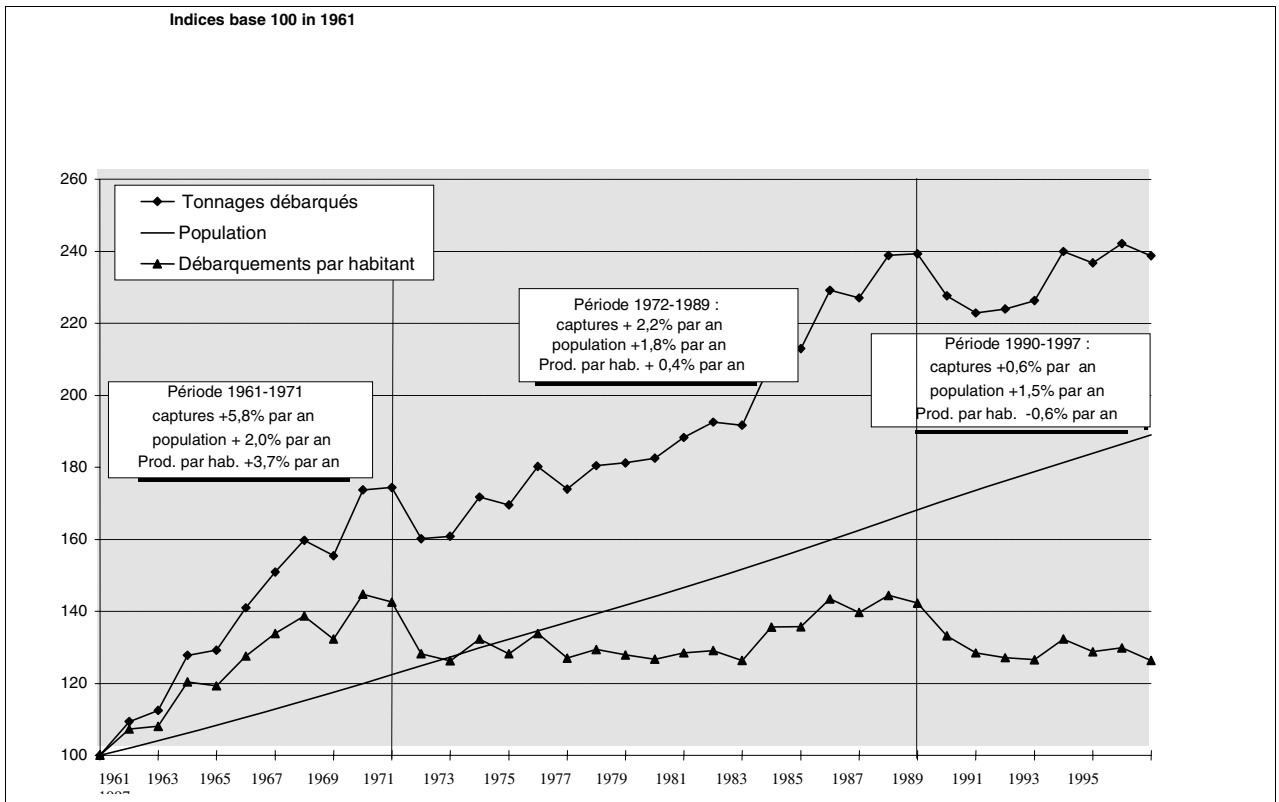
#### Introduction

Vingt ans après l'adoption de la Convention sur le droit de la mer, les pêches mondiales restent une illustration parfaite de la « tragédie des communs » (Hardin, 1968) qui frappe aujourd'hui un certain nombre de ressources de la planète et leur exploitation. Dans le secteur de la pêche, les symptômes de cette tragédie sont la surexploitation des ressources, la surcapacité et les conflits récurrents entre groupes d'utilisateurs.

La production mondiale d'espèces commerciales (essentiellement démersales) n'a cessé de décliner depuis plusieurs années (FAO, 1994). La surexploitation particulièrement prononcée des stocks les plus prisés fait craindre un affaiblissement durable de leur capacité de reproduction. La baisse des captures mondiales d'espèces démersales n'a pu être compensée jusqu'ici par l'intensification de la pêche d'espèces situées à des niveaux trophiques inférieurs (petits pélagiques principalement ; Pauly *et al.*, 1998). Mais, comme la réserve des stocks encore sous-exploités s'épuise petit à petit pour ne plus représenter qu'un tiers environ des stocks disponibles, le régime d'exploitation actuel ne constitue qu'un pis aller. Dans les régions où la pêche a commencé à s'intensifier il y a déjà un certain temps (Atlantique et Pacifique Nord), le processus est plus avancé. Dans ces zones, les débarquements totaux déclinent régulièrement, mais le phénomène est plus ou moins sensible selon les stocks et les pêcheries. Comme la surpêche affecte davantage les espèces nobles et les individus de grande taille, dont le prix au débarquement par unité de poids est généralement plus élevé, la stagnation des tonnages débarqués (figure 1.1) masque une régression de la valeur économique de la production mondiale.

---

<sup>1</sup> Mécanismes du marché et instruments de type marché sont utilisés invariablement tout au long du rapport et ont la même signification.

**Figure 1.1. Pêche maritime et population mondiale (1961-1997)**

Source : FAO.

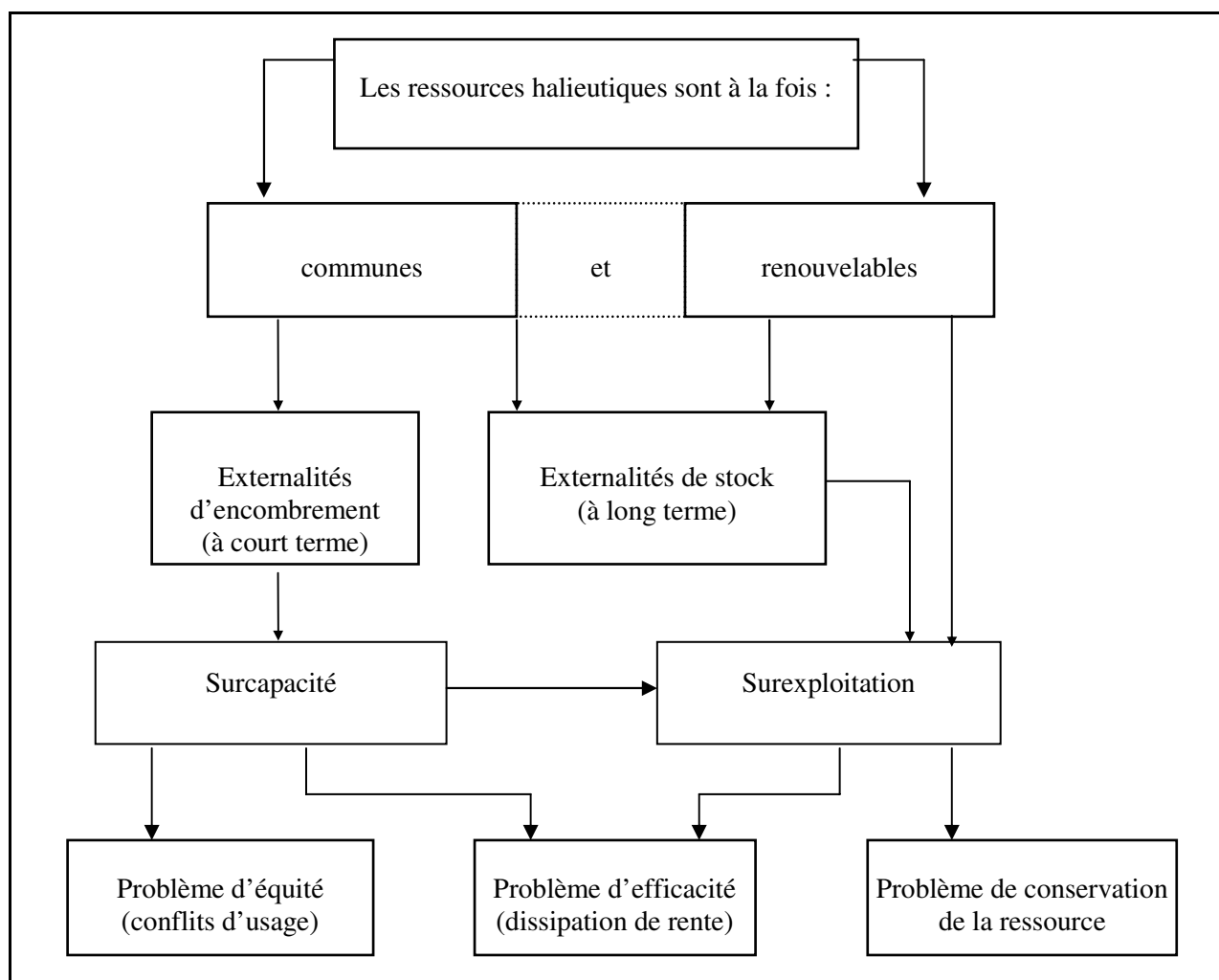
La surexploitation des ressources halieutiques a pour cause immédiate un accroissement excessif des capacités de capture, qui excèdent aujourd'hui significativement la productivité des stocks disponibles. La FAO (1994) a estimé à environ 54 milliards d'USD (soit 17 % de la valeur estimée des navires) le déficit d'exploitation de la flotte de pêche mondiale au début des années 90. Ce bilan, bien qu'approximatif et recouvrant des réalités diverses, est confirmé par de nombreuses études géographiquement plus circonscrites et de ce fait plus précises (*c.f.* Troadec et Boncœur, 2003).

Le déséquilibre entre les capacités de capture et la productivité des stocks disponibles donnent naissance à des différends fréquents entre les flottilles engagées dans l'exploitation des mêmes stocks [«guerres» du thon dans le Golfe de Gascogne (Antoine, 1995), de la morue dans l'Atlantique Nord-Est (Hannesson, 1996) ou du flétan dans l'Atlantique Nord-Ouest (Song, 1997), par exemple]. La diminution d'abondance de la ressource renforce l'érosion de l'emploi à la pêche qu'induisent les gains d'efficacité technique et la substitution capital-travail, elle-même souvent stimulée par les aides publiques. Parallèlement, dans le secteur halieutique de certains pays, le vieillissement de la population de pêcheurs révèle des situations de pénurie de main-d'œuvre, phénomène largement imputable à la « course au poisson » qu'attise la surcapacité, et qui rend le métier plus pénible et plus dangereux.

Les trois piliers du développement durable (environnemental, économique et social) sont donc directement concernés par la situation dégradée dans laquelle se trouve

aujourd'hui le secteur des pêches. Cependant, le problème a, dans une large mesure, une origine économique (figure 1.2). La surcapacité affectant le secteur résulte du jeu des externalités négatives croisées qui, à partir d'un certain seuil de rareté, deviennent significatives entre pêcheurs exploitant une ressource commune. En l'absence de mesures adéquates d'aménagement, ces externalités creusent l'écart entre produit marginal *social* et produit marginal *privé* de l'effort de pêche. Cet écart incite à un développement des capacités de capture disproportionné par rapport à la productivité naturelle de la ressource, et ce d'autant plus que le phénomène est fréquemment aggravé par des aides publiques<sup>2</sup>. La surcapacité est à son tour un puissant stimulant pour la dégradation de l'état des stocks et la multiplication des conflits d'usagers.

**Figure 1.2. Vue schématique du mécanisme économique de la surcapacité et de ses conséquences**



Source : Boncœur et Troadec, 2003

<sup>2</sup> Le montant des transferts publics en faveur de la pêche dans les pays de l'OCDE a été évalué à 19 % de la valeur totale des débarquements en 2000, avec des écarts importants d'un pays à l'autre (OCDE, 2003).



Nous présentons dans la section suivante l'ensemble des instruments de gestion des pêches dont disposent les autorités réglementaires pour faire face à ces défis.

### 1.1. Typologie des instruments de gestion des pêcheries<sup>3</sup>

Pour mieux expliquer où se situent les instruments de type marché dans l'arsenal réglementaire, nous nous proposons d'associer trois typologies fondées respectivement sur la méthode de contrôle, l'objectif de régulation et la variable de contrôle.

#### *Typologie selon la méthode de contrôle*

En général, les instruments de gestion appartiennent à deux catégories, à savoir les instruments économiques et les instruments réglementaires.

**Instruments économiques :** ces mesures adoptées par les pouvoirs publics ont une incidence sur les coûts et les avantages de différents choix qui s'offrent aux entreprises de pêche ou marins pêcheurs, l'effet recherché étant d'influencer leur comportement d'une manière qui améliore l'efficacité de l'exploitation des ressources. Les instruments économiques impliquent soit :

(i) la création d'un marché : à savoir droits ou permis négociables. Ces instruments sont fondés sur l'interaction des forces du marché et laissent la plupart des décisions économiques aux agents individuels qui interagissent par l'intermédiaire des marchés. Les droits et les permis se caractérisent par les attributs suivants (Scott, 1988) : droit d'usage exclusif, droit de tirer des revenus et droit de vendre ;

ou

(ii) un transfert monétaire, c'est-à-dire des *paiements* ou des *redevances/taxes* (par exemple taxes, subventions et droits). Ces instruments ont pour but d'influencer le comportement par le biais d'incitations qui **ne sont pas** fondées sur l'interaction des forces du marché.

**Mesures réglementaires et juridiques :** ces mesures prises par les pouvoirs publics, également appelées mesures *de maîtrise et de contrôle*, impliquent une restriction obligatoire du choix des entreprises de pêche ou des marins pêcheurs ; autrement dit, ceux-ci ont pour seule alternative de respecter des règlements spécifiques ou de se voir imposer des sanctions. Les mesures réglementaires ont généralement tendance à être moins flexibles que les instruments économiques, car elles ne laissent pas aux agents la latitude de déterminer le moyen le moins onéreux d'atteindre leurs objectifs.

#### *Typologie selon l'objectif de régulation*

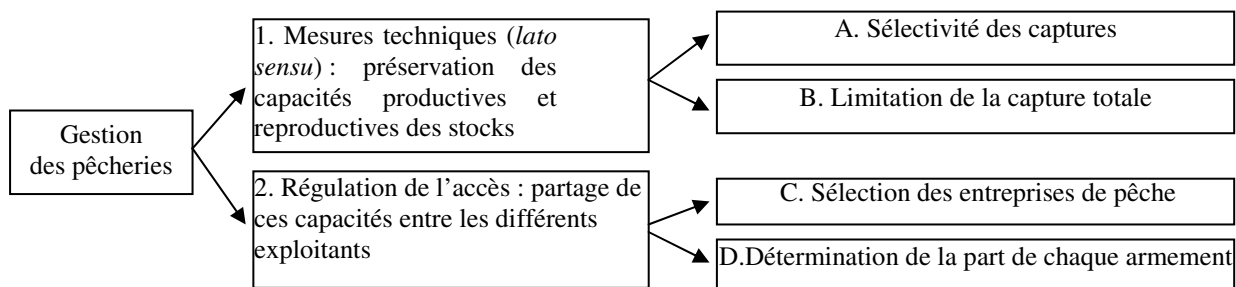
La gestion des pêcheries comprend deux ensembles de régulations, distinctes par leurs objectifs et par leurs modalités (figure 1.3) :

1. la préservation de la productivité des stocks halieutiques à l'aide de mesures techniques,

<sup>3</sup> Cette section s'appuie en grande partie sur les travaux de deux consultants : J-P. Troadec et J. Boncœur (2003).

2. l'ajustement des capacités de capture au taux de renouvellement des stocks halieutiques par le biais de la régulation de l'accès. Cela implique le partage de la capacité de production et de reproduction des stocks entre les usagers.

**Figure 1.3. Les deux composantes de la gestion des pêcheries**



Source : Boncœur et Troadec, 2003.

Le premier ensemble de mesures agit sur la production par recrue et sur la relation entre le stock de reproducteurs et le recrutement moyen sur le long terme. Schématiquement, deux types de mesures entrent dans cette catégorie :

- (A) les premières ont pour but de prévenir la capture prématurée des juvéniles par l'imposition de normes relatives à la sélectivité des engins (maillage des filets, par exemple) ou aux opérations de pêche (aires de pêche et saisons de fermeture, centrées sur les zones et étapes de concentrations de fractions de stocks qui justifient une protection particulière), et aux tailles minimales au débarquement ;
- (B) les secondes visent à limiter la capture totale afin de conserver une biomasse de reproducteurs suffisante pour maintenir la capacité reproductive du stock ; elles reposent généralement sur des plafonds de capture (TAC – total admissible de capture) ou des temps de pêche (annuel, hebdomadaire, journalier), périodiquement révisés pour tenir compte des variations de l'abondance des stocks.

La terminologie courante réserve généralement le qualificatif « techniques » au premier ensemble de mesures (cf. par exemple OCDE, 1997). Comme la limitation de la capture totale (TAC) ne traite pas du problème de sa répartition entre les pêcheurs, on peut également inclure ce type de contrôle dans les mesures techniques, au sens large<sup>4</sup>. Applicables en principe à tous les pêcheurs opérant dans des conditions similaires, les mesures techniques sont traditionnellement mises en œuvre par voie réglementaire.

Le second ensemble de mesures de gestion des pêcheries concerne le contrôle de l'accès individuel et collectif à la ressource. Il s'agit ici de répartir le potentiel productif limité des stocks entre les entreprises de pêche qui sont susceptibles de l'exploiter. Cette mission a elle-même deux aspects :

- (C) la sélection des armements autorisés à exploiter chaque stock ;

<sup>4</sup> C'est ce sens qui, sauf exception dûment mentionnée, sera retenu dans la suite du document.

- (D) la détermination de la part à laquelle chacun d'entre eux peut prétendre dans cette exploitation.

### *Typologie selon la variable de contrôle*

Il est possible d'améliorer la typologie des instruments de gestion en y ajoutant un critère utilisé dans l'étude intitulée « *Vers des pêcheries durables* » (OCDE, 1997, tableau 1, page 13), à savoir la variable de contrôle. A la différence de la situation qui prévaut en agriculture ou dans l'exploitation des forêts, la ressource halieutique présente un caractère « fugitif » (Ciriacy-Wantrup, 1952), c'est-à-dire mobile et mal connu, qui ne permet généralement pas de l'utiliser directement comme variable de contrôle. Le mode de régulation porte soit sur les prélèvements opérés par chaque entreprise de pêche (captures)<sup>5</sup>, soit sur les moyens qu'elle met en œuvre pour effectuer ces prélèvements (effort de pêche). Le problème du choix de la variable de contrôle est examiné en détail dans l'encadré 1.1.

### *Les instruments de type marché dans l'arsenal réglementaire*

Sur la base de l'analyse qui précède, la typologie des instruments de gestion est résumée dans le tableau 1.1 ci-dessous. Les instruments de type marché figurent dans les cases grisées.

Les instruments de type marché comprennent les règlements administratifs qui influent sur l'incitation des pêcheurs à pratiquer la course au poisson et à surcapitaliser ainsi que les instruments économiques fondés sur le jeu des forces du marché. En sont exclus les transferts monétaires. Même si certains transferts financiers peuvent apporter une solution à certains problèmes de gestion des pêcheries (voir encadré 1.2), quatre raisons plaident en faveur de leur omission dans le cadre de cette étude :

- premièrement, ces incitations économiques ne sont pas, par définition, fondées sur le jeu des forces du marché ;
- deuxièmement, les taxes et les redevances sur les ressources servent rarement d'incitations économiques (elles sont surtout employées pour répercuter les coûts de gestion sur les usagers) ;
- troisièmement, les subventions font l'objet d'une étude approfondie dans le projet intitulé « Subventions au secteur de la pêche et développement durable » ;
- quatrièmement, les principaux effets économiques attendus peuvent être engrangés lorsque les droits d'accès fondés sur les moyens de production (licences de navire, par exemple) ou la production (quotas de capture) sont à la charge des détenteurs de droits.

Pour analyser les modalités d'utilisation de ces instruments de type marché dans les pays membres de l'OCDE, il est proposé d'appliquer un cadre organisationnel innovant qui permet une description normalisée mais non normative. Ce cadre est décrit dans la section qui suit.

<sup>5</sup> Ou plutôt, en pratique, sur les débarquements, ce qui dans certains cas peut être une source de distorsion importante, du fait de l'existence de rejets en mer.

### Encadré 1.1. Le problème de la variable de contrôle

Le problème du choix de la variable de contrôle peut être abordé à partir du cas simple où la ressource, l'effort de pêche et les captures constituent trois scalaires reliés par une fonction déterminée. Dans un tel cas, il est en principe équivalent de contrôler l'effort ou les captures. La « bonne » variable de contrôle est alors normalement celle qui peut être le mieux contrôlée (par exemple celle pour laquelle le contrôle effectif peut s'effectuer au moindre coût).

Le débarquement de la totalité des captures en un petit nombre de points aisément accessibles et leur écoulement par des circuits bien identifiés (criées, usines de conditionnement...) constituent des circonstances favorables à l'adoption d'un contrôle basé sur les captures. Celui-ci peut alors s'effectuer à peu de frais « depuis le quai ». Ces circonstances sont en général plus facilement réunies dans le cas de la pêche industrielle que dans celui de la pêche artisanale. Toutefois, même si la situation est favorable en ce qui concerne la connaissance des débarquements, la connaissance imparfaite de l'état du stock et de sa dynamique peut compliquer sérieusement la fixation du TAC (étape préalable à la fixation de quotas individuels) ou du taux de la taxe sur les captures. Par ailleurs, lorsque le recrutement présente une forte variabilité naturelle et les individus composant le stock ont une faible durée de vie, la fixation d'un TAC ne présente guère d'intérêt sur le plan de la conservation de la ressource, et il est sans doute plus judicieux de gérer la pêcherie sur la base d'un système de contrôle de l'effort.

Un tel système s'impose si les captures échappent au contrôle du régulateur. Cependant, même dans le cas très simple envisagé ci-dessus, réguler l'accès individuel à la ressource à travers un contrôle de l'effort de pêche peut poser des problèmes. Dans le cas d'un système de licences, le contrôle effectif de l'effort de pêche implique de limiter non seulement le nombre de bateaux et leur puissance de pêche individuelle, mais encore leur temps de pêche. Les difficultés inhérentes à cette opération peuvent inciter le régulateur à réduire drastiquement la durée légale des campagnes de pêche (« *derby fishing* »), opération susceptible de créer d'importants inconvénients en termes de sécurité en mer, de qualité des produits et de commercialisation (risque d'engorgement du marché, surdimensionnement des installations à terre...).

Le cas décrit ci-dessus ne constitue qu'une première approche, excessivement schématique, du problème du support de la régulation de l'accès. L'effort de pêche et les captures ont en effet, fréquemment, un caractère multidimensionnel (et sont donc représentables sous forme de vecteurs plutôt que de scalaires).

Cette caractéristique est particulièrement nette pour l'effort de pêche, qui recouvre la mise en œuvre pendant un intervalle de temps donné d'un ensemble diversifié de facteurs de production : main d'œuvre, navires et engins de caractéristiques variables. Ces facteurs sont généralement substituables, de sorte que le contrôle de l'effort de pêche implique une autre alternative : (i) s'il ne s'exerce que sur une partie des facteurs mis en œuvre, la probabilité qu'il ne soit pas efficace est forte, les pêcheurs ayant normalement tendance à compenser les facteurs pour lesquels ils sont rationnés par le développement de ceux dont l'usage est libre (Clay et Revell, 1998) ; (ii) si le contrôle est exhaustif, il risque de présenter un coût élevé en termes d'administration du système et, plus encore peut-être, de diminution de la flexibilité économique des flottilles, figeant celles-ci dans une structure technique où toute innovation est proscrite (Christy, 1996).

En pratique, dans une pêcherie où la régulation de l'accès repose sur la limitation de l'effort de pêche, la difficulté de contrôler efficacement les différents paramètres de la puissance de pêche vient renforcer la tendance, mentionnée précédemment, au raccourcissement de la saison de pêche. Cette méthode de gestion se présente en effet comme le seul moyen véritable dont dispose le régulateur pour préserver la productivité des stocks. Ainsi, dans l'exemple classique de la pêcherie de flétan du Pacifique Nord-Est, la saison de pêche est tombée de 47 jours en 1977 à deux jours en 1991 et 1993, sans baisse caractérisée des débarquements (International Pacific Halibut Commission Annual Reports). La ressource a été conservée, sans que les performances économiques de la pêcherie s'en trouvent améliorées.

(suite de l'encadré page suivante)

(suite de l'encadré 1.1)

Le dilemme engendré par le contrôle de l'effort de pêche constitue un argument sérieux en faveur d'un contrôle de l'accès basé sur les captures. Toutefois, le problème de la complexité ne concerne pas seulement l'effort de pêche. Dans beaucoup de circonstances, la ressource exploitée est elle-même hétérogène (hétérogénéité interspécifique et/ou intraspécifique, en particulier entre classes d'âge). Cette caractéristique crée un problème de gestion des pêcheries dans la mesure où la sélectivité des engins de pêche est imparfaite, entraînant des « prises accessoires » plus ou moins importantes selon les métiers pratiqués. Ainsi, dans une pêcherie où la sélectivité des engins est faible, le contrôle de l'accès à la ressource par un système de quotas individuels s'avère particulièrement délicat et peut entraîner des effets pervers non négligeables, dans la mesure où il favorise l'augmentation des rejets en mer: (i) rejets d'individus appartenant à des stocks pour lesquels le pêcheur ne dispose pas (ou plus) de quotas de capture ; (ii) rejets d'individus appartenant à des stocks pour lesquels le pêcheur dispose de quotas, mais qui, du fait de leur caractéristiques (généralement de taille) ne lui permettent pas d'optimiser la valeur marchande de ces quotas (pratique de « l'écrémage »).

### Encadré 1.2. Mesures fiscales

Les mesures fiscales portant sur l'effort de pêche ou les débarquements relèvent de la même philosophie que le principe pollueur-payeur dans le domaine de la gestion environnementale. Leur fondement doctrinal est la théorie du coût social (Pigou, 1920), selon laquelle on peut conduire des producteurs d'externalités à intégrer celles-ci dans leurs calculs économiques en taxant les activités productrices d'externalités négatives, et en subventionnant celles qui produisent des externalités positives.

Dans le secteur halieutique, la taxation de l'effort de pêche ou des débarquements relève le coût réel unitaire de l'effort supporté par les entreprises, ce qui est censé les inciter à réduire leur effort. En modulant le taux de la taxe, on peut donc espérer par ce système restreindre l'effort jusqu'au point où son produit marginal social rejoint son coût réel unitaire (hors taxes), c'est-à-dire où la rente halieutique imputable à l'exploitation du stock est maximale. Dans un tel système, la rente est matérialisée dans le produit de la taxe, ce qui laisse entière la question de l'affectation de ce produit.

Jusqu'à présent, les mesures fiscales ont été relativement peu utilisées pour gérer les pêcheries. Les raisons peuvent en être d'ordre pratique (procédure de collecte de la taxe et risque associé de fausses déclarations) et politique (refus de taxer les pêcheurs). Néanmoins, on peut citer deux exceptions notables à cette règle. En Mauritanie, peu de temps après la création d'une ZEE en 1978, le gouvernement a mis en place un système original de taxation. Les taxes variaient de 3 % à 17.5 %. En 1992, la Société mauritanienne de commercialisation du poisson (SMCP) aurait collecté 20 millions d'USD. Ainsi, par l'établissement d'un monopsonne, le gouvernement a pu extraire une part non négligeable de la rente potentielle maximale des ressources de la ZEE nationale (Trodec et Boncœur, 2003).

Le second exemple est celui des accords signés par l'Union européenne pour accéder aux eaux de pays tiers. Dans le cadre de ces accords, généralement, une indemnisation financière est accordée aux pays en question. Dans certains cas, cette indemnisation est exprimée en euros par tonne. Même si ces accords sont assimilables, du point de vue du propriétaire de la ressource, à des systèmes de taxation, il convient de souligner que ce n'est pas nécessairement le cas du point de vue du titulaire des droits.

**Tableau 1.1. Typologie des instruments de gestion**

Objectif de régulation	Méthode de contrôle	Variable de contrôle	
		Effort de pêche (contrôle des moyens de production)	Captures (contrôle des prélèvements)
Préservation de la capacité productive et reproductive des stocks	Réglementaire (mesures techniques administratives)	- maillage - taille/nombre d'engins - fermetures spatio-temporelles	- sélectivité par la taille et le sexe - TAC
Réglementation de l'accès  (régulation incitative de l'accès)	Réglementaire (régulation administrative de l'accès)	- licences/permis limités <sup>a</sup> non transférables <sup>c</sup> (LL) - quotas d'effort individuel non transférable (EI)	- quotas individuels <sup>b</sup> non transférables <sup>c</sup> (QI) - quotas de capture collectifs (QC)
		- droits d'usage territoriaux (DUT) - autres types de limitation de l'effort	- autres types de limitation des captures (volume maximum débarqué ou plafonds de capture par navire, PCN)
	Economique s'appuyant sur le marché (régulation économique de l'accès ou méthode à base de droits)	- licences <sup>a</sup> transférables <sup>c</sup> (LLT) - quotas d'effort individuel transférable (EIT)	quotas individuels <sup>b</sup> transférables <sup>c</sup> (QIT)
	Economique indépendante du marché (transfert monétaire)	- taxe sur les moyens de production <sup>d</sup> - subventions - redevances	- taxe de débarquement - subventions - redevances

a Système limitant le nombre de bateaux autorisés à participer à la pêche, leur puissance de pêche individuelle et leur temps de pêche.

b Quota individuel = fraction d'un TAC (total admissible de capture) allouée à un navire ou à une entreprise de pêche.

c Transférable = négociable sur un marché.

d Composantes de l'effort de pêche (consommations intermédiaires, capital fixe, travail).

Sources : Secrétariat de l'OCDE et Boncoeur et Troadec, 2003.

## 1.2. Cadre organisationnel : instruments de type marché et attributs des droits de propriété

Cette section présente le cadre organisationnel utilisé dans le chapitre 2 pour décrire les instruments de type marché. En bref, ce cadre consiste à analyser les effets potentiels et réels de ces instruments à la lumière de six caractéristiques empruntées à la théorie des

droits de propriété, à savoir l'exclusivité, la durée, la qualité du titre, la cessibilité, la divisibilité et la flexibilité, dont nous étudions les implications dans le contexte de la gestion des pêcheries. Nous procédons ensuite à une mesure et à une représentation de ces caractéristiques.

Cette analyse s'inspire de la théorie des droits de propriété, mais ne vise pas à déterminer si un instrument donné représente ou non un droit de propriété en soi<sup>6</sup>.

### ***Définitions des droits de propriété et implications pour la gestion des pêcheries***

Scott (1988, 2000) définit six caractéristiques auxquelles on peut se référer pour comparer toute forme de droits de propriété : exclusivité, durée, qualité du titre, cessibilité, flexibilité et divisibilité. Les définitions qui sont présentées ci-dessous sont essentiellement tirées de Scott (2000), Lane (1999) et Harte et Bess (2000).

L'*exclusivité* signifie que le détenteur de droits a la faculté de protéger son bien - contre les tiers, qui ne peuvent ni y porter atteinte, ni y faire obstacle. Les droits de propriété comportent un *certain degré* d'exclusivité, mais peu d'entre eux sont totalement exclusifs, voire aucun. Plus la possibilité d'exclusion est grande, moins la ressource a un caractère collectif. Dans le contexte de la pêche, un fort degré d'exclusivité présente un intérêt, car la fermeture de l'accès à la ressource commune (Hersoug, 2002) contribue à réduire l'incitation à pratiquer la course au poisson. A long terme, une forte exclusivité permet aux pêcheurs d'ajuster leurs investissements aux volumes qu'ils peuvent exploiter exclusivement en vertu de leurs droits. A court terme, elle permet une utilisation efficiente de la capacité de pêche existante.

La *durée* est la période pendant laquelle le détenteur d'un droit de propriété peut exercer celui-ci. Une durée courte est source d'incertitude. Une durée plus longue laisse le temps au détenteur de rentabiliser ses investissements. Dans une pêcherie, des durées plus longues encouragent les détenteurs de droits à procéder à des modifications coûteuses de la taille et de la structure démographique du stock halieutique (ou à procéder à des investissements), qui ensuite leur permettront d'augmenter le volume et la rentabilité de leurs captures, même s'il leur faut attendre plus longtemps pour rentabiliser leurs investissements.

La *qualité du titre* définit la certitude, la sécurité et l'applicabilité d'un droit de propriété<sup>7</sup>. Plus les droits qui s'attachent au titre sont prévisibles, plus celui-ci est fiable. Lorsque des droits ne sont que peu appelés à être modifiés, ils sont d'autant plus certains et sûrs pour leur détenteur. La qualité élevée d'un titre est intéressante, car elle incite normalement les détenteurs de droits à investir dans la gestion des pêcheries. Elle est également appréciée du fait que, en général, elle garantit la validité du droit dans les litiges au sujet des droits de possession et d'exploitation, qui peuvent opposer un détenteur à des tiers ou même à la société dans son ensemble, ou encore qu'elle garantit sa validité pour des opérations bancaires. La sécurité d'un droit vise le degré auquel il peut y être porté atteinte par d'autres usagers ou par de nouvelles modalités et réglementations qui, en fait, réduisent arbitrairement ses caractéristiques. Elle dépend de la nature explicite ou implicite du droit et de la manière dont il peut être considéré dans le cadre d'actions en justice. L'applicabilité protège le droit contre les autres usagers. Plus

<sup>6</sup> Cette question, qui dépend des dispositifs institutionnels, est traitée dans le chapitre 3.

<sup>7</sup> Dans certains cas, les titulaires peuvent être très incités à s'autodiscipliner.

son niveau est élevé, plus la qualité du titre est grande. Dans le contexte de la pêche, le «risque souverain»<sup>8</sup>, à savoir le droit de l'État de modifier les règles (fermeture inattendue d'une pêcherie) pour des raisons environnementales, de sécurité (pollution, par exemple) ou sociales (nouvelle attribution de droits), porte atteinte à la sécurité du droit de propriété. Dans le même ordre d'idées, les comportements transgressifs, comme les activités de pêche INN, mettent en jeu son applicabilité<sup>9</sup>.

La *cessibilité* désigne la possibilité plus ou moins grande de transférer un droit en le vendant, en le louant ou par tout autre forme de cession. Tous les degrés de cessibilité sont possibles. A terre, la plupart des droits de propriété sont transférables et la plupart des baux le sont aussi, avec la permission du propriétaire. Toutefois, il existe des exceptions (il arrive que des propriétaires n'autorisent pas leurs locataires à sous-louer une maison). L'intérêt de la cessibilité est qu'elle donne la possibilité aux exploitants les plus efficaces d'acheter les droits d'exploitants moins performants et qu'elle permet ensuite au détenteur de mettre à profit au mieux son temps et son capital.

La *divisibilité* désigne la possibilité de subdiviser (a) des droits de propriété, produisant ainsi de nouveaux droits reconnus correspondant à des saisons, des régions, des terrains, des espèces, des âges ou d'autres catégories et (b) les quotas en quantités plus petites et d'en céder une partie à des tiers.

La *flexibilité* désigne la possibilité, pour les détenteurs de droits de propriété, d'organiser « librement » leurs activités pour parvenir à leurs fins. Elle a pour intérêt de permettre aux propriétaires de droits d'utiliser ces derniers avec le maximum d'efficacité compte tenu des contraintes techniques (y compris en les vendant ou en les louant) ou de modifier leur fonction de production afin de l'adapter à leurs droits. Dans le cadre de la pêche, la flexibilité est particulièrement intéressante en raison des variations naturelles (du recrutement du stock, des conditions météorologiques, etc., autrement dit de la nature « stochastique » des activités halieutiques). Les instruments de gestion flexibles peuvent contribuer à améliorer l'efficacité d'utilisation des capacités de pêche en les adaptant aux fluctuations naturelles (par exemple, report de quotas d'une période à une autre).

Dans le cadre de la transition vers une pêche durable et responsable, chacune de ces six caractéristiques semble avoir un rôle à jouer. L'exclusivité peut diminuer l'incitation à pratiquer la course au poisson ; la durée peut élargir l'horizon temporel ; la qualité du titre peut accroître la sécurité ; la cessibilité peut contribuer à une répartition efficace des droits ; et la divisibilité et la flexibilité peuvent améliorer l'adaptabilité aux changements économiques et environnementaux.

Ces six caractéristiques sont largement interdépendantes. Conjuguées, elles engendrent un faisceau de droits susceptibles de faciliter la réalisation des objectifs de la gestion. Néanmoins, individuellement, chaque caractéristique peut jouer un rôle plus important dans certains domaines. Ainsi, on estime souvent que certaines d'entre elles (exclusivité, durée, qualité du titre et cessibilité) sont plus propices à des investissements adaptés et à l'ajustement structurel de la flotte, tandis que d'autres pourraient faciliter une

<sup>8</sup> Le risque souverain relève également de la coopération internationale. Cette question est abordée plus loin.

<sup>9</sup> Le recours à des dispositifs institutionnels pour réduire l'incertitude et améliorer le respect des règles (systèmes de cogestion, par exemple) fait l'objet d'une étude plus approfondie dans le chapitre 3.



utilisation efficace des capacités de pêches existantes (Scott, 1988). Une représentation graphique de ces caractéristiques est proposée dans la section suivante.

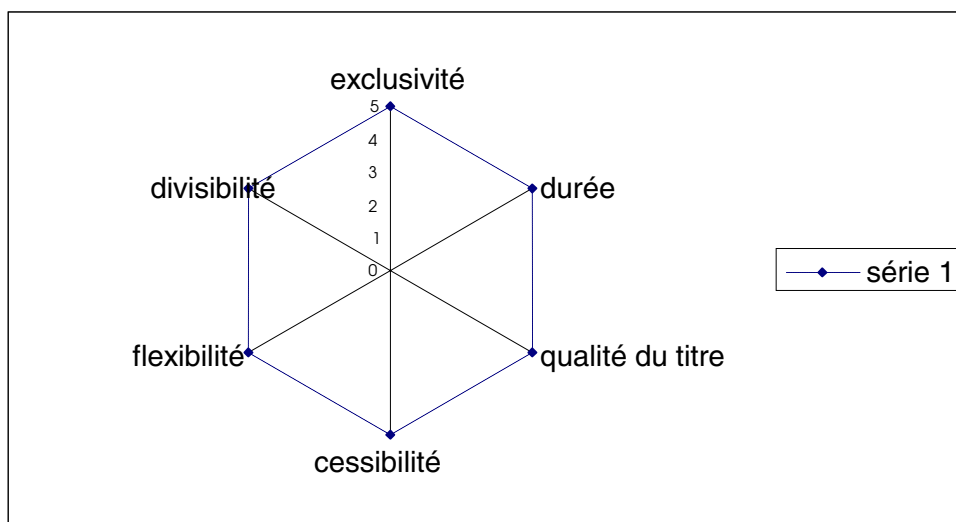
### *Mesure et représentation des caractéristiques*

Dans l'analyse qui suit, nous évaluons chacun des instruments de type marché à l'aune des six caractéristiques des droits de propriété. La valeur de chaque caractéristique peut être située sur une échelle continue (non discrète) et peut être exprimée numériquement (elle peut varier de 0 à 100 % ; Scott, 1988). Toutes les caractéristiques peuvent être « incomplètes » ou « atténuées ». La cause peut en être, par exemple, la conception réglementaire de l'instrument (limitation de la cessibilité, par exemple) ou la nature du droit (par exemple, un quota de capture se divisera plus facilement qu'un navire)<sup>10</sup>.

Pour chaque instrument, les caractéristiques des droits de propriété peuvent être représentées graphiquement (figure 1.4). A l'aide d'une échelle à cinq niveaux variant de zéro (niveau inférieur) à cinq (niveau supérieur), il est possible de représenter graphiquement toutes les combinaisons de caractéristiques. Un instrument de type marché qui optimise toutes les caractéristiques forme un grand hexagone lorsque l'on relie les extrémités de chaque axe.

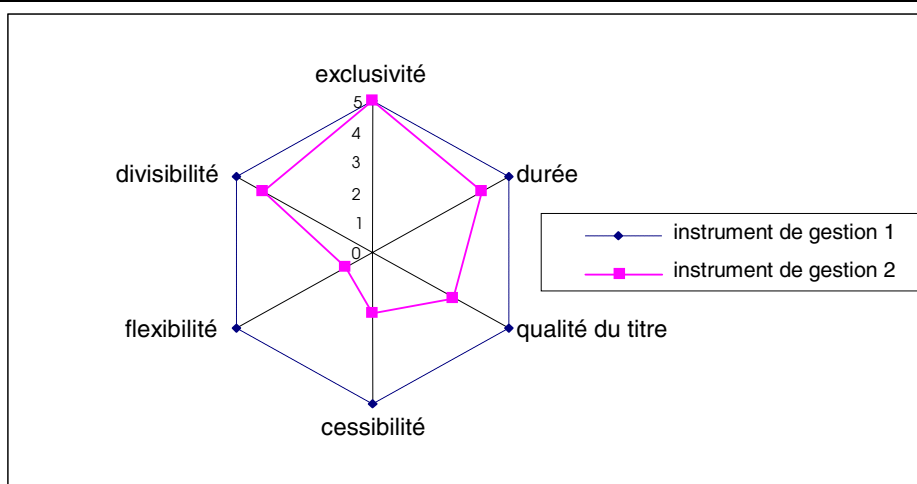
La représentation graphique du niveau atteint par chaque caractéristique permet également de mettre en évidence les différences entre deux instruments de type marché. Deux d'entre eux sont comparés dans la figure 1.5 pour montrer comment utiliser cette représentation des instruments de type marché.

**Figure 1.4. Représentation des caractéristiques des droits de propriété**



Source : Secrétariat de l'OCDE.

<sup>10</sup> Plus fondamentalement, selon certains auteurs, toutes les caractéristiques sont pour ainsi dire atténuées simplement parce que les activités de pêche subissent l'influence d'autres utilisations possibles qui ne sont pas prises en compte dans la conception des instruments de type marché.

**Figure 1.5. Comparaison des caractéristiques de deux instruments**

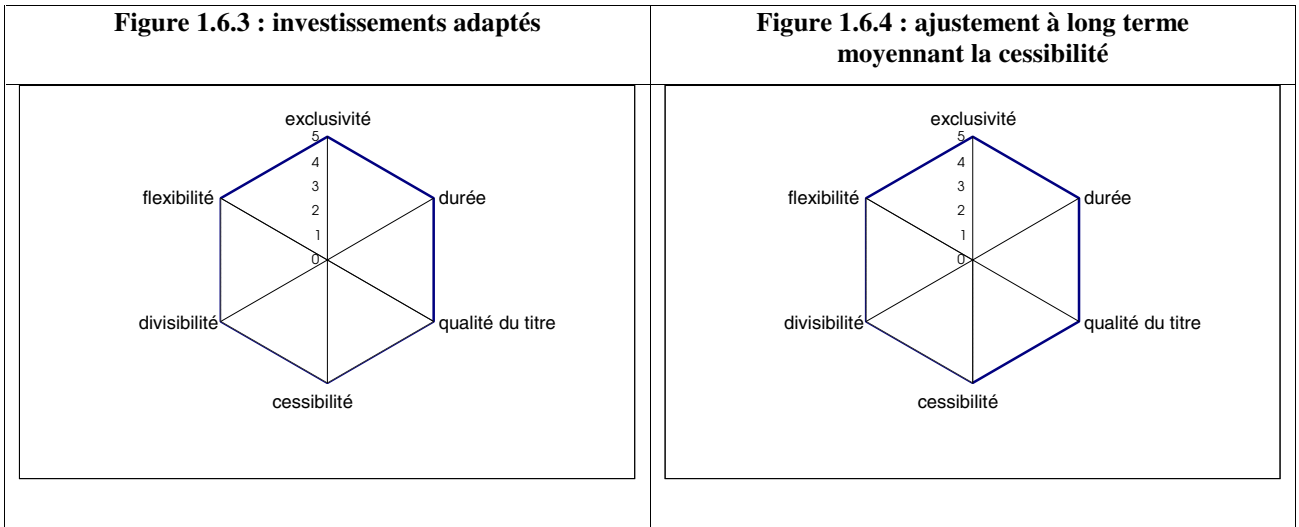
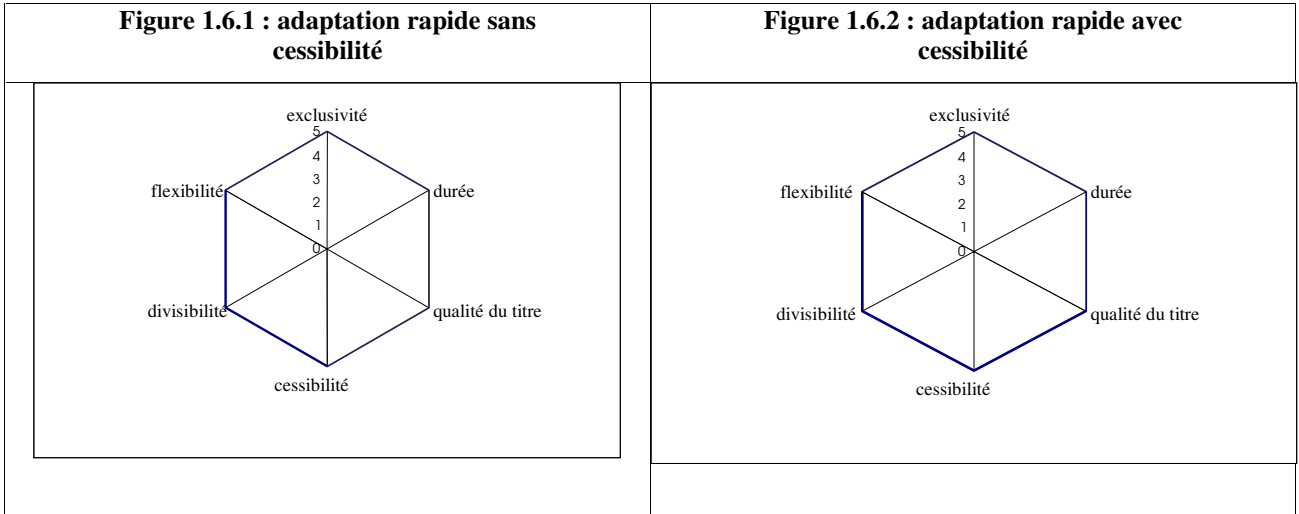
On compare dans cet exemple un instrument de type marché (instrument de gestion 2) à un autre qui optimise toutes les caractéristiques (instrument de gestion 1). Le second instrument se caractérise principalement par des niveaux très faibles de cessibilité et de flexibilité. Cela signifie que même si l'incitation à surcapitaliser est faible (en raison en particulier de la forte exclusivité et de la longue durée), le second instrument a peu de chances d'être efficace à court terme.

Source : Secrétariat de l'OCDE.

Cette représentation graphique permet également de saisir d'un regard les atouts majeurs et les principaux points faibles d'un instrument donné eu égard à un objectif particulier. De manière générale, trois zones peuvent être prises en considération :

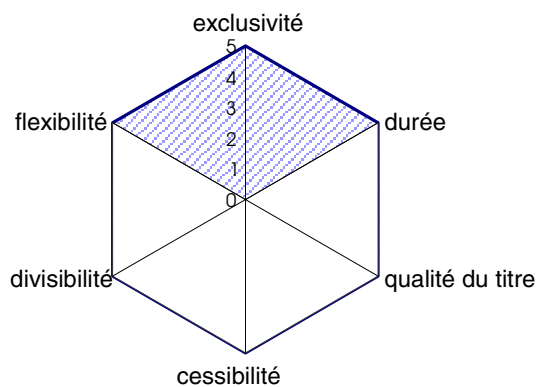
- partie située en bas à gauche (figure 1.6.1) : si la courbe représentative d'un instrument donné est localisée dans ce secteur, l'instrument en question est en principe à même de faciliter les adaptations rapides aux conditions économiques, sociales et naturelles. Si, de surcroît, la courbe se poursuit vers la zone située en bas à droite du graphique (figure 1.6.2), c'est qu'il existe des possibilités de transferts à court terme (location, par exemple), ce qui peut aussi être propice aux adaptations rapides.
- partie situé en haut à droite (figure 1.6.3) : si la courbe représentative d'un instrument donné est localisée dans ce secteur, l'instrument en question est en principe à même de faciliter et d'assurer des investissements adaptés (parce qu'il confère une certaine exclusivité, une certaine durée et une certaine qualité au titre). Si, de surcroît, il se caractérise par une certaine cessibilité à long terme, il est censé faciliter l'ajustement à long terme de la flotte.

**Figure 1.6. Caractéristiques principales du point de vue de la transition vers des pêches durables et responsables**



- partie supérieure du graphique (figure 1.6.5) : si la courbe représentative d'un instrument donné est localisée dans ce secteur, l'instrument en question est à même de faciliter une exploitation optimale des capacités de pêche existantes, mais une cessibilité et une divisibilité fortes peuvent s'avérer nécessaires en complément.

**Figure 1.6.5 : exploitation optimale des capacités de pêche existantes**





## Chapitre 2

### Caractéristiques et effets des mécanismes du marché

#### Introduction

La présente section synthétise l'emploi, les principales caractéristiques et les effets de chaque instrument de type marché. Ce faisant, elle indique comment il est possible de conduire la réforme en faveur d'une pêche responsable et durable en s'appuyant sur différents instruments de cette nature. Elle devrait être utile aux responsables de l'action publique en particulier pour trois raisons :

- en présentant une synthèse des modalités d'utilisation des instruments de type marché dans 16 pays membres de l'OCDE, elle fournit un inventaire « actualisé » des instruments de gestion des pêches dont disposent les pouvoirs publics, y compris des instruments caractérisés par des « variantes originales »<sup>1</sup>. Ce faisant, elle vise à diversifier et à perfectionner la « boîte à outils » des instances de réglementation ;
- en précisant comment et où les instruments de type marché sont mis en œuvre, elle permet de « démythifier » une question souvent considérée comme sensible ;
- moyennant l'application du cadre organisationnel non normatif, elle contribue à mettre en lumière les similitudes et différences de conception des divers instruments de type marché.

Nous commençons par examiner les instruments de type marché qui donnent un droit d'accès direct à la ressource (2.1.1) : droits d'usage territoriaux (DUT) ; quotas de capture collectifs (QC) ; plafonds de capture par navire (PCN) ; quotas individuels non transférables (QI) et quotas individuels transférables (QIT). Nous examinons ensuite les instruments de type marché qui donnent un droit d'accès indirect à la ressource, à savoir : les permis/licences limités non transférables (LL) ; les permis/licences limités transférables (LLT) ; les quotas d'effort individuel non transférables (EI) ; les quotas d'effort individuels transférables (EIT) (2.1.2). Une représentation graphique des caractéristiques générales de chacun de ces instruments est fournie et, à la fin de la section, un tableau résume les résultats de l'analyse (tableau 2.10). Un résumé des représentations graphiques est également proposé (figure 2.10).

<sup>1</sup> Le dernier inventaire conduit par l'OCDE dans ce domaine a été publié en 1997 (OCDE, 1997) et s'appuyait sur des données de la période 1993-95.

## 1. Droits d'accès direct à la ressource

### *Droits d'usage territoriaux (DUT)*

La mise en place de droits d'usage territoriaux (DUT) est un moyen de limitation de la capacité de pêche. Ces droits consistent à allouer une surface donnée de l'océan et les fonds marins correspondants à un seul utilisateur (Arnason, 2001), celui-ci pouvant être soit un individu ou un groupe (Christy, 1982). Ils ont été utilisés dans plusieurs pêcheries dans le monde : praires en Islande, huîtres au États-Unis, moules et coquilles Saint-Jacques en Nouvelle-Zélande (Arnason, 2001) et ormeaux au Japon (Criddle, 1999). Les documents récents sur les systèmes de gestion des pêches révèlent que les DUT sont également utilisés en Suède (où, tout comme les lacs, les eaux côtières peuvent appartenir à des propriétaires privés jusqu'à 300 mètres du rivage), en Finlande (où une partie des eaux territoriale est propriété privée) et en Italie. Dans d'autres pays, comme la Corée, des formes de DUT sont conjuguées avec des quotas de capture collectifs (QC) (voir plus loin).

*Exclusivité* : par définition, les DUT sont des droits exclusifs permettant à leurs détenteurs d'utiliser un territoire marin donné. Lorsque ces droits sont assortis de mesures appropriées de contrôle, les tiers sont en principe écartés de tout accès à la ressource présente dans les limites du territoire attribué. Ces droits se distinguent en outre par le fait que l'exclusivité peut être complète, ou non atténuée, en ce sens que les DUT peuvent couvrir toutes les utilisations possibles du territoire de pêche. Le détenteur peut non seulement réguler l'accès à un stock spécifique, mais aussi maîtriser un grand nombre des variables environnementales dont dépend le stock halieutique (Arnason, 2001). L'exclusivité dépend aussi du type de ressource exploitée. Lorsque celle-ci est relativement immobile, ou lorsque son emplacement est prévisible à un moment donné, elle est plus élevée. La plupart des DUT cités s'applique à des espèces relativement sédentaires comme la praire d'Islande, l'huître, les coquilles Saint-Jacques et les ormeaux, car l'exclusivité est plus facile à faire respecter dans ce cas. Comme on peut raisonnablement supposer que les DUT sont essentiellement utilisés pour ce type d'espèces, il est proposé d'attribuer un niveau élevé à cette caractéristique (5 sur l'échelle).

*Durée* : lorsque les eaux sont régies par un régime de propriété privée (eaux côtières en Suède, par exemple), les DUT sont attribués à titre permanent. Dans d'autres circonstances, ils peuvent aussi être attribués sur des durées relativement longues. Ainsi, au Mexique, les concessions aquacoles sont attribuées pour une période de 50 ans<sup>2</sup>. Comme il ressort du document faisant le point sur les systèmes de gestion des pêches (voir le document soumis par le Mexique, consultable sur le site web consacré aux pêches à l'adresse [www.oecd.org/agr/fish](http://www.oecd.org/agr/fish)), l'instrument utilisé dans ce pays a été spécialement conçu pour faciliter l'accès au crédit en donnant une certitude à long terme. En Italie, les permis ont une validité de huit ans et sont renouvelés presque automatiquement sur demande du propriétaire du navire. Si l'on suppose que la plupart des DUT visent des objectifs à moyen ou long terme, cette caractéristique est forte (5 sur l'échelle).

<sup>2</sup> Les DUT sont d'ailleurs largement utilisés en aquaculture. Peu de pays membres ont donné des informations sur ce secteur, mais le comité peut envisager de lui consacrer une analyse approfondie.

*Qualité du titre* : en principe, étant donné que le droit est accordé à un seul utilisateur, sa sécurité et son applicabilité sont censées être élevées. En outre, le document résumant l'évolution récente des systèmes de gestion des pêches en Suède indique qu'il pourrait aussi être possible pour les détenteurs de droits d'usage territoriaux de s'unir et de coopérer afin d'améliorer le contrôle de leur respect et l'observation des règles. Toutefois lorsqu'un DUT concerne une vaste superficie, il peut être difficile (ou coûteux) d'assurer le contrôle de son respect dans la pratique. Les informations fournies par l'enquête semblent néanmoins indiquer que la qualité du titre peut être considérée comme élevée (5 sur l'échelle).

*Cessibilité* : selon la nature juridique des DUT, leur cessibilité peut varier. Lorsque les zones sont régies par un système de propriété privée (par exemple en Suède), elle peut être totale. Dans d'autres cas (par exemple au Mexique), la cession de concessions peut être autorisée. En Italie, les cessions de droits à long terme entre propriétaires sont en principe interdites, mais dans la pratique, la cessibilité est admise dans une certaine mesure. Lorsque les DUT sont conjugués avec un système de quotas collectifs, comme dans l'exemple italien, il peut exister une cessibilité à court terme *de facto*. Il en résulte que le niveau de cette caractéristique peut être jugé relativement élevé (4-5 sur l'échelle).

*Divisibilité* : en principe, un seul utilisateur (ou un seul propriétaire) devrait pouvoir subdiviser son DUT. Abstraction faite des problèmes de cessibilité, la divisibilité est jugée élevée (5 sur l'échelle).

*Flexibilité* : étant donné que le titulaire du droit est en principe libre de choisir la manière de gérer son DUT, la flexibilité est élevée, quoiqu'elle puisse être limitée (comme en Italie) par des réglementations d'ordre général (5 sur l'échelle).

Pour résumer, les DUT se caractérisent par un niveau relativement élevé de toutes les caractéristiques. Le tableau 2.1 synthétise les informations fournies par l'enquête en ce qui concerne les deux pays qui ont apporté des renseignements sur cet instrument.

**Tableau 2.1. Synthèse de la notation des caractéristiques des DUT en vigueur dans des pays de l'OCDE**

	Italie	Suède
exclusivité	5	5
durée	4	5
qualité du titre	5	5
cessibilité	3	5
divisibilité	4	5
flexibilité	4	5

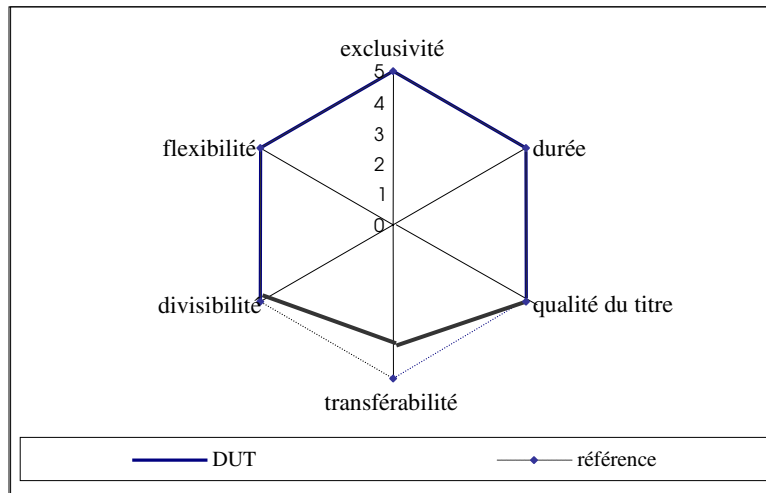
En faisant bénéficier leur titulaire d'un «droit de propriété exclusif» (Gordon, 1954), ils éliminent la plupart des externalités qui sont au cœur des problèmes de gestion de pêcheries. A cet égard, Arnason (2001) va jusqu'à comparer les DUT avec les droits de propriété sur les terres agricoles, estimant qu'ils créent toutes les conditions d'une exploitation efficace.

Selon l'espèce exploitée (sédentaire ou non) et la taille du territoire, cet instrument de type marché paraît très propice à des investissements appropriés et semble offrir des



perspectives d'ajustements à court terme relativement importantes. Ces observations se reflètent dans la figure 2.1 ci-dessous.

**Figure 2.1. Représentation graphique des principales caractéristiques des DUT**



### *Quotas de capture collectifs (QC)*

Les quotas de capture collectifs (QC) sont des contingents attribués à une «communauté de pêcheurs». Bien qu'il puisse à première vue paraître assimilable à un TAC, ce système est censé favoriser des décisions concertées, étant donné que les collectivités concernées doivent choisir la manière dont elles entendent répartir les droits entre leurs membres. D'après les informations dont nous disposons, des QC de formes diverses ont été expérimentés au Japon, en Corée, aux États-Unis (quotas en faveur du développement de collectivités, destinés aux populations inuits et aléoutes de l'Alaska), en Nouvelle-Zélande (attribution d'une part permanente du TAC aux Maoris), au Canada et dans une certaine mesure dans l'Union européenne lorsque des quotas collectifs attribués aux organisations de producteurs sont cogérés, par exemple dans le cas du système de « fonds commun plus » du Royaume-Uni.

*Exclusivité* : en donnant à une communauté de pêcheurs le droit d'accéder à un stock donné, les QC sont en principe censés exclure les pêcheurs n'appartenant pas à cette communauté. Le niveau de cette caractéristique dépend en fait de deux facteurs. Il s'agit d'une part de l'équilibre spatial entre la ressource et la collectivité : plus l'espèce est sédentaire, plus l'exclusivité est élevée. Le second facteur se rapporte à la définition et à la nature de la collectivité de pêche elle-même. Si l'on veut que les pêcheurs n'aient pas à rivaliser pour prélever leur part du TAC, il faut qu'existe une cohésion interne et des mécanismes collectifs de prise de décisions pour réduire les incitations à pratiquer la course au poisson. Les données dont nous disposons sur les systèmes de gestion des pêches révèlent que ces mécanismes collectifs peuvent parfaitement fonctionner dans certains cas (par exemple au Japon). Les situations diffèrent lorsque les QC prennent la forme de quotas collectifs gérés par des organisations de producteurs (OP), comme dans le cas de certains stocks de l'Union européenne. Certains quotas administrés par des OP semblent être véritablement gérés de manière organisée/collective (par exemple au Royaume-Uni, dans le cadre du système de mise en commun, ou en Irlande, où un

plafond mensuel est fixé), mais l'épuisement rapide des quotas détenus par d'autres OP semble indiquer que la course au poisson peut être intense à l'intérieur de certains groupes d'opérateurs (et dans ces cas, les quotas administrés par les OP sont loin d'être assimilables à des QC). Tant que la collectivité est relativement petite et qu'il y règne une cohésion sociale importante, l'exclusivité peut être considérée comme élevée (5 sur l'échelle).

*Durée* : en principe, les QC peuvent être attribués pour une longue durée. Les informations apportées par l'enquête indiquent cependant que, si les droits sont généralement accordés pour une durée en effet relativement longue, celle-ci est déterminée (au Japon, en Corée et au Canada, par exemple). Par conséquent, de manière générale, on peut considérer que cette caractéristique a un niveau élevé, mais qu'elle est limitée (4 sur l'échelle).

*Qualité du titre* : l'une des caractéristiques marquantes des quotas de capture collectifs qui est souvent mentionnée concerne le contrôle de leur respect : étant donné que les QC sont censés être gérés par la collectivité dans l'intérêt de tous, le respect des règles est normalement élevé. De plus, d'après les données dont nous disposons, moins les participants sont nombreux, plus la coopération est efficace. Du fait que le droit est attribué à un groupe, le risque souverain est plus faible, normalement, que lorsqu'il est donné à un seul titulaire. De manière générale, les informations contenues dans l'enquête semblent corroborer cette observation (sauf dans le cas du Portugal), de sorte que la qualité du titre est jugée élevée (5 sur l'échelle).

*Cessibilité* : les quotas de capture collectifs sont liés au volume total de la ressource auquel peut accéder une collectivité. La cessibilité au sein de la collectivité dépend des mécanismes institutionnels mis en place. En principe, elle peut être relativement illimitée. En outre, les droits d'accès sont en principe négociables entre collectivités lorsque l'opération est avantageuse. Dans certains pays de l'Union européenne (par exemple au Royaume-Uni), les OP échangent des quotas collectifs. Cependant, d'après les informations fournies par l'enquête, la cessibilité est restreinte dans tous les cas étudiés. De ce fait, elle devrait de manière générale être jugée relativement peu élevée (3 sur l'échelle).

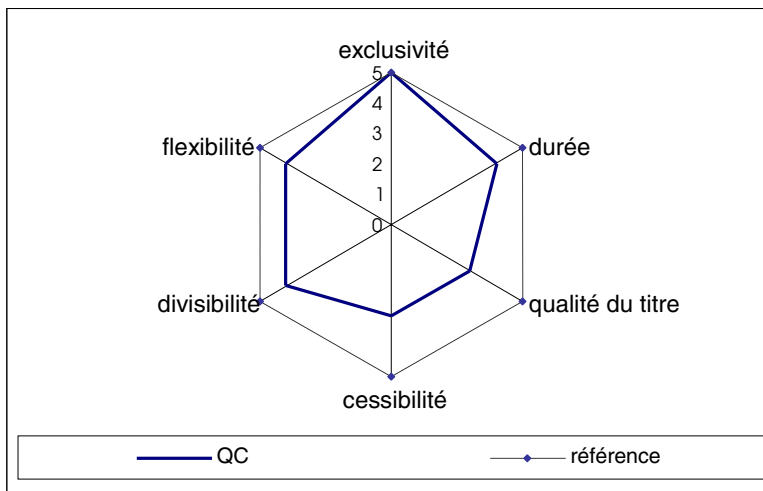
*Divisibilité* : étant donné qu'ils portent sur les captures, les QC sont censés être pleinement divisibles. Toutefois, à l'échelle individuelle, le droit de faire partie de la collectivité concernée est souvent associé à une licence non divisible, de sorte que l'on peut considérer, globalement, que la divisibilité est élevée, mais qu'elle est dans une certaine mesure limitée (4 sur l'échelle).

*Flexibilité* : les quotas de capture collectifs sont censés permettre à leurs titulaires de trouver le moyen le plus efficace de prélever collectivement le quota. Au niveau de la collectivité, cela suppose une assez grande flexibilité. Pourtant, il est parfois nécessaire de prendre en considération les effets redistributifs et des facteurs culturels, de sorte que cette caractéristique risque souvent d'être limitée (4 sur l'échelle).

En résumé, les quotas de capture collectifs se distinguent par des niveaux relativement élevés pour la plupart des caractéristiques. Le tableau 2.2 synthétise les informations fournies par l'enquête au sujet des quatre pays qui ont donné des renseignements sur cet instrument. Selon la taille de la collectivité et la cohésion qui y règne, cet instrument peut notamment permettre de réduire la course au poisson et de procéder à des ajustements à court terme. Cette observation se reflète dans la figure 2.2 ci-après.

**Tableau 2.2. Synthèse de la notation des caractéristiques des systèmes de quotas collectifs en vigueur dans des pays de l'OCDE**

	Corée	Portugal	Japon	Canada	Variante Canada
exclusivité	5	5	5	5	5
durée	4	5	4	4	4
qualité du titre	5	3	5	4	5
cessibilité	3	3	3	3	3
divisibilité	4	4	4	4	4
flexibilité	4	4	4	4	4

**Figure 2.2. Représentation graphique des principales caractéristiques des systèmes de quotas collectifs (QC)**

Ainsi, l'officialisation des systèmes collectifs traditionnels peut être considérée comme un moyen de gestion des pêches artisanales, notamment dans les pays émergents où la réglementation se révèle éminemment complexe (Christy, 1982). Le système japonais de gestion des pêcheries côtières (Asada *et al.*, 1982) a montré que la reconnaissance des privilèges historiques des collectivités littorales pouvait les protéger - contre la mainmise d'entreprises extérieures sur une partie des ressources dont elles vivent, faciliter leur participation au développement d'activités nouvelles comme l'aquaculture, et préserver leur cohésion sociale. La clarification des droits d'accès collectifs peut faciliter la transition vers une exploitation durable et responsable des pêcheries, comme sont supposés le faire les instruments/incitations économiques (Bjorndal et Munro, 1998). Un moyen intéressant pour ce faire consiste à mettre en place des territoires exclusifs ou des DUT utilisés collectivement (voir ci-dessus).

### ***Plafonds de capture par navire (PCN)***

Les plafonds de capture par navire (PCN) limitent le volume que chaque navire peut débarquer pendant une période donnée (sortie, semaine, mois ou année).

OCDE (1997) signale que les plafonds de capture par navire sont utilisés dans huit pays membres (Australie, Canada, Danemark, États-Unis, Italie, Nouvelle-Zélande, Pays-Bas et Royaume-Uni). Selon les derniers comptes rendus de l'évolution des systèmes de gestion des pêches, ces mécanismes existent également en Allemagne, en France, en Irlande et en Norvège.

*Exclusivité* : en limitant la quantité qui peut être débarquée par chaque armateur à la pêche, les PCN assurent à leurs titulaires une certaine forme d'exclusivité. Certes, ils ne leur apportent une garantie que jusqu'à un certain volume, mais chaque opérateur a la certitude que les captures de ses concurrents sont aussi plafonnées. Quoi qu'il en soit, cet instrument ne permet pas vraiment d'éliminer la course au poisson, car les pêcheurs doivent rivaliser entre eux pour parvenir à leurs plafonds, surtout lorsque le stock est soumis à une pression et qu'ils ne sont pas certains que les plafonds de capture seront respectés. Cette caractéristique est fonction de plusieurs facteurs, comme la conception de l'instrument (par exemple, plafond mensuel révisé chaque mois en Irlande ou plafond journalier défini pour toute la saison dans certaines pêcheries de coquilles Saint-Jacques en France) et la taille du secteur. A cet égard, plus la flottille est petite, plus le niveau de la caractéristique est élevé. Les informations apportées par l'enquête confirment cette hypothèse générale, abstraction faite notamment de la situation du Royaume-Uni, où une variante du système des PCN est en vigueur. Il est donc raisonnable d'estimer que l'exclusivité est en général relativement peu élevée (3 sur l'échelle).

*Durée* : étant donné que le droit est lié à une période déterminée, cette caractéristique est forcément limitée, même si elle varie d'un cas à l'autre. Lorsque le droit est révisé à la fin de chaque période (par exemple à la fin du mois), l'incertitude risque d'être importante et peut aussi être liée au mécanisme de renouvellement. Si le plafond ne change pour ainsi dire pas d'une période à l'autre, les titulaires peuvent estimer que la durée est importante, même si elle est définie d'une manière vague (par exemple, dans le cas de la France). Les informations fournies par l'enquête semblent indiquer que, malgré quelques exceptions, le niveau de la caractéristique est relativement bas (2 sur l'échelle).

*Qualité du titre* : comme ces plafonds de capture sont souvent conçus pour prolonger la saison de pêche, ils donnent à leurs titulaires une certaine forme de certitude. En garantissant que les TAC ne seront pas épuisés jusqu'à une certaine date, ils assurent également à chacun d'eux une part minimum de ceux-ci. Pourtant, la qualité du titre dépend de la manière dont ils sont définis. Lorsque la somme des PCN dépasse le quota du groupe, la pêche peut être interrompue même si certains navires n'ont pas atteint leur plafond (mécanisme dit de « sur-attribution » en Norvège). En règle générale, la qualité du titre dépend beaucoup des activités des autres utilisateurs et de leur respect des règles. On peut donc considérer que cette caractéristique a un niveau élevé, mais qu'elle est souvent limitée (4 sur l'échelle).

*Cessibilité* : en principe, le système de gestion peut être conçu de façon à permettre la cession des PCN. Les données de l'enquête indiquent que tel est le cas dans trois exemples sur les cinq fournis par des pays membres. Dans la mesure où la cessibilité demeure médiocre même dans les variantes novatrices, son niveau peut être considéré comme bas ou relativement bas (1 ou 2 sur l'échelle).

*Divisibilité* : le volume maximal de poisson qui peut être prélevé durant une période donnée n'est pas divisible. En principe, le niveau de cette caractéristique devrait donc être considéré comme bas, mais il ressort des informations apportées par l'enquête que certaines variantes du mécanisme des PCN peuvent accroître la divisibilité (et la porter à un niveau très élevé dans certains cas, comme en Norvège), notamment lorsque la

cessibilité est possible au moins en partie. Dans l'ensemble, il est logique de considérer que le niveau de cette caractéristique est relativement bas (2 sur l'échelle).

*Flexibilité* : que des mesures techniques aient été mises en place ou non, les titulaires ont normalement une grande latitude pour prélever le volume maximum autorisé pendant la période impartie. Toutefois, lorsque les PCN sont définis pour des périodes relativement courtes, la flexibilité est limitée, de sorte que le niveau de la caractéristique est relativement bas (en Allemagne, par exemple). Dans l'ensemble, les résultats de l'enquête nous invitent à considérer que la flexibilité est relativement peu élevée à élevée, et qu'elle est limitée (3-4 sur l'échelle).

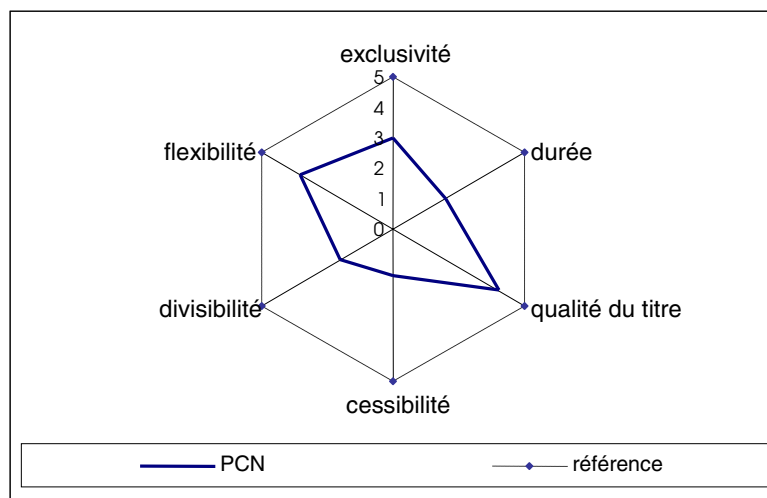
En résumé, les plafonds de capture par navire se distinguent par des niveaux relativement faibles ou peu élevés pour la plupart des caractéristiques. Le tableau 2.3 synthétise les informations apportées par l'enquête au sujet des quatre pays qui ont fourni des renseignements sur cet instrument. En ce qui concerne la transition vers une pêche durable et responsable, ce dernier a pour propriété notable d'assurer aux titulaires des droits une forme d'exclusivité (5 sur l'échelle dans la variante du Royaume-Uni) qui permet d'étaler les activités de pêche au long de l'année et de réduire la course au poisson.

**Tableau 2.3. Synthèse de la notation des caractéristiques des systèmes de plafond de capture par navire en vigueur dans des pays de l'OCDE**

	France	Norvège	Variante SEQ en Norvège	Royaume- Uni	Allemagne
exclusivité	3	2	3	5	4
durée	4	2	3	2	1
qualité du titre	3	5	5	4	4
cessibilité	2	0	3	2	0
divisibilité	2	0	5	3	0
flexibilité	4	4	4	4	2

En délivrant à certaines entreprises le droit exclusif, mais partiel (et souvent non cessible) d'exploiter certains stocks, ces mesures sont susceptibles de réduire les externalités qui sont au cœur des problèmes de gestion des pêcheries. Compte tenu de la conception de certaines variantes, cet instrument est aussi de nature à faciliter les ajustements à court terme aux fluctuations biologiques et économiques. Cette analyse se reflète dans la figure 2.3 ci-dessous, dans laquelle la courbe représentative se trouve pour l'essentiel du côté gauche du graphique.

**Figure 2.3. Représentation graphique des principales caractéristiques des systèmes de plafond de capture par navire (PCN)**



### *Quotas individuels non transférables (QI)*

Les quotas individuels non transférables (QI) donnent aux pêcheurs le droit de prélever une quantité donnée de poisson sur un stock donné (soit à titre permanent, soit au début de la saison de pêche lorsque les QI sont fixés en parts d'un TAC). La littérature existante et la mise à jour de l'inventaire des systèmes de gestion indiquent qu'ils sont utilisés dans plusieurs pays dont l'Allemagne, le Royaume-Uni, l'Italie, l'Espagne, le Danemark, la Norvège, le Canada, le Portugal, les États-Unis (et depuis peu, par plusieurs OP françaises).

*Exclusivité* : en accordant le droit direct de prélever des quantités données de poisson, les QI sont censés donner à leurs titulaires un fort sentiment d'exclusivité. Si la police des pêches est efficace, chaque titulaire sait en principe quelle sera sa production, quelles que soient les activités des autres. Même si le titulaire ne peut empêcher directement les autres de prélever le poisson avant lui, il sait aussi que les autres ne peuvent pas porter atteinte à son droit en dépassant le quota qui leur est attribué. En conséquence, l'exclusivité est élevée (5 sur l'échelle).

*Durée* : en principe, les QI peuvent être attribués à titre permanent. Dans la pratique, néanmoins, ils le sont souvent pour une période d'un an, puis renouvelés au début de la période suivante. D'après les exemples donnés dans les documents faisant le point sur les systèmes de gestion des pêches, il en va ainsi en Allemagne en ce qui concerne la répartition du TAC annuel de lieu noir et de cabillaud de la Baltique, ainsi que dans certains pays de l'Union européenne en ce qui concerne la distribution des quotas de pêche dans les eaux des pays tiers. Lorsque le renouvellement du quota individuel non transférable dépend de critères objectifs, comme le respect des règles, on peut considérer que l'horizon temporel est éloigné, mais vague. Lorsque le renouvellement et l'attribution des QI ne sont pas soumis à des règles claires, l'horizon temporel peut être trop court pour inciter les titulaires du droit à modifier leurs investissements et leurs pratiques de pêche. A cet égard, il convient de souligner que le rapport allemand suggère que le passage à des quotas multi-annuels accroîtrait la durée et donnerait aux pêcheurs plus de latitude pour gérer les ressources qui leur sont allouées

(<http://www.oecd.org/dataoecd/10/57/34429370.pdf>). Lorsque les QI sont attribués à titre permanent (au Portugal, par exemple), le niveau de la caractéristique est élevé. Entre les deux extrêmes, certaines variantes innovantes peuvent garantir une durée relativement longue (comme en Norvège). Les informations fournies dans les rapports des pays semblent indiquer qu'en pratique, cette caractéristique peut en général être jugée de relativement peu élevée à relativement élevée (3-4 sur l'échelle).

*Qualité du titre* : la qualité du titre dépend en premier lieu de sa sécurité, à savoir de la manière dont le QI peut être diminué par le régulateur. En principe, le droit d'accès à la ressource est relativement sûr dans les pays de l'OCDE. En pratique, la sécurité de ce droit peut être réduite par le risque souverain, par exemple lorsque le régulateur décide de fermer une pêcherie en raison de l'ampleur de la pêche INN même si quelques navires n'ont pas atteint leur QI. En deuxième lieu, la qualité du titre dépend également de la manière dont on fait respecter les QI. Comme le droit porte sur les captures, le contrôle et le suivi peuvent se révéler relativement difficiles. Le problème de l'application est certainement l'une des difficultés majeures auxquelles se heurte le système des QI. Celui-ci dépend des moyens de surveillance, de contrôle et de suivi, de la taille et de la mobilité du stock concerné, et du respect des règles par les pêcheurs. Ce dernier point est surtout lié à la taille de la flotte et à la cohésion qui y règne. Une flotte petite et homogène doit en principe donner au titulaire une plus grande certitude. L'application peut également être fonction de la procédure d'attribution (en particulier lorsque les droits sont répartis uniformément) et de l'absence de flexibilité de l'instrument, qui peut être à l'origine d'un écart entre les capacités de pêche et les QI, et ensuite donner lieu à certaines formes de pêche INN. Même si la qualité du titre peut être élevée (dans le cas de la Norvège, par exemple), l'enquête montre que le plus souvent, elle est limitée en raison des problèmes d'application (4 sur l'échelle).

*Cessibilité* : par définition, les quotas individuels ne sont pas cessibles. Cependant, les données fournies par l'enquête montrent que dans la plupart des cas, la cessibilité est tolérée jusqu'à un certain point, que ce soit de manière officieuse (comme en Italie) ou à court terme (en Allemagne et au Portugal). En Norvège, des variantes novatrices autorisent aussi certaines formes de cessibilité à long terme (le SQU et le SQS, par exemple). Par conséquent, bien que le niveau de cette caractéristique puisse beaucoup varier d'un pays à l'autre, les informations apportées par l'enquête indiquent que, globalement, il peut être considéré comme relativement bas à peu élevé (2-3 sur l'échelle).

*Divisibilité* : comme le droit porte sur un volume donné de capture non négociable, il semble difficile de le diviser. En principe, toutefois, il existe au moins deux manières de diviser les QI selon la conception réglementaire de l'instrument. Premièrement, si les QI sont attribués à un armateur à la pêche propriétaire de plusieurs navires, ils peuvent être répartis entre les navires en recherchant l'efficacité maximale. Deuxièmement, une portion de quota qui n'est pas utilisée au cours d'une année peut dans certains cas être reportée sur l'année suivante. En outre, les variantes de QI décrites dans l'enquête autorisent une certaine divisibilité, de sorte que le niveau de cette caractéristique peut être considéré comme peu élevé à relativement élevé (3-4 sur l'échelle).

*Flexibilité* : selon l'importance des mesures techniques, les titulaires choisissent plus ou moins librement la manière de prélever leur quota. Toutefois, la flexibilité est dans une certaine mesure réduite par les réglementations générales et l'impossibilité de négocier les QI (4 sur l'échelle).

En résumé, les niveaux relativement élevés de certaines caractéristiques indiquent que les QI permettent aux titulaires d'exploiter à moindre coût une quantité relativement sûre de poisson. Le tableau 2.4 synthétise les informations apportées par l'enquête au sujet des cinq pays qui ont fourni des renseignements sur cet instrument. Les QI sont censés avant tout servir à éliminer la course au poisson à laquelle on assiste lorsque le TAC n'est pas divisé en quotas attribués aux pêcheurs. Étant donné qu'un QI assure à chaque producteur la possibilité de débarquer et de vendre un volume donné, en principe, les motifs de la course au poisson disparaissent. Libérés de la nécessité de rivaliser entre eux pour capturer le poisson avant la fermeture de la pêche, les producteurs sont encouragés à rechercher et à employer des moyens de production moins coûteux, et à débarquer leur capture au moment et dans les ports où ils obtiennent le meilleur prix.

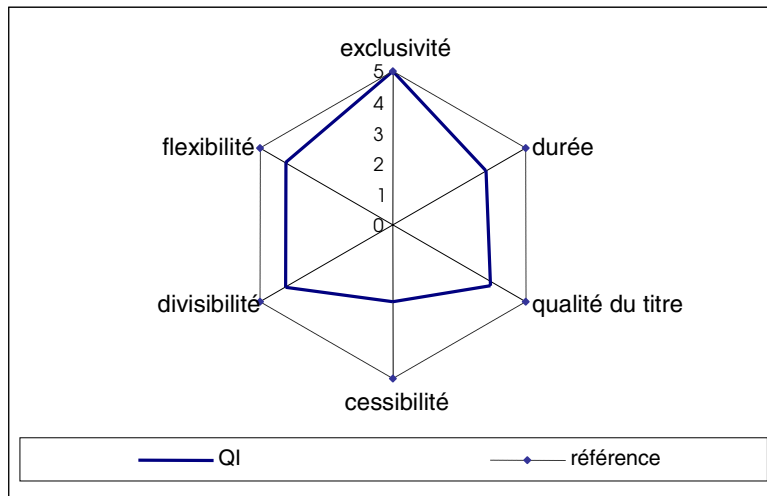
**Tableau 2.4. Synthèse de la notation des caractéristiques des systèmes de quotas individuels (QI) en vigueur dans des pays de l'OCDE**

	Portugal	Italie	Norvège	Variante SQU en Norvège	Variante SEQ en Norvège	Variante SQS en Norvège	Royaume-Uni	Allemagne
exclusivité	5	5	5	5	5	5	5	5
durée	5	4	2	4	2	5	2	4
qualité du titre	2	4	5	5	5	5	4	4
cessibilité	3	3	0	3	3	2	3	3
divisibilité	5	5	0	4	5	4	5	5
flexibilité	4	4	4	4	4	4	5	4

A condition que la durée des droits soit suffisante, les QI incitent les titulaires à modifier leurs décisions d'investissement de manière à adapter leur capacité de pêche aux prélèvements réalisables. Si, en raison de sa conception, cet instrument rend en principe difficiles les adaptations rapides aux variations économiques et naturelles, la mise au point de variantes novatrices dans plusieurs pays (Norvège, Royaume-Uni, Allemagne, par exemple) améliore la flexibilité du système, comme l'illustre la figure 2.4 ci-dessous.



**Figure 2.4. Représentation graphique des principales caractéristiques des systèmes de quotas individuels (QI)**



### ***Quotas individuels transférables (QIT)***

Pour commencer, il convient de noter que dans un système de QIT « parfait », les quotas seraient totalement transférables, ce qui n'est jamais le cas dans la réalité (voir le tableau 2.5). Les QIT sont utilisés dans plusieurs pays de la zone OCDE (par exemple l'Australie, le Canada, les États-Unis, l'Islande, la Nouvelle-Zélande et la Pologne) et dans des pays non membres (comme le Chili, l'Estonie et la Namibie). Par définition, ils peuvent être négociés.

*Exclusivité* : à l'instar des QI, les QIT donnent à leurs titulaires un fort sentiment d'exclusivité (5 sur l'échelle ; voir ci-dessus).

*Durée* : les informations fournies dans les rapports des pays révèlent que les QIT peuvent être attribués à titre permanent. En Islande, par exemple, chaque navire de pêche éligible se voit attribuer à titre permanent des parts du TAC des espèces concernées. Aux Pays-Bas, le système semble identique pour les espèces gérées dans le cadre de la politique commune de la pêche (PCP). Cependant, dans d'autres pays, les droits ont une validité limitée (au Danemark, par exemple) et, dans certains cas, ils sont renouvelés tous les ans (comme au Canada). Par conséquent, on peut considérer que, de manière générale, la caractéristique a un niveau élevé, mais qu'elle est limitée dans certains cas (5 sur l'échelle)<sup>3</sup>.

*Qualité du titre* : comme dans le cas des QI, la sécurité du titre est en principe élevée. Dans la pratique, la principale exception concerne le risque souverain. L'expérience montre qu'il arrive que le régulateur modifie les règles (par exemple, en Nouvelle-Zélande, consécutivement à une revendication des Maoris). Aux Pays-Bas par exemple, la sécurité du titre est parfois jugée limitée (Buisman *et al.*, 2002), puisque les QIT peuvent être supprimés à la suite d'éventuelles refontes des systèmes nationaux ou de la PCP. En Australie, la situation diffère selon que la gestion des pêches relève des autorités

<sup>3</sup> Il est possible d'envisager d'assortir les QIT d'une clause de caducité (défendue par certains groupes, aux États-Unis, dans le cadre du débat public sur les systèmes de QI, cette possibilité a finalement été proposée dans le projet de loi soumis au Congrès en 2005).

fédérales ou des États, mais la qualité du titre peut dans une certaine mesure être considérée comme incertaine (par exemple en cas d'interdiction de l'activité dans une zone donnée). En ce qui concerne le contrôle du respect, la situation est pour ainsi dire identique à celle des QI, à ceci près que les QIT, en améliorant la possibilité d'adaptation de la capacité de capture aux ressources disponibles (voir plus loin), sont censés réduire les pratiques de pêche INN. De ce fait, la qualité du titre peut être jugée relativement élevée mais souvent limitée (4 sur l'échelle).

*Cessibilité* : les QIT ont été mis en place pour permettre le commerce des quotas individuels. En principe, le niveau de cette caractéristique devrait être élevé. En pratique, néanmoins, le niveau de cessibilité dépend de la conception réglementaire de l'instrument. En Islande, les quotas fixés en fonction des parts permanentes des TAC et les quotas de capture annuels des navires sont soumis à certaines restrictions. Les parts permanentes détenues par une entreprise ou un individu sont plafonnées, seulement 50 % des captures annuelles des navires qui sont attribuées au début de l'année peuvent être cédés, et tout navire qui ne prélève pas 50 % de son quota annuel perd sa part permanente la deuxième année. Aux Pays-Bas, les transferts cessent d'être permis lorsque 90 % des quotas nationaux sont épuisés (afin d'éviter des transferts douteux à la fin d'une année, lorsque les quotas sont pour ainsi dire épuisés ; Buisman *et al.*, 2002). De surcroît, il est généralement interdit de céder des QIT à des armateurs étrangers. Il en résulte que la cessibilité peut être jugée élevée, mais dans une certaine mesure limitée (4 sur l'échelle).

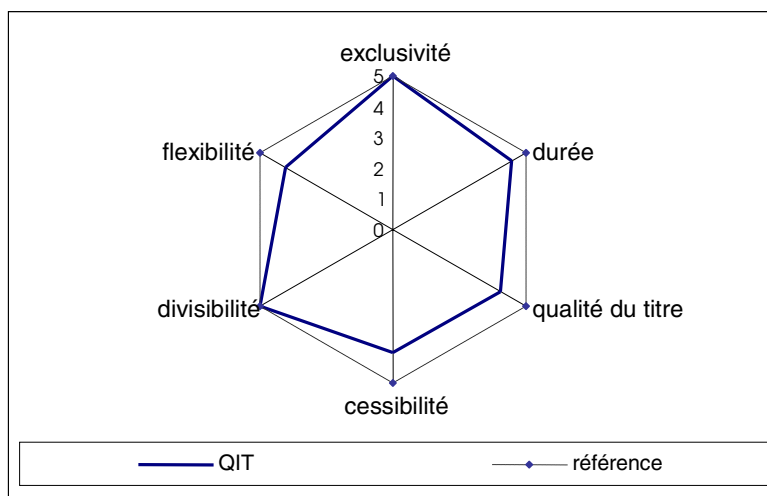
*Divisibilité* : cessibles, les QIT peuvent être facilement subdivisés ou regroupés. Il ressort des rapports des pays qu'en règle générale, toute portion d'un quota donné peut être transférée. La divisibilité est donc élevée (5 sur l'échelle).

*Flexibilité* : selon l'importance des mesures techniques (et elles prévalent dans la plupart des pays de l'OCDE qui ont apporté des renseignements sur cet instrument), les titulaires choisissent plus ou moins librement la manière de prélever leur quota. Si la cessibilité permet au titulaire de procéder aux ajustements nécessaires à court terme, il ressort de l'enquête que la flexibilité a un niveau élevé, mais qu'elle est limitée (4 sur l'échelle).

Le tableau 2.5 synthétise les informations apportées par l'enquête au sujet des sept pays (y compris le Groenland) qui ont donné des renseignements sur cet instrument. Par rapport aux QI, les QIT atteignent des niveaux plus élevés pour toutes les caractéristiques. Il en ressort donc qu'ils permettent des investissements appropriés à long terme et une utilisation efficace des capacités de pêche à court terme. La figure 2.5 ci-dessous, où la courbe significative occupe les deux côtés du graphique, traduit cette observation.

**Tableau 2.5. Synthèse de la notation des caractéristiques des systèmes de quotas individuels transférables (QIT) en vigueur dans des pays de l'OCDE**

	Commonwealth d'Australie	États d'Australie	Groenland	Nouvelle- Zélande	Danemark	Pays- Bas	Islande	QIB au Canada
exclusivité	5	5	5	5	5	5	5	5
durée	5	4	5	5	3	5	5	4
qualité du titre	4	3	4	5	4	4	5	5
cessibilité	4	3	4	4	4	4	4	4
divisibilité	5	5	5	5	5	5	4	5
flexibilité	4	4	3	4	4	4	5	4

**Figure 2.5. Représentation graphique des principales caractéristiques des systèmes de quotas individuels transférables (QIT)**

## 2. Accès indirect à la ressource

Les instruments de type marché destinés à régler l'accès en agissant sur les moyens de production donnent directement aux titulaires des droits la possibilité d'utiliser une quantité donnée de moyens de production. Leur mise en œuvre repose sur l'hypothèse qu'il existe un lien entre la quantité de moyens de production et la quantité de captures. De ce fait, ces instruments donnent aux titulaires un droit d'accès à la ressource relativement indirect. Cette caractéristique peut avoir une incidence sur l'analyse.

### *Permis/licences limités non transférables (LL)*

Les permis/licences limités non transférables sont attribués aux navires, aux propriétaires ou aux deux. Les permis ou les licences doivent être limités en nombre et concerner un stock ou une pêcherie donnée pour pouvoir entrer dans la catégorie des

instruments de type marché<sup>4</sup>. Cela exclut, par exemple, les permis ou licences qui sont attribués au niveau national aux seules fins administratives dans le cadre des démarches d'immatriculation (critères d'attribution des licences en Norvège, permis de mise en exploitation en France), même si ces permis ou licences sont en nombre limité et peuvent permettre d'exclure des étrangers.

Les régimes d'accès limité sont largement utilisés dans les pays membres de l'OCDE. Ainsi, OCDE (1997) répertorie 40 pêcheries gérées au moyen de licences d'accès limité dans huit pays (Australie, Canada, États-Unis, Islande, Italie, Japon, Pays-Bas et Royaume-Uni). Le nouvel inventaire des instruments de gestion indique que des LL sont également employées en France, au Japon et en Espagne, même si les informations fournies par ces pays ne permettent pas d'appliquer le cadre d'analyse à ces instruments.

*Exclusivité* : comme le droit est attaché aux navires ou aux propriétaires, les interférences avec les droits des autres titulaires sont relativement limitées. Ainsi, la décision de partir pêcher prise par un pêcheur interfère rarement avec les décisions des autres titulaires (sauf en cas de rivalité spatiale). Il en résulte que le niveau d'exclusivité est en principe élevé. Dans la pratique, ce sont essentiellement la nature et la structure de la pêcherie qui déterminent dans quelle mesure il est possible d'empêcher les autres de nuire au droit d'accès à la ressource du titulaire. Par exemple, les licences limitées attribuées exclusivement pour un stock ou une pêcherie spécifiques garantissent à leurs titulaires qu'aucune autre activité de pêche ne ciblera le même stock (par exemple, en France, chaque stock de coquilles Saint-Jacques est géré par un système de licences limitées et non cumulatives<sup>5</sup>). Dès lors que le nombre des licences est bien calculé, les titulaires sont censés ne pas être ou être peu incités à rivaliser. Cela étant, lorsque le club des participants manque de cohésion et/ou est trop grand<sup>6</sup>, ou lorsque le stock peut être exploité par plusieurs groupes d'utilisateurs, les armateurs à la pêche peuvent être incités à rivaliser afin de prélever le maximum de captures. Ces comportements peuvent contribuer à réduire l'exclusivité et aboutir à une augmentation rampante de l'effort ou à un accroissement excessif du capital, ainsi qu'à des coûts plus élevés que nécessaire. On peut raisonnablement supposer que plus le nombre des titulaires de permis est réduit et plus les espèces pêchées sont sédentaires, plus l'exclusivité est forte. L'exclusivité assurée par des permis/licences limités non transférables peut donc varier d'un niveau bas à un niveau relativement élevé, selon la structure de la pêcherie et le degré de cohésion qui y règne (de sorte que nous proposons de situer cette caractéristique au niveau 3 sur l'échelle).

*Durée* : les permis et les licences sont souvent accordés pour un an ou une saison (par exemple dans les pêcheries de crabes aux États-Unis et dans les pêcheries de coquilles Saint-Jacques en France) et renouvelés au début de la période suivante. Lorsque le renouvellement de la licence obéit à des critères objectifs comme le respect des règles, on peut estimer que l'horizon temporel est à long terme, mais mal défini. En l'absence de règlements clairs d'attribution des licences, l'horizon temporel peut être trop rapproché pour inciter les titulaires de droits à modifier leurs investissements et leur comportement à

<sup>4</sup> Lorsque le nombre de permis/licences n'est pas limité, ou pas assez, ils ne peuvent pas être considérés comme des mesures de régulation de l'accès au sens le plus strict.

<sup>5</sup> Qui empêche les pêcheurs de détenir des licences d'exploitation de plusieurs stocks en même temps.

<sup>6</sup> Notons qu'un même nombre de titulaires peut être considéré comme élevé dans certains pays ou pêcheries, et faible dans d'autres.

la pêche. Il en résulte que la durée assurée par les régimes de permis/licences limités non transférables est peu élevée (3 sur l'échelle).

*Qualité du titre* : étant donné que le droit est attaché soit au navire, soit au propriétaire (ou aux deux), il est généralement facile de le protéger et de le faire respecter. Il en résulte que la qualité du titre peut en principe être jugée élevée. En pratique, néanmoins, la sécurité du titre peut être diminuée par le risque souverain, par exemple lorsque le régulateur décide de fermer une pêcherie pour des raisons environnementales ou de sécurité. Dans une certaine mesure, le risque souverain peut être lié à la taille de la pêcherie et au nombre d'interactions possibles avec l'extérieur. Plus la flotte est petite et homogène, moins il y a d'incitation à rivaliser et plus les licences limitées peuvent assurer à leurs titulaires un accès prévisible à la ressource. Comme le contrôle devrait être moins problématique que dans le cas des instruments qui portent sur les captures, il semble logique de donner à la qualité du titre une note relativement élevée (4 sur l'échelle).

*Cessibilité* : par définition, ces permis et licences ne sont pas cessibles (0 sur l'échelle).

*Divisibilité* : comme le droit est attaché au navire ou au propriétaire (ou aux deux), il est en général impossible de le diviser (0 sur l'échelle).

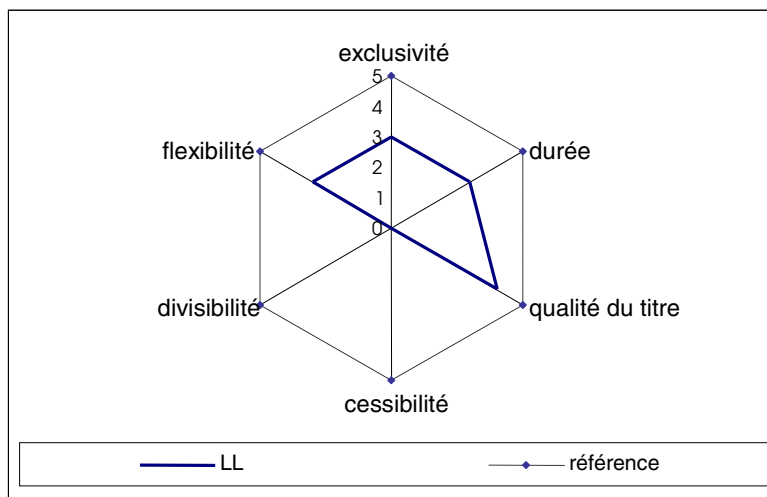
*Flexibilité* : selon l'importance des mesures techniques, le droit de pêche peut être utilisé de manière relativement flexible. Toutefois, il peut être limité du fait qu'il est attaché à un navire donné (ou à un type de navire donné) et qu'il n'est pas cessible. En conséquence, le niveau de la flexibilité est peu élevé (3 sur l'échelle).

En résumé, les niveaux intermédiaire et relativement élevé de certaines caractéristiques peuvent limiter la tendance à pratiquer la course au poisson, de sorte que les licences limitées contribuent à la transition vers une pêche durable et responsable.

Du fait que les licences non transférables autorisant des navires à exploiter un stock donné sont attribuées en nombre restreint, le mécanisme est censé éviter une dissipation de la rente en évitant qu'un trop grand nombre de bateaux n'accèdent au stock en question alors qu'ils y auraient été incités en l'absence de règlement. Ce faisant, cette mesure incite aussi les participants ou membres du club à ralentir la course au poisson.

Néanmoins, le résultat dépend surtout de l'ampleur de l'activité, et les niveaux peu élevés de certaines caractéristiques (à savoir la cessibilité et la divisibilité) sont susceptibles d'empêcher une utilisation optimale des capacités de pêche existantes. Cette analyse se reflète dans la figure 2.6 ci-dessous, dans laquelle la courbe représentative se situe en haut et à droite du graphique.

**Figure 2.6. Représentation graphique des principales caractéristiques des systèmes de licences limitées (LL)**



### ***Licences limitées transférables (LLT)***

Examinons à présent les licences qui peuvent être négociées. Comme les précédentes, elles peuvent être attachées à un navire, à un propriétaire ou aux deux. Les documents faisant le point sur les systèmes de gestion des pêches indiquent que certaines formes de licences transférables sont utilisées au Mexique et au Royaume-Uni. Dans certains cas, des systèmes de licences « quasi transférables » ont été observés (échangeabilité implicite en Norvège ou en France, par exemple).

*Exclusivité* : les licences limitées, qu'elles soient transférables ou non, permettent dans une certaine mesure d'exclure les tiers. Le niveau d'exclusivité dont bénéficie le titulaire est en principe élevé, bien que réduit par la concurrence interne et externe dans certains cas. Cependant, les licences transférables peuvent être à cet égard plus efficaces que les licences non transférables. En améliorant les capacités d'adaptation aux changements économiques et environnementaux (voir ci-dessous), elles doivent normalement faciliter l'ajustement des flottilles et réduire la concurrence. Les informations apportées par l'enquête semblent confirmer ces hypothèses, de sorte que l'on peut considérer que l'exclusivité a un niveau élevé, mais qu'elle est dans une certaine mesure limitée (3-4 sur l'échelle).

*Durée* : d'après les exemples disponibles, les licences transférables sont attribuées à moyen et long terme (par exemple, pour 20 ans au Mexique) et parfois à perpétuité (au Royaume-Uni notamment). De ce fait, le niveau de cette caractéristique est relativement élevé (5 sur l'échelle).

*Qualité du titre* : comme pour les licences non transférables, cette caractéristique est en principe relativement élevée. En outre, les informations apportées par l'enquête indiquent que la cessibilité a des effets positifs, car elle réduit les incitations à tourner les règles, les opérateurs pouvant s'adapter plus facilement. La qualité du titre peut donc être considérée comme élevée (5 sur l'échelle).

*Cessibilité* : les licences transférables sont conçues pour permettre le commerce des licences individuelles. En principe, le niveau de cette caractéristique devrait être élevé. En

pratique, néanmoins, le degré de cessibilité dépend de la réglementation à laquelle obéit l'instrument. Au Mexique, les concessions sont pleinement cessibles, alors qu'au Royaume-Uni des restrictions ont été prévues pour éviter la concentration et l'achat par des étrangers. En Norvège, les licences ne sont pas cessibles en tant que telles, mais elles sont implicitement négociables en même temps que le bateau. Il en résulte que la cessibilité est élevée, mais dans une certaine mesure limitée (4 sur l'échelle).

*Divisibilité* : en général, les licences ne peuvent pas être divisées (0 sur l'échelle).

*Flexibilité* : le caractère négociable des licences augmente leur flexibilité, car il permet aux propriétaires de décider soit d'utiliser leur droit, soit de le louer. Le choix demeurant néanmoins restreint, la flexibilité peut certes être considérée comme élevée, mais elle est limitée (4 sur l'échelle).

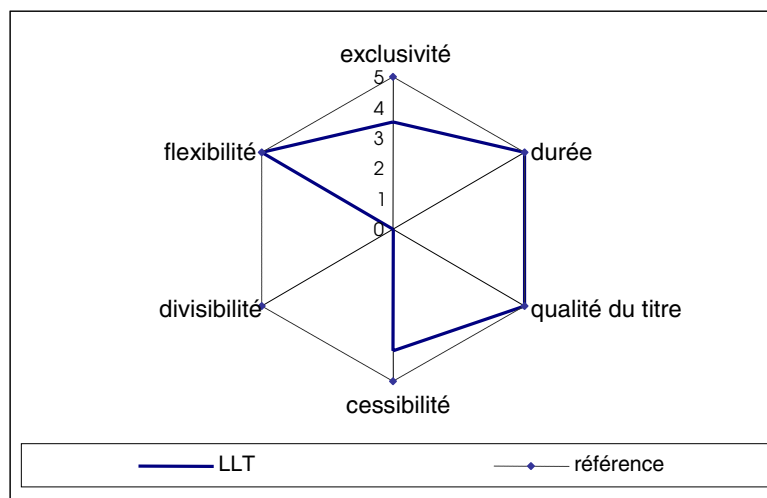
Par rapport aux licences limitées non transférables, les licences transférables atteignent des niveaux plus élevés pour la plupart des caractéristiques. Le tableau 2.6 synthétise les informations fournies par l'enquête au sujet des deux pays qui ont apporté des renseignements sur cet instrument. En particulier, les licences transférables sont censées faciliter les ajustements à long terme aux circonstances économiques.

**Tableau 2.6. Synthèse de la notation des caractéristiques des systèmes de licences limitées transférables (LLT) en vigueur dans des pays de l'OCDE**

	Norvège	Royaume-Uni
exclusivité	4	3
durée	5	5
qualité du titre	5	5
cessibilité	4	4
divisibilité	0	0
flexibilité	3	3

Il en ressort que les LLT peuvent être plus à même que les LL de contribuer à la transition vers des pêches durables et responsables, mais il convient de noter que l'absence de divisibilité restreint les possibilités d'ajustement à court terme aux fluctuations économiques et naturelles. La figure 2.7 ci-dessous illustre les caractéristiques des LLT.

**Figure 2.7. Représentation graphique des principales caractéristiques des systèmes de licences limitées transférables (LLT)**



### ***Quotas d'effort individuel non transférables (EI)***

Les quotas d'effort individuel non transférables (EI) portent sur la quantité d'unités d'effort (moyens de production) que le titulaire du droit peut utiliser.

Ils consistent fondamentalement à limiter la capacité de pêche et/ou le temps de pêche, par exemple le nombre de jours de pêche autorisés (comme en Islande en 1977), le nombre de casiers utilisables (crabe ou langouste en Australie, au Canada, aux États-Unis, en France et au Royaume-Uni) ou encore le nombre d'heures de pêche par jour (par exemple, voir dans l'enquête le cas de la coquille Saint-Jacques en France).

*Exclusivité* : comme ce droit est fondé sur la quantité de moyens de production, les risques d'interférences avec les droits des autres titulaires sont en principe relativement limités. Lorsque la pêcherie est relativement homogène, en particulier, chaque titulaire sait que les autres participants sont soumis aux mêmes limites, ce qui doit normalement contribuer à réduire la tendance à la course au poisson. Dans la pratique, néanmoins, le niveau d'exclusivité peut être réduit par la nature de la pêcherie. Il est censé être plus élevé lorsque le droit est associé à des régimes de licences limitées que lorsque la pêche est accessible à tous (dans ce cas, les quotas d'effort peuvent difficilement être assimilés à des instruments de type marché). À l'inverse, il est normalement plus faible si plusieurs groupes peuvent accéder au même stock/à la même pêcherie mais doivent obéir à des réglementations différentes (par exemple, lorsqu'un stock de sole est exploité par des filayeurs soumis à des quotas d'effort et par des chalutiers à perche qui en sont exemptés). Dans ce cas, chaque pêcheur peut être incité à pratiquer la course au poisson, ce qui a pour effet de réduire le niveau de la caractéristique. En résumé, comme l'exclusivité peut être forte lorsque la flotte est relativement petite et homogène, on peut raisonnablement considérer qu'elle atteint un niveau élevé, mais qu'elle est limitée dans une certaine mesure (4 sur l'échelle).

*Durée* : les quotas d'effort individuel non transférables sont souvent fixés pour une saison ou une année. Toutefois, dans la plupart des cas, le renouvellement des droits est quasi automatique (comme en France), sous réserve que les règles soient respectées. Par conséquent, le niveau de la caractéristique se situe entre peu élevé et relativement élevé (3-4 sur l'échelle).



*Qualité du titre* : étant donné que le droit porte sur l'utilisation d'une quantité donnée de moyens de production, il est en principe facile de le protéger et de le faire respecter. Dans la pratique, néanmoins, la sécurité peut être réduite en cas de concurrence spatiale. Lorsque les EI sont fixés en nombre de casiers par exemple, le niveau d'exclusivité peut diminuer si les chalutiers sont aussi autorisés à exploiter le stock/la pêcherie, étant donné que chaluts et casiers ne sont pas compatibles sur une même zone en même temps (cette situation est en fait à l'origine de nombreux conflits d'usage ; voir figure 1.2 du chapitre 1). En outre, la sécurité peut aussi être diminuée par le risque souverain. En ce qui concerne le contrôle, la situation peut différer selon le type de moyens de production réglementés. Le nombre de jours en mer est assez facile à faire respecter, mais il n'en va pas de même dans le cas des engins fixes. Dans les cas commentés, cependant, la caractéristique a un niveau élevé, de sorte que l'on peut être fondé à considérer que la qualité du titre est globalement élevée, quoique limitée dans une certaine mesure (4 sur l'échelle).

*Cessibilité* : par définition, ces quotas ne sont pas cessibles. Néanmoins, les informations disponibles semblent indiquer qu'il existe parfois une certaine forme de cessibilité non officielle à long terme (comme dans l'exemple français). La cessibilité peut être considérée comme relativement faible (2 sur l'échelle).

*Divisibilité* : comme le droit porte sur une quantité d'effort donnée non négociable, il paraît difficile à diviser. Cependant, en principe, n'importe quelle fraction de quota d'effort peut être divisée ou ajoutée à d'autres, et il existe au moins deux manières de scinder des EI, selon la conception réglementaire de l'instrument. Premièrement, si les quotas d'effort sont attribués à un armateur à la pêche possédant plusieurs navires, il peut les répartir entre ses navires dans l'optique d'atteindre une efficacité maximale. Deuxièmement, le quota d'effort qui n'est pas utilisé une année peut dans certains cas être reporté sur l'année suivante (journées en mer ou quotas de carburant). Bien que, dans l'exemple présenté dans l'enquête, la divisibilité affiche un niveau relativement bas, elle peut globalement être considérée, en principe, comme moyenne (3 sur l'échelle).

*Flexibilité* : étant donné que le droit porte sur la quantité de moyens de production qu'un navire est autorisé à utiliser, la flexibilité est dans une certaine mesure limitée. Même si cette limitation varie selon le type de moyen de production réglementé (par exemple, la flexibilité est plus grande lorsqu'il s'agit de décider comment utiliser un quota de journées de pêche que lorsque le choix doit porter sur l'utilisation d'un quota de casiers), on peut raisonnablement estimer qu'elle est faible (1 sur l'échelle).

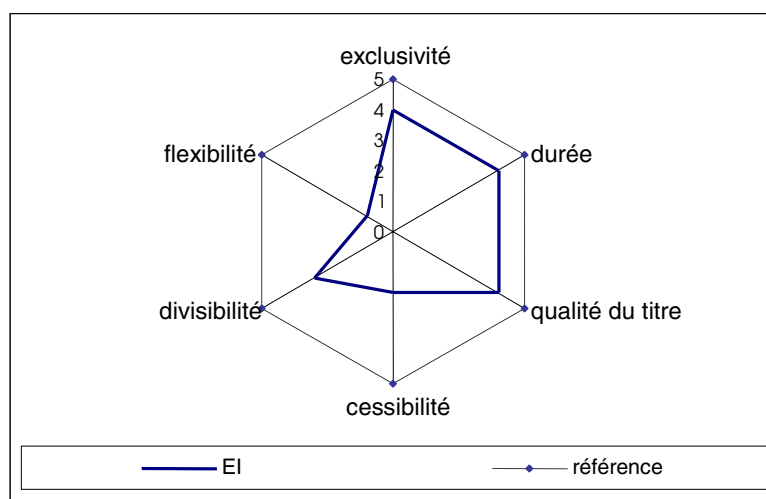
En résumé, les EI se distinguent par des niveaux intermédiaires ou relativement élevés pour certaines caractéristiques (exclusivité, durée, qualité du titre) et par des niveaux relativement bas pour les autres. S'agissant de la transition vers une pêche durable et responsable, cet instrument se caractérise par le fait qu'il donne une certaine forme d'exclusivité indirecte, en particulier lorsque le secteur est raisonnablement petit et homogène, comme dans l'exemple français synthétisé dans le tableau 2.7 ci-dessous.

**Tableau 2.7. Synthèse de la notation des caractéristiques des systèmes de quotas d'effort individuel (EI) en vigueur dans des pays de l'OCDE**

	France
exclusivité	5
durée	4
qualité du titre	5
cessibilité	2
divisibilité	2
flexibilité	1

Dans un tel cas de figure, le système est censé permettre les investissements nécessaires, mais les ajustements à court et long termes sont susceptibles de rester limités. C'est ce que confirme la figure 2.8, dans laquelle la courbe représentative se situe en haut à droite du graphique.

**Figure 2.8. Représentation graphique des principales caractéristiques des systèmes de quotas d'effort individuel (EI)**



### ***Quotas d'effort individuel transférables (EIT)***

Par définition, ces quotas peuvent être négociés. Les exemples cités dans les documents faisant le point sur les systèmes de gestion des pêches révèlent que les EIT peuvent prendre la forme de journées de pêche négociables (par exemple dans le cas de la « flotte des 300 », en Espagne) ou de capacités de pêche négociables (exprimées en tonneaux de jauge brute, par exemple, comme en Suède, bien qu'il s'agisse de l'aboutissement involontaire d'une lente évolution).

*Exclusivité* : comme pour les EI, le niveau d'exclusivité dont bénéficie le titulaire d'un EIT est en principe élevé, même si dans certains cas il est réduit par la concurrence interne et externe. Pourtant, les quotas d'effort négociables peuvent présenter des avantages sur les EI. En effet, en améliorant l'adaptabilité aux changements économiques et environnementaux, ils sont censés faciliter l'ajustement de la flotte, et ainsi réduire les

incitations à la course au poisson. L'exclusivité atteint un niveau relativement élevé, mais elle est parfois limitée (4-5 sur l'échelle).

*Durée* : il ressort des documents faisant le point sur les systèmes de gestion des pêches que les EIT peuvent être attribués à moyen terme (jusqu'à cinq ans en Suède) ou à titre permanent. A condition que les règles d'attribution de ces quotas (par exemple des journées en mer) soient suffisamment claires, l'horizon temporel semble éloigné. Il en résulte que le niveau de la caractéristique peut être jugé élevé (5 sur l'échelle).

*Qualité du titre* : comme pour les EI, le droit peut en principe être relativement facile à protéger et à faire respecter (selon la concurrence spatiale et l'unité d'effort réglementée). Cependant, en ce qui concerne l'observation des règles, les EIT sont censés avoir un avantage sur les EI. En améliorant les ajustements à court terme (voir ci-dessous), ils doivent normalement diminuer l'incitation à pratiquer la pêche INN qui peut naître d'une mauvaise attribution des droits d'accès (4 sur l'échelle).

*Cessibilité* : les EIT sont destinés à permettre le commerce des quotas d'effort individuel. Comme pour les QIT, les situations peuvent être extrêmement différentes d'un pays à l'autre. Toutefois, d'après les exemples dont nous disposons, les restrictions imposées à la cessibilité sont mineures (dans le cas de l'Espagne, par exemple). La cessibilité a donc un niveau élevé, tout en étant limitée dans une certaine mesure (4 sur l'échelle).

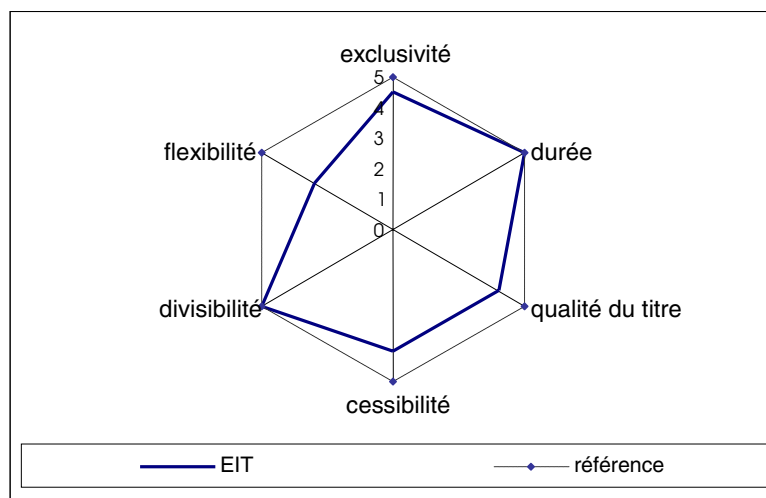
*Divisibilité* : les quotas d'effort peuvent en principe être subdivisés ou regroupés. La divisibilité est donc élevée (5 sur l'échelle).

*Flexibilité* : comme ce droit porte sur la quantité de moyens de production qu'un navire est autorisé à utiliser, la flexibilité est dans une certaine mesure limitée. Pourtant, la cessibilité permet des ajustements, ce qui améliore le niveau de la caractéristique. Selon le type de moyen de production réglementé, la flexibilité peut varier de faible à peu élevée (3).

La plupart des caractéristiques atteignent un niveau plus élevé dans le cas des EIT que dans celui des EI. Le tableau 2.8 synthétise les informations fournies par l'enquête au sujet du pays qui a apporté des renseignements sur cet instrument. Il en ressort semble-t-il que les EIT peuvent permettre d'utiliser plus efficacement les capacités de pêche et faciliter la transition vers une pêche responsable et durable, par exemple (voir aussi la figure 2.9 ci-après).

**Tableau 2.8. Synthèse de la notation des caractéristiques des systèmes de quotas d'effort individuel transférables (EIT) en vigueur dans des pays de l'OCDE**

<b>Espagne</b>	
exclusivité	5
durée	5
qualité du titre	4
cessibilité	4
divisibilité	5
flexibilité	3

**Figure 2.9. Représentation graphique des principales caractéristiques des systèmes de quotas d'effort individuel transférables (EIT)**

### Remarques finales

La présente section explique de quelle manière chaque instrument de type marché peut contribuer à la transition vers des pêches durables et responsables. Compte tenu de leur conception, certains de ces instruments sont employés pour faciliter un usage optimal des capacités de pêche existantes (partie supérieure de la représentation graphique, par exemple dans le cas des quotas d'effort individuel –EI– et des quotas de capture –QI), tandis que d'autres sont susceptibles de favoriser les ajustements à court terme aux variations biologiques et économiques (côté gauche de la représentation graphique, par exemple dans le cas des quotas collectifs et, dans une certaine mesure, de quelques systèmes de plafonds de capture par navire). D'autres encore sont spécialement conçus pour faciliter les adaptations à long terme et des investissements appropriés (côté droit de la représentation graphique, par exemple dans le cas des DUT, des quotas d'effort individuels transférables –EIT–, des quotas individuels transférables –QIT– et des licences limitées transférables –LLT).

Il convient de noter, toutefois, que les propriétés attribuées à la plupart des instruments de type marché sont fonction des circonstances. Dans la majorité des pêcheries où la réglementation vise les moyens de production (quotas d'effort individuel,

transférables ou non (EI, EIT), licences transférables, par exemple), le résultat du système de gestion dépend de la taille et de la structure du secteur. Si, dans les exemples qui illustrent cette étude, la plupart des caractéristiques affichent un niveau relativement élevé, il ne faut pas en conclure que c'est systématiquement le cas.

Par ailleurs, les pêcheries dans lesquelles la gestion s'appuie sur une réglementation de la production (QI et QIT, par exemple) peuvent être confrontées à des situations susceptibles de limiter l'expression de certaines caractéristiques. Par exemple, dans le cas des systèmes de QIT, il est souvent fait état de rejets, d'écémage et de déclarations sous-évaluées (voir OCDE, 1997, par exemple). De tels comportements peuvent avoir un effet néfaste sur l'évaluation des stocks et réduire le niveau qu'est censée atteindre la qualité du titre. Bien que, de manière générale, les caractéristiques des droits de propriété que constituent les QIT obtiennent une notation relativement élevée, leur efficacité globale peut donc être limitée dans certains cas.

Plus généralement, tous les instruments de type marché peuvent avoir une autre caractéristique, à savoir la « qualité internationale du titre »<sup>7</sup>. Autrement dit, lorsque des stocks sont partagés par plusieurs parties, le niveau de la qualité du titre est fonction, entre autres, du niveau et de l'efficacité de la coopération entre ces parties. Au sein de l'UE, par exemple, il est indiqué dans l'enquête que le niveau atteint par un dispositif de gestion national donné (QIT aux Pays-Bas, par exemple, ou plafond de capture par navire en France) peut être diminué par ce que font des acteurs appartenant à d'autres parties. Ce cas de figure est également susceptible de se présenter dans la plupart des zones administrées par des ORGP (OPANO, CPANE, entre autres). Lorsque la coopération internationale est limitée, c'est-à-dire lorsque des opérateurs d'une partie extérieure peuvent accéder à une pêcherie réglementée à l'aide d'un instrument de type marché (pêche INN), deux types de problèmes peuvent se poser. Premièrement, dans le pays qui soumet l'activité halieutique à cette réglementation, le « risque souverain » peut s'accroître (par exemple, la pêcherie peut être fermée avant que les quotas ne soient épuisés parce que l'on soupçonne des captures INN). Deuxièmement, confrontés à une concurrence « déloyale », les titulaires de droits peuvent être tentés d'enfreindre les règles eux aussi.

Bien que le nombre de cas étudiés soit assez limité, la présente analyse montre aussi que, d'un pays à l'autre, les caractéristiques affichent des niveaux relativement homogènes pour un même instrument. C'est ce qui ressort du tableau 2.9, qui indique la variance observée pour les quatre instruments les plus commentés.

Ces instruments sont donc censés présenter des points communs lorsqu'ils sont mis en œuvre. Toutefois, les quotas individuels (QI) et les plafonds de capture par navire (PCN), notamment, font exception. En effet, on observe dans ces cas une plus grande variation entre pays. Ce phénomène résulte de la mise en œuvre de variantes de ces systèmes dans certains pays, lesquelles font augmenter le niveau de certaines caractéristiques. En particulier, il est intéressant de noter que des aménagements permettent parfois une certaine dose de cessibilité et de divisibilité.

7

Pour certaines pêcheries, l'enjeu est très important. Les informations fournies aux fins de la réalisation de la présente étude ne permettaient pas d'examiner dans le détail la « qualité internationale du titre », mais cette question pourrait donner lieu à des travaux d'analyse supplémentaires dans le cadre d'un futur programme de travail du comité.

**Tableau 2.9. Variance entre pays pour les quatre instruments les plus commentés**

	<b>QIT</b>	<b>PCN</b>	<b>QI</b>	<b>QC</b>
exclusivité	0.0	1.3	0.0	0
durée	0.6	1.3	1.7	0.2
qualité du titre	0.6	0.7	1.1	0.8
cessibilité	0.1	1.8	1.1	0
divisibilité	0.1	4.5	3.0	0
flexibilité	0.3	0.8	0.1	0

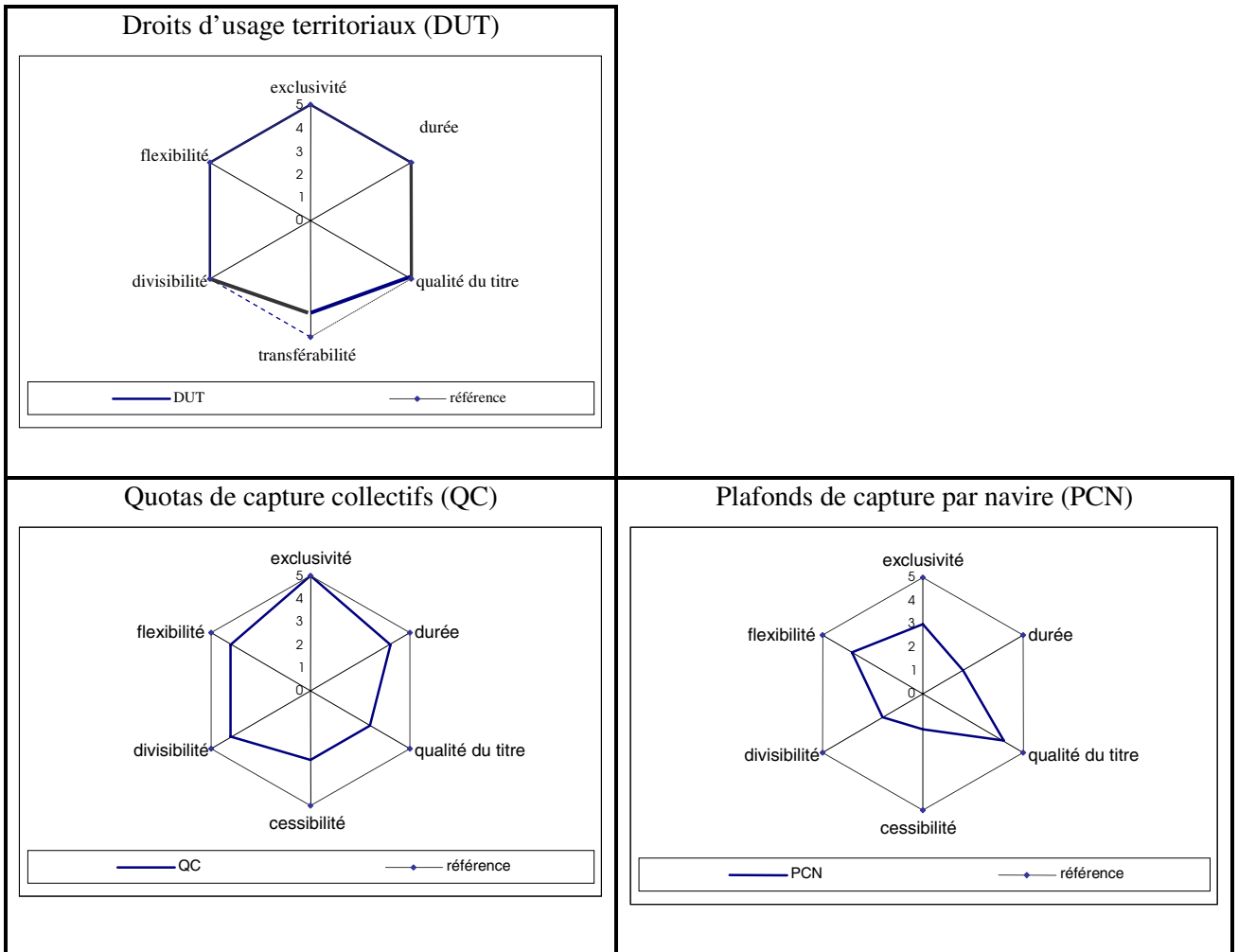
Tableau 2.10. Résumé des caractéristiques des instruments de type marché

	Exclusivité	Durée	Qualité du titre	Cessibilité	Divisibilité	Flexibilité
DUT	Les DUT donnent à un seul titulaire un droit d'accès direct à la ressource. La situation varie selon la taille du territoire et les espèces exploitées. Lorsque les espèces sont sédentaires, → Niveau : 5	Les DUT sont attribués à titre permanent ou à long terme → Niveau : 4-5	Comme le droit donne un accès exclusif à un territoire marin, la qualité est en général élevée. La situation varie selon la taille du territoire concerné → Niveau : 4	Les exemples révèlent que la cessibilité est souvent élevée → Niveau : 3-5	Indépendamment de leur cessibilité, les DUT peuvent être subdivisés → Niveau : 4-5	L'utilisateur unique peut choisir le moyen de gérer son droit d'usage territorial → Niveau : 4-5
QC	Les QC donnent à la communauté un droit d'accès direct à la ressource. La situation varie selon la taille et la cohésion de la communauté. L'exclusivité est souvent limitée par les « tiers » → Niveau : 5	Les QC peuvent être attribués à long terme ou à titre permanent → Niveau : 4-5	Les QC sont gérés par la communauté dans son intérêt. La situation dépend de la taille de la pêcherie → Niveau : 3-5	Des transferts peuvent intervenir à l'intérieur de la communauté ou entre communautés → Niveau : 3	Comme les QC portent sur les captures, ils sont divisibles → Niveau : 4	La communauté peut choisir la manière de prélever son quota, compte tenu des contraintes sociales → Niveau : 4
PCN	Les PCN donnent une exclusivité indirecte, mais l'incitation à rivaliser persiste → Niveau : 3-5	Les PCN sont définis pour une durée limitée → Niveau : 1-4	Dans la pratique, la qualité du titre peut être réduite par le risque souverain, la sur-attribution et les transgressions → Niveau : 4 [3-5]	En général, les PCN ne sont pas transférables → Niveau : 1.5	Un PCN constitue une quantité maximale sur une période donnée → Niveau : 2	Les PCN limitent les captures sur une période donnée, et réduisent le nombre des choix possibles → Niveau : 3-4
QI	Les QI donnent un droit d'accès direct à la ressource. La situation varie selon le degré de respect de ce droit → Niveau : 5	Les QI sont souvent attribués pour une année et renouvelés → Niveau : 3-5	Dans la pratique, la caractéristique peut être réduite par le risque souverain et les transgressions → Niveau : 3	Les QI ne sont pas transférables → Niveau : 2.5	Nonobstant le problème de la cessibilité, les QI peuvent être divisés en « sous-QI » → Niveau : 4	Le titulaire peut choisir le moyen de prélever son quota, sauf restrictions commerciales → Niveau : 4

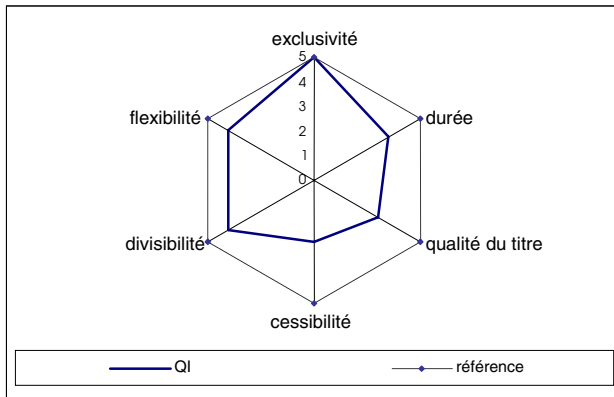
QIT	Les QIT donnent un droit d'accès direct à la ressource → Niveau : 5	Les QIT sont attribués à titre permanent ou renouvelables → Niveau : 4	Dans la pratique, la qualité du titre peut être réduite par le droit souverain et les transgressions → Niveau : 4	La cessibilité des QIT est étendue, mais toujours circonscrite → Niveau : 4	Les QIT peuvent être subdivisés et leurs fractions regroupées → Niveau : 5	Le titulaire peut choisir la manière de prélever son quota, sans préjudice des contraintes générales → Niveau : 4
LL	Les LL donnent un droit d'accès indirect à la ressource. La situation dépend de la structure et de la taille de la pêcherie → Niveau : 3	Les LL sont souvent attribuées pour une période d'un an renouvelable → Niveau : 3	Dans la pratique, la qualité du titre peut être réduite par les transgressions et le risque souverain, et dépend des incitations à rivaliser → Niveau : 4	Les LL ne sont pas cessibles → Niveau : 0	Les licences sont en général difficiles à diviser → Niveau : 0	Le détenteur peut choisir le moyen d'utiliser son droit, sans préjudice des restrictions techniques et commerciales → Niveau : 3
LLT	Les LLT donnent un droit d'accès indirect à la ressource. La situation dépend de la structure et de la taille de la pêcherie → Niveau : 3.5	Les LLT sont souvent attribuées à moyen/long terme ou à titre permanent → Niveau : 5	Dans la pratique, la qualité du titre peut être diminuée par les transgressions et le risque souverain, et dépend des incitations à rivaliser → Niveau : 5	La cessibilité est étendue mais toujours circonscrite → Niveau : 4	Les licences sont en général difficiles à subdiviser → Niveau : 0	Le titulaire peut choisir le moyen d'utiliser son droit sans préjudice des restrictions techniques → Niveau : 3
EI	Les EI donnent un droit d'accès indirect à la ressource. La situation dépend du type de moyens de production réglementé, et de la taille et de la nature de la flotte → Niveau : 4	Les EI sont souvent attribués pour une période d'un an renouvelable → Niveau : 4	Dans la pratique, la qualité du titre peut être diminuée par les transgressions et le risque souverain, et dépend des incitations à rivaliser → Niveau : 4	En principe, les EI ne sont pas cessibles, mais une certaine tolérance peut exister dans la pratique → Niveau : 2	Nonobstant le problème de la cessibilité, les EI peuvent être divisés en « sous-EI » dans une certaine mesure → Niveau : 3	Les EI fixent la quantité de moyens de production qui peut être utilisée → Niveau : 1.5
EIT	Les EIT donnent un droit d'accès indirect à la ressource. La situation dépend du type de moyens de production réglementé, et de la taille et de la nature de la flotte → Niveau : 4.5	Les EIT sont souvent attribués à moyen/long terme → Niveau : 5	Dans la pratique, la qualité du titre peut être réduite par les transgressions et le risque souverain, et dépend des incitations à rivaliser → Niveau : 4	D'après les exemples, la cessibilité est parfois légèrement restreinte → Niveau : 4	Les EIT peuvent être divisés et leurs fractions regroupées → Niveau : 5	Bien que transférables, les EIT fixent la quantité de moyens de production qui peut être utilisée → Niveau : 3



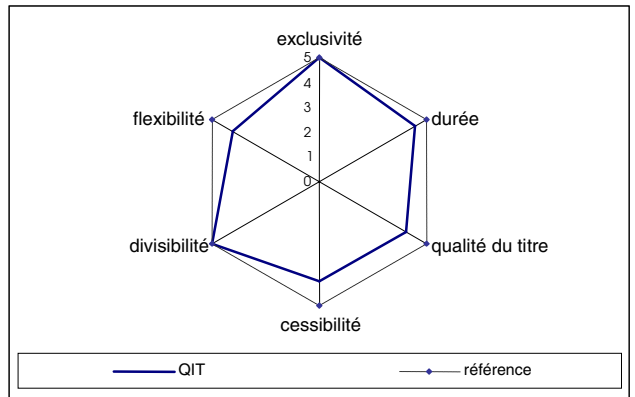
**Figure 2.10. Représentation graphique des caractéristiques des instruments de type marché**



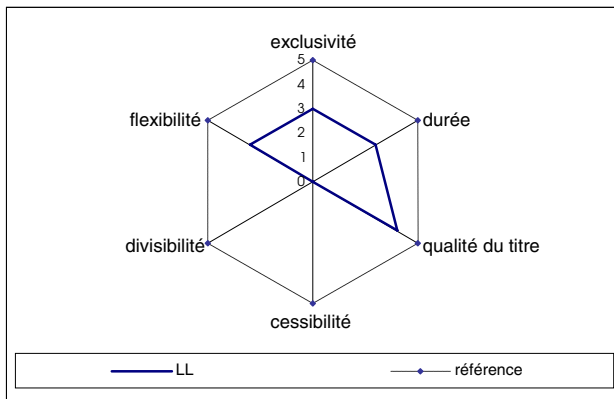
**Quotas individuels non transférables (QI)**



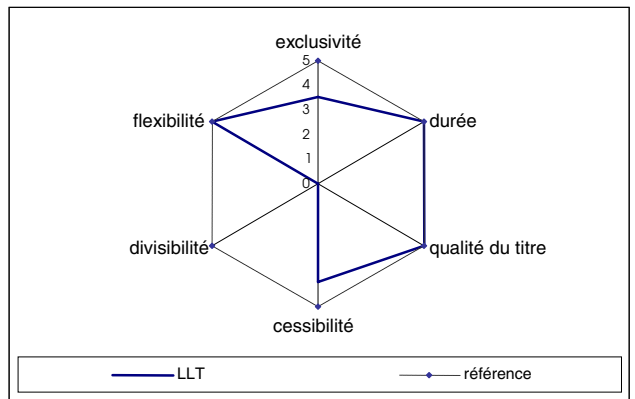
**Quotas individuels transférables (QIT)**



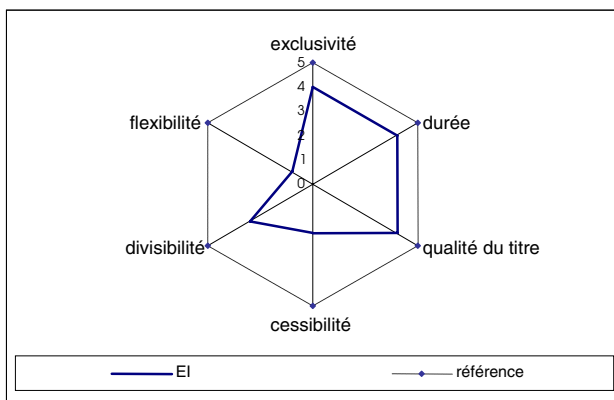
**Licences limitées non transférables (LL)**



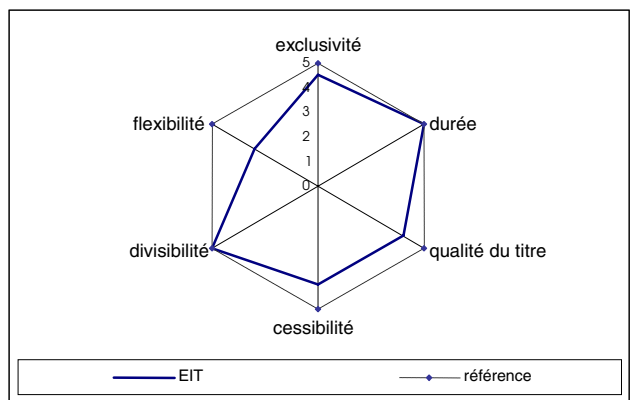
**Licences limitées transférables (LLT)**



**Quotas d'effort individuel non transférables (EI)**



**Quotas d'effort individuel transférables (EIT)**





## Chapitre 3

### Dix options possibles de mise en oeuvre des mécanismes du marché

A sa 89<sup>ème</sup> session, le Comité a examiné son programme de travail 2003-2005 et a pris la décision suivante au sujet de la présente étude :

« Ce travail consistera à examiner la possibilité d'utiliser les **instruments/incitations du marché** pour procéder à une réforme de la gestion des pêches permettant de parvenir à un double objectif : une exploitation durable et responsable. On passera en revue dans cette étude les différentes manières dont les États membres ont utilisé ces instruments et sont parvenus à faire les inévitable arbitrages entre les intérêts concurrents des parties prenantes pendant le processus de réforme. On y analysera également les facteurs qui font obstacle et qui incitent à une exploitation durable des ressources halieutiques, notamment la manière de prendre en compte les différents intérêts de pêche et autres. »

Tandis que la section 2.1 consistait pour l'essentiel à dresser un état des lieux de l'utilisation des instruments de type marché, le but général de la présente partie est d'aider les gestionnaires des pêches et les responsables de l'action publique à tirer un meilleur parti de ces instruments (conformément aux recommandations adoptées à la réunion du Conseil de l'OCDE au niveau des ministres de 2001) et d'énoncer quelques principes directeurs concernant leur mise en œuvre.

Il ressort de l'expérience des pays membres et de la littérature spécialisée que, dans le cadre de la conception et de la mise en œuvre de nouveaux dispositifs d'instruments de type marché, les responsables de la gestion des pêches doivent rechercher des solutions à tout un faisceau de difficultés techniques, sociales et administratives. Suivant une démarche prospective, la présente section décrit successivement dix « pistes » qui peuvent être suivies dans l'optique de trouver ces solutions et de faciliter la mise en place et une meilleure utilisation des instruments de type marché à l'avenir.

De manière générale, ces dix pistes ne s'excluent pas mutuellement et chacune apporte des éléments concrets sur lesquels les décideurs peuvent s'appuyer pour concevoir leur « stratégie de réforme ». Elles sont censées couvrir l'ensemble des problèmes rencontrés.

Il convient de se demander, également, dans quelle mesure les engagements et les contraintes internationaux rejaillissent sur la réforme de la gestion des pêches, et notamment sur la mise en place d'instruments de marché. Dans le cas des stocks chevauchants et des espèces de grands migrateurs, le secteur halieutique d'un pays peut

être amené à pratiquer la pêche d'une manière particulière ou à respecter des règles de gestion déterminées qui sont susceptibles de rendre difficile l'adoption d'une réforme. Cette situation peut résulter soit de la pression exercée par la concurrence, soit d'obligations internationales qui imposent des restrictions à l'activité.

Pour chacune des pistes, le problème est défini, les principales observations décrites et les premiers points à examiner signalés. Ces dix pistes sont les suivantes :

- Piste 1 : familiariser tous les acteurs avec le concept d'instrument de type marché
- Piste 2 : donner la préférence à une mise en œuvre progressive des instruments de type marché
- Piste 3 : ne pas nécessairement adopter une stratégie uniforme
- Piste 4 : concevoir avec soin la procédure de répartition des droits
- Piste 5 : utiliser les forces du marché avec pragmatisme
- Piste 6 : répondre à la question du « regroupement excessif »
- Piste 7 : exploiter « l'effet de démonstration » (et tirer parti de l'expérience acquise)
- Piste 8 : faire participer les acteurs au processus de réforme
- Piste 9 : tenir compte des caractéristiques des différentes pêches
- Piste 10 : faire preuve de pragmatisme dans les arbitrages

### **Piste 1 : familiariser tous les acteurs avec le concept d'instrument de type marché**

Les efforts de réforme qui visent à développer l'application des instruments de type marché aux activités halieutiques dans les pays de l'OCDE se heurtent à *deux grands obstacles* : les idées préconçues quant à la nature de ces instruments et les craintes de « privatisation » de la ressource<sup>1</sup>. S'agissant des premières, les informations provenant du secteur, des ONG et de sources officielles indiquent que le concept « d'instrument de type marché » est souvent mal compris et fréquemment réduit aux systèmes *théoriques* de quotas individuels transférables. C'est pourquoi la présente étude s'efforce de fournir aux responsables de l'action publique des données leur permettant d'expliquer et de décrire le large éventail de mécanismes de marché actuellement utilisés dans les pays de l'OCDE. Le but est de mettre à leur disposition une gamme d'instruments d'action plus étendue et de les aider à convaincre la collectivité dans son ensemble d'accepter ceux-ci.

Comme le montre l'étude, les instruments de type marché peuvent prendre des formes variées. A partir de la typologie dressée dans le tableau 1.1, le tableau 3.1 synthétise les différentes configurations en vigueur dans les pays de l'OCDE et certains pays non membres.

<sup>1</sup> Voir par exemple le projet de rapport de synthèse sur les subventions préjudiciables à l'environnement, SG/SD(2004)3.

**Tableau 3.1. Exemples passés et présents d'utilisation d'instruments de type marché dans des pays membres ou non membres de l'OCDE**

Objectif de la réglementation	Méthode de contrôle	Variable de contrôle	
		Effort de pêche (contrôle des moyens)	Captures (contrôle des prélèvements)
Réglementation de l'accès (régulation incitative de l'accès)	Réglementaire (régulation administrative de l'accès)	<p><i>Licences/permis limités<sup>a</sup> non transférables<sup>c</sup> (LL)</i></p> <p>Italie, France, Espagne, Japon, Australie</p> <p><i>Quotas d'effort individuel non transférables (EI)</i></p> <p>France, États-Unis</p> <p><i>DUT</i></p> <p>États-Unis (huîtres ; Arnason, 2001), Islande (praire d'Islande ; Arnason, 2001), Nouvelle-Zélande (moules et coquilles Saint-Jacques ; Arnason, 2001), Japon (ormeaux ; Criddle, 1999), Suède, Italie, Corée, Mexique (aquaculture), Espagne</p>	<p><i>Quotas individuels non transférables<sup>b</sup> (QI)</i></p> <p>Allemagne, Royaume-Uni, Italie, Espagne, Danemark, Norvège, Canada, Portugal, États-Unis</p> <p><i>Quotas de capture collectifs (QC)</i></p> <p>Japon, Corée, États-Unis (par exemple, quotas collectifs de développement pour les populations inuits et aléoutes d'Alaska), Nouvelle-Zélande (Maoris), UE (par l'intermédiaire de certaines OP), Canada, Portugal</p> <p><i>Plafonds de capture par navire (PCN)</i></p> <p>Allemagne, Royaume-Uni, France, Danemark, Norvège, Canada</p>
	Economique de type marché (régulation économique de l'accès ou méthode à base de droits)	<p><i>Licences<sup>a</sup> transférables<sup>c</sup> (LLT)</i></p> <p>Royaume-Uni (UCN), Danemark, Norvège<sup>d</sup></p> <p><i>Quotas d'effort individuel transférables (EIT)</i></p> <p>Suède (informel), Espagne, Australie, France, États-Unis, Îles Féroé</p> <p>[« EIT informels/restreints » : France (LT)]</p>	<p><i>Quotas individuels transférables<sup>b</sup> (QIT)</i></p> <p>Pays-Bas, Danemark, Canada, Nouvelle-Zélande, Australie, États-Unis, Groenland, Chili, Namibie, Estonie</p> <p>[« QIT informels/restreints » : Royaume-Uni (CT), Allemagne (CT)]</p>

<sup>a</sup> Système limitant le nombre de bateaux autorisés à pêcher, leur capacité de pêche individuelle et leur temps de pêche.

<sup>b</sup> Quota individuel = fraction d'un TAC (total admissible de capture) allouée à un navire ou à une entreprise de pêche.

<sup>c</sup> Transférable = négociable sur un marché.

<sup>d</sup> Les licences sont transférables de façon implicite puisqu'elles sont attachées à un navire.

Source : Secrétariat de l'OCDE et Boncœur et Troadec, 2003.

L'une des principales conclusions du récapitulatif dressé dans le cadre de la présente étude est que chaque instrument de type marché revêt les six caractéristiques des droits de propriété (exclusivité, durée, qualité du titre, cessibilité, divisibilité et flexibilité), mais à des degrés divers. Les instruments de marché doivent donc être considérés comme un *continuum* d'outils de gestion caractérisés par les différents niveaux atteints par chacune de ces propriétés, et qui peuvent être conjugués de différentes manières en fonction des objectifs de la collectivité.

**Tableau 3.2. Synthèse de l'utilisation des instruments de type marché dans les pays de l'OCDE**

	LL	EI	DUT	LLT	EIT	QC	PCN	QI	QIT
Australie	(X)	(X)			(X)				X
Belgique	(X)	(X)						(X)	
Canada	(X)	(X)				X	X	X	X
Danemark				X			X	X	X
Finlande			(X)						
France	X	X			(LT)		X	(X)	
Allemagne							X	X	(CT)
Grèce	X								
Islande	X								X
Irlande							(X)		
Italie	(X)		X					X	
Japon	X		X			X			
Corée			X			X			
Mexique				(X)					
Pays-Bas	(X)	(X)		(X)					X
Nouvelle-Zélande									X
Norvège				X			X	X	
Pologne									(X)
Portugal						X		X	
Espagne	X		X		X			X	
Suède			X		(X)				
Turquie									
Royaume-Uni	(X)	(X)		X			X	X	(CT)
États-Unis	(X)	(X)	(X)		(X)	(X)	(X)	(X)	(X)

NB. : ce tableau indique dans quels pays membres de l'OCDE les différents instruments de type marché sont employés, mais pas dans quelle mesure. On ne peut donc pas en déduire directement la portée ou l'efficacité du système de gestion d'un pays donné.

(X) : le système existe mais n'est pas décrit dans cette étude.

(CT) : la cessibilité à court terme est possible dans une certaine mesure, officiellement ou non.

(LT) : la cessibilité à long terme est possible dans une certaine mesure, officiellement ou non.

Les instruments de type marché sont largement utilisés dans les pays de l'OCDE (tableau 3.2). Bien que leur application demeure à certains égards une question politiquement sensible dans certains pays membres, l'expérience montre que presque tous les mettent en œuvre à des degrés divers. Toutefois, la conception et la mise en œuvre d'instruments appartenant à une même grande catégorie sont très variables d'un pays à l'autre. Par exemple, les systèmes de QIT sont couramment employés, mais leur conception n'est jamais la même. Les différences tiennent aux critères d'éligibilité des détenteurs de quotas, aux limites imposées à la concentration de ces derniers, aux

mécanismes d’attribution, etc. Elles font en général écho aux différents contextes sociaux, juridiques, économiques et historiques dans lesquels s’inscrit la mise en place des QIT dans chaque pays. On retrouve des variations similaires dans les autres catégories d’instruments de type marché.

En outre, il est intéressant de noter que les instruments de type marché théoriquement parfaits n’existent pas vraiment dans le monde réel. Les innovations institutionnelles rendent les différences entre les divers instruments, à l’intérieur des pays et entre eux, de plus en plus subtiles. Les systèmes norvégiens de QI en sont une bonne illustration : leurs caractéristiques et effets généraux diffèrent dans chacun des trois types de systèmes présentés (à savoir QI + système de quotas unitaires, QI + système de quotas structurels et QI + système d’échanges de quotas). Cet exemple est décrit dans le tableau 3.3 ci-dessous.

**Tableau 3.3. Caractéristiques du système norvégien de QI et de ses variantes**

	Système norvégien de QI de base	QI + SQU	QI + SEQ	QI + SQS
exclusivité	5	5	5	5
durée	2	4	2	5
qualité du titre	5	5	5	5
cessibilité	0	3	3	2
divisibilité	0	4	5	4
flexibilité	4	4	4	4

Fondées sur des instruments hybrides (c’est-à-dire, pas tout à fait QI ni tout à fait QIT dans l’exemple norvégien), ces innovations renforcent l’idée d’un continuum d’instruments de type marché et contribuent à étendre la panoplie à la disposition des instances de réglementation.

De plus, l’enquête sur les instruments de gestion montre que certains des systèmes en place associent plusieurs instruments de type marché (système « fonds commun plus » au Royaume-Uni, par exemple, système hybride associant allocations aux entreprises et quotas collectifs au Canada). Il en ressort que différents instruments de cette nature peuvent être employés de manière complémentaire, ce qui conforte l’idée que toute dichotomie d’ordre philosophique entre instruments de type marché est infondée.

L’évolution du système néo-zélandais de gestion des pêches, dans lequel est mise en œuvre une approche permettant aux propriétaires de parts de quota d’agir collectivement et de proposer des plans de gestion reconnus par la loi, est une illustration intéressante des relations étroites qui existent entre instruments de type marché. Cette formule intermédiaire (aménagement collectif associant les copropriétaires des droits) se rapproche du système classique des quotas collectifs, dans lequel la planification est définie par ceux qui possèdent les droits (en commun).

Le deuxième obstacle important est lié au fait que, selon une idée fautive, les instruments de type marché se traduiraient par la privatisation des ressources halieutiques. La définition de ces instruments ou de la « gestion fondée sur les droits », ainsi que le concept qui lui est associé, à savoir l’attribution de « droits de propriété », sont rarement clairs pour la plupart des acteurs concernés (FAO, 2000). Il arrive que des difficultés surgissent parce que l’expression « droits de propriété » n’a pas la même signification



pour tout le monde. Les instruments de type marché sont avant tout un moyen de réglementer l'accès à la ressource halieutique. A ce titre, ils devraient être considérés en premier lieu comme des **droits d'utilisation**<sup>2</sup>, c'est-à-dire comme des droits permettant d'exploiter la ressource, assortis d'un ensemble de devoirs (FAO, 2002<sup>3</sup>). Le Code de conduite de la FAO pour une pêche responsable (paragraphe 6.1) note à cet égard : « Le droit de pêcher implique l'obligation de le faire de manière responsable ». Pour que la pêche devienne responsable, il est donc essentiel, entre autres, de mettre en place des panoplies de droits et de devoirs efficaces et acceptées par les pêcheurs, groupes de pêcheurs ou communautés de pêcheurs. Par conséquent :

- Les titres créés par les instruments de type marché ne sont presque jamais considérés, du point de vue juridique, comme des droits de propriété sur la ressource elle-même, mais comme des droits d'accès à cette ressource<sup>4</sup>. Même les QIT sont en général considérés comme le droit de capturer une proportion donnée du stock et rien de plus<sup>5</sup>.
- Dans la plupart des pays de l'OCDE, le dispositif réglementaire confirme le statut des instruments de type marché (au Canada, les licences et les quotas sont des « privilèges annuels » ; les QIT et les quotas individuels de pêche sont des « privilèges » en Australie et aux États-Unis<sup>6</sup>, respectivement) et les fonctions relatives à la propriété des ressources (c'est-à-dire essentiellement des fonctions de gestion) incombent généralement aux pouvoirs publics (Schlager et Ostrom, 1992)<sup>7</sup>.

<sup>2</sup> A cet égard, il est intéressant de noter que les concepts d'instruments et de gestion fondés sur les droits sont l'un et l'autre employés dans la littérature spécialisée comme synonymes d'« instruments de type marché » (voir les résultats de la conférence de l'IIFET 2002 à l'adresse [http://www.icsf.net/jsp/publication/samudra/pdf/french/issue\\_33/art05.pdf](http://www.icsf.net/jsp/publication/samudra/pdf/french/issue_33/art05.pdf)).

<sup>3</sup> Cochrane, K.L. (ed.), 2002. A fishery manager's guidebook. Management measures and their application. *FAO Fisheries Technical Paper*. No. 424. Rome, FAO, 231 p.

<sup>4</sup> A ce sujet, FAO (2002) indique : « il est capital de garder à l'esprit qu'un pêcheur qui détient des droits d'exploitation est habilité à accéder à une pêcherie, mais qu'il ne possède pas le poisson en tant que tel tant qu'il ne l'a pas capturé. Par conséquent, les droits d'exploitation n'impliquent pas la propriété de la ressource en elle-même. Malheureusement, cette distinction déterminante n'est pas toujours clairement formulée et il arrive que le discours donne à penser que les pêcheurs qui détiennent les droits d'exploitation (par exemple les quotas individuels) 'possèdent' concrètement les poissons qui se trouvent dans la mer, comme ils possèderaient leur bateau de pêche. Cette idée a été à l'origine de nombreux différends récents, qui opposent souvent des utilisateurs et des non-utilisateurs, mais ce n'est pas du tout le sens qu'il faut donner à 'droits d'exploitation' ».

<sup>5</sup> Il est possible de faire une comparaison avec les droits d'exploitation accordés par les pouvoirs publics ou les propriétaires forestiers aux compagnies forestières. Ces dernières ne deviennent pas propriétaires de la forêt : elles achètent le droit d'utiliser la ressource (d'en prélever une partie), souvent sous réserve de respecter des règles qui assurent sa pérennité (par exemple à condition de reboiser). De même, dans les secteurs pétrolier et gazier, l'accent porte davantage sur le droit d'exploiter un gisement en particulier

<sup>6</sup> Aux États-Unis, un projet de loi visant à préciser que les parts de quota ne sont pas des droits de propriété était en cours d'examen en juillet 2005.

<sup>7</sup> Cela n'empêche pas les pouvoirs publics de faire payer les services de gestion, ni de déléguer ceux-ci au secteur privé.

Dans les pays ou dans les pêcheries où l'emploi des instruments de type marché rencontre une opposition parce qu'ils sont assimilés à une privatisation complète d'une ressource commune, il peut être utile aux responsables de l'action publique d'expliquer et de vulgariser cette importante distinction entre droits de propriété et droits d'exploitation<sup>8</sup>.

## **Piste 2 : donner la préférence à une mise en œuvre progressive**

Comme l'a déjà signalé l'étude « Pour des pêcheries responsables : implications économiques et politiques », OCDE, 2000, p. 14), le rythme des réformes de la gestion, la durée des périodes de transition, le degré de reconstitution des stocks, la stratégie générale de réforme (graduelle ou au contraire d'un bloc), etc., sont souvent des questions sensibles du point de vue de nombreux acteurs du secteur. Faire accepter les réformes de la gestion par ces derniers nécessite d'obtenir un consensus au sujet du rythme auquel les changements doivent intervenir, souvent en s'appuyant sur une estimation du temps qu'il faudra aux pêcheurs et à la collectivité dans laquelle ils évoluent pour s'adapter et ajuster leurs activités et leurs moyens de subsistance aux nouvelles circonstances.

Manifestement, les responsables de l'action publique des pays l'OCDE préfèrent en général mettre en œuvre les nouveaux instruments de type marché progressivement. Cette stratégie est susceptible de limiter sur le moment les avantages de la réforme, mais elle est généralement nécessaire pour permettre au secteur d'opérer une transition sans heurts vers le nouveau régime de gestion. En outre, elle laisse aux gestionnaires le temps de perfectionner les instruments d'action (même s'il y a bien entendu une limite à la durée du processus, compte tenu des problèmes de crédibilité qui pourraient surgir en cas de changements incessants). Parallèlement, il importe de garder à l'esprit que les arbitrages entre le rythme de la mise en œuvre et, par exemple, les contraintes budgétaires, peuvent avoir de grandes répercussions sur l'efficacité globale du dispositif de gestion (voir aussi, à ce sujet, la piste 10 ci-après, relative aux arbitrages). Notamment, en cas de crise, la situation de la ressource peut nécessiter des changements rapides, auquel cas le rythme de la mise en œuvre doit être accéléré.

D'après les données réunies pour la présente étude, dans la plupart des pays de l'OCDE, les nouveaux instruments de type marché ont été mis en place progressivement/pas à pas (c'est-à-dire en fermant peu à peu l'accès aux ressources auparavant accessibles à tous). En guise d'illustration, le tableau 3.4 décrit l'évolution de l'utilisation des instruments de type marché dans quatre pays de l'OCDE : l'Islande, la Nouvelle-Zélande, le Royaume-Uni et la Norvège.

<sup>8</sup> A cet égard, Boncœur et Troadec (2003) notent que même avec un système de QIT, des responsabilités importantes continuent d'incomber aux pouvoirs publics. Par exemple, ces derniers doivent définir les droits en question, adapter leur volume global à la productivité de la ressource, déterminer les conditions de leur émission dans l'espace et dans le temps, veiller à ce qu'ils soient respectés et réglementer le marché engendré par le nouveau système.

Tableau 3.4. Exemples de mise en œuvre progressive d'instruments de type marché

	Islande	Nouvelle-Zélande	Royaume-Uni <sup>1</sup>	Norvège <sup>2</sup>
1976	Hareng : quotas individuels par navire. Espèces démersales : quota total de cabillaud.			
1977	Espèces démersales : limitation de l'effort individuel.			
1979	Hareng : cessibilité des quotas par navire.			
1980	Capelan : quotas individuels par navire.			
1983		Mise en place de quotas pour les entreprises de pêche en eaux profondes <sup>5</sup>		
1984	Espèces démersales : quotas individuels par navire transférables. Les petits navires sont exemptés.		Mise en place des LSS <sup>3</sup> ; licences sur les stocks non surexploités encore disponibles ; licences pas encore exigées pour les stocks non contingents et les navires de moins de 10 mètres ; LSS non transférables des navires de moins de 40 pieds aux navires de plus de 40 pieds.	Mise en place du système de quotas unitaires (SQU) pour les chalutiers monutriers <sup>4</sup> .
1985	Espèces démersales : possibilité de continger l'effort.		Restrictions sur les LSS pour les chalutiers à perche dans la zone VII.	
1986	Capelan : cessibilité des quotas par navire.	Mise en place du SGQ en 1986, d'abord pour 29 espèces ou groupes d'espèces.		
1987			Pas de nouvelles licences sur les stocks non surexploités pour les navires de 40 pieds et plus (sauf pour la langoustine dans les zones VII/VII).	
1988	Système de quotas par navire cessibles dans toutes les pêcheries. Possibilité de continger l'effort pour les espèces démersales.			
1990			Mise en place de licences sur diverses espèces. Licences exigées pour tous les bateaux de plus de 10 mètres (pas de licences nouvelles, quelle que soit la catégorie). Lancement du système d'UCN : transferts autorisés soit sans augmentation du tonnage ou de la puissance, soit avec une diminution de 10 % des UCN ; le cumul (entre détenteurs de licences équivalentes uniquement) exigeait également une réduction de 10 % des UCN.	

(suite du tableau page suivante)

(suite du tableau 3.4)

	Islande	Nouvelle-Zélande	Royaume-Uni <sup>1</sup>	Norvège <sup>2</sup>
1991	Système de QIT assez uniforme et complet dans toutes les pêcheries. Les petits navires sont exemptés.		Licences sur la langoustine échangeables entre armements.	
1992			Restrictions sur les LSS pour les chalutiers à perche dans la zone IV.	
1993			Licences désormais exigées pour les bateaux de 10 mètres ou moins également (plus de nouvelles licences disponibles, quel que soit le type de bateau de pêche).	
1994				Application du SQU à la flotte de crevettiers <i>Eualus macilentus</i> .
1995			Nouvelles catégories de licences : catégorie « A » pour les navires de plus de 10 mètres (équivalentes aux anciennes LSS) ; catégories « A » pour les navires de 10 mètres ou moins ; catégorie « B » (équivalentes aux anciennes licences sur les stocks non surexploités et aux licences sur les langoustines) ; catégorie « C » (anciennes licences sur des espèces diverses).	
1996				Application du SQU aux senneteurs à semme coulissante.
1998	1992-2005 Plusieurs mesures de limitation du développement de la flotte de petits navires. Modifications du système de QIT.		Mise en place de licences de catégorie « A » pour les chalutiers pélagiques. Pas de pénalités pour les transferts de licences de navire congélateur/senneteur pélagique et 10 % de pénalités pour les regroupements. Exemption de pénalités de capacité pour les licences de pêche lointaine. Dérogation pour le regroupement de licences de catégories A sur les espèces pélagiques ou démersales par des navires congélateurs/senneteurs pélagiques jusqu'en juin 2001.	
1999			Mise en place de licences sur les coquilles Saint-Jacques (navires de plus de 10 mètres). Plusieurs modifications des critères de capacité dans les échanges de licences.	
2000				Application du SQU aux navires de plus de 28 mètres utilisant des engins de pêche traditionnels.
2001				Application du SQU aux chalutiers pêchant le lieu noir.
2002				Application du SQU aux chalutiers industriels.
2003		62 espèces soumises au SGQ.		

(suite du tableau page suivante)

(suite du tableau 3.4)

	Islande	Nouvelle-Zélande	Royaume-Uni <sup>1</sup>	Norvège <sup>2</sup>
2004		95 espèces soumises au SGQ, soit plus de 90 % des prises commerciales.		Système de quotas structurels (SQS) pour les navires côtiers de 15 à 21 mètres et de 21 à 28 mètres.
2005	98 % des captures relèvent du régime des QIT.	(Il est envisagé de soumettre 15 autres espèces au SGQ à partir d'octobre 2005.)		

<sup>1</sup> Pour plus de précisions, veuillez vous reporter à l'étude de cas sur le Royaume-Uni en annexe et à Hatcher *et al.* (2002).

<sup>2</sup> Description de la mise en œuvre du « système de quotas unitaires », qui s'est d'abord appliqué aux navires de plus de 28 mètres. Pour plus de précisions, voir l'étude de cas sur la Norvège en annexe et le rapport sur les systèmes de gestion.

<sup>3</sup> Licences sur les stocks surexploités (LSS). En 1983, le régime des licences a été étendu à l'exploitation de tous les stocks soumis à des quotas de capture (dans le cadre du nouveau système de gestion et de conservation de la Communauté européenne) pour tous les navires de plus de 10 mètres de longueur. Dans un premier temps, les licences sont restées librement échangeables, mais en 1984, le nombre de licences autorisant l'exploitation des stocks contingentés considérés comme les plus surexploités a été limité. Les « licences sur les stocks surexploités » exigées n'étaient délivrées qu'aux navires enregistrés qui pouvaient faire état de 12 mois d'exploitation de l'un des stocks concernés ou plus, ou aux navires qui détenaient déjà une autorisation appropriée. Bien qu'en nombre limité, les LSS étaient cessibles.

<sup>4</sup> Depuis sa création, ce dispositif a été modifié à plusieurs reprises. Le mécanisme applicable actuellement aux chalutiers morutiers est en place depuis 2000.

<sup>5</sup> Les quotas pour les entreprises de pêche en eaux profondes sont considérés comme les premiers QIT. Des quotas de chacune des espèces concernées avaient été attribués à neuf entreprises (Sissenwine et Mace, 1992, p. 148).

L'expérience montre aussi que, en général, la progression est la suivante (même si différents instruments de type marché peuvent parfois coexister) :

- Phase 1 : mesures techniques visant principalement à protéger les juvéniles, puis à limiter la capture totale ;
- Phase 2 : droits d'exploitation non cessibles (licences limitées non transférables, QI, etc.) ;
- Phase 3 : cessibilité partielle, non officielle ou totale (QIT dans les pêches qui se prêtent à leur application ou, à défaut, licences transférables).

Il ressort également des informations recueillies que, généralement, les pouvoirs publics ne reviennent pas en arrière une fois le processus amorcé. Par exemple, une fois qu'un instrument donné est assorti de la cessibilité, il est rare qu'il redevienne incessible.

Cette stratégie peut comporter plusieurs aspects importants pour les responsables de l'action publique. Premièrement, la mise en œuvre pas à pas ou graduelle des instruments de type marché allège la « charge de travail ». Elle permet de concentrer d'abord les ressources administratives sur une partie particulière de la flotte (par exemple celle qui est le plus disposée à accepter le changement, et dans laquelle les coûts de transaction ont des chances d'être limités en raison du nombre restreint des acteurs et de leur homogénéité). Cette démarche a été adoptée, par exemple, dans les cas suivants : espèces démersales en Islande, poissons plats aux Pays-Bas, flotte des 300 en Espagne, chalutiers morutiers de plus de 28 mètres en Norvège (et navires de plus de 28 mètres en général), licences sur les stocks surexploités (LSS) pour les navires de 40 pieds et plus au Royaume-Uni, etc.

Deuxièmement, la mise en œuvre pas à pas ou graduelle peut faciliter la tâche du responsable de l'action publique lorsqu'il doit ensuite appliquer le même instrument au reste du secteur. Les pouvoirs publics peuvent avoir des enseignements à retirer de cette première expérience, de sorte qu'après un premier essai, il est souvent possible d'améliorer la conception de la mesure. L'étude de cas sur les États-Unis présentée dans le chapitre 10 insiste sur le fait que le changement nécessite un apprentissage.

Troisièmement, la mesure est parfois mieux acceptée, car les acteurs sont plus réceptifs aux instruments qui existent déjà et les responsables publics peuvent évoquer des expériences réussies ailleurs dans le pays ou à l'étranger<sup>9</sup>. Cela a peut-être joué un rôle dans le développement des instruments de type marché mis en œuvre dans les années 80 en Nouvelle-Zélande, en Islande et aux Pays-Bas, où le système en place s'applique désormais à plus de 90 % des captures. Cela peut aussi expliquer, en Norvège, le passage réussi du SQU au SQS pour les navires de 15 à 28 mètres en 2004.

Enfin, dans les pays où les opérateurs peuvent exercer leur activité dans différentes pêcheries et cibler plusieurs espèces, la mise en œuvre graduelle d'un système de gestion nouveau peut contribuer à maintenir les résultats économiques à court terme, contrairement à une mise en œuvre « en une fois » et généralisée qui peut entraîner un manque à gagner important à brève échéance et une rapide redistribution des revenus. Elle peut donc contribuer à limiter au minimum les répercussions économiques et sociales de la transition.

<sup>9</sup> Une publication récente de la Banque mondiale traite de cette question (Cunningham and Bostock (Eds) (2005), *Successful Fisheries Management*, Eburon Academic Publishers, Pays-Bas).

### Piste 3 : ne pas nécessairement adopter une stratégie uniforme

La variété des instruments de type marché, de même que la diversité des modalités de leur mise en œuvre à l'intérieur des pays de l'OCDE et entre eux, donne à penser qu'une stratégie uniforme n'est pas nécessairement adaptée ou optimale. Ainsi, même la conception et la mise en œuvre des instruments plus « forts », comme les QIT, varient considérablement, dans le détail, d'un pays à l'autre. Ces disparités reflètent les différences que présente dans chaque pays le contexte économique, social, historique et - culturel où s'inscrit la pêche et soulignent que les responsables de l'action publique doivent faire preuve de souplesse et de capacité d'adaptation lorsqu'ils définissent les instruments de type marché.

Adopter une approche relativement cohérente et homogène des instruments de type marché présente indiscutablement des avantages. Ainsi, un système homogène permet probablement de réaliser des économies d'échelle et d'acquérir une expérience concrète. Cela facilite le suivi et la gestion, et améliore leur efficacité. En outre, cela aide les acteurs concernés et les organes de réglementation à comprendre, ce qui peut être particulièrement important lorsque deux instruments de type marché ou plus sont susceptibles de présenter des similitudes tout en obéissant à des règles différentes. Enfin, de manière générale, la gestion des pêches dans un pays a probablement tout à gagner d'un système homogène et complet. En particulier, cela peut limiter les problèmes soulevés par les « transferts de capacité » entre deux pêches soumises à des instruments de type marché différents.

L'expérience des pays membres montre que dans certains cas, des catégories particulières de pêcheurs ne sont pas incluses dans le système « général » (par exemple, les pêcheurs artisanaux au Royaume-Uni et en Islande, jusque récemment ; voir le tableau 3.4). Dans d'autres, plusieurs systèmes de réglementation de l'accès coexistent, par exemple au Canada, aux États-Unis, en Australie ou en France (voir le tableau 3.2). Par ailleurs, diverses variantes d'un même instrument de type marché peuvent cohabiter dans un pays donné. C'est ce qui se produit en Norvège, où plusieurs variantes du système des QI s'appliquent à différentes flottes.

Plusieurs facteurs peuvent contribuer à expliquer cette situation. L'hétérogénéité du système ne complique pas nécessairement la gestion des pêches. L'objectif le plus important est de faire en sorte que les ressources ne soient plus accessibles à tous et à tout moment, c'est-à-dire de s'assurer que, dans chaque pêche, l'accès soit réglementé de manière cohérente. C'est par exemple le cas en Norvège, où plusieurs instruments de type marché s'appliquent à différentes flottes et où il arrive rarement que l'accès ne soit ni interdit, ni limité.

Dans certains cas, l'administration peut juger rationnel de ne pas réglementer l'accès à certaines pêcheries, au moins pendant un certain temps (même si des mesures techniques sont appliquées dans la plupart des cas). La pêche au bar dans la Manche en est un exemple : la majeure partie des captures est réalisée par un petit nombre de gros opérateurs (chalutiers pélagiques) et le reste par un grand nombre de pêcheurs artisanaux (palangriers professionnels ou amateurs). En l'occurrence, il est préférable de concentrer les efforts sur la flotte qui a le plus d'impact sur la ressource et qui est la plus facile à contrôler. En effet, les coûts qu'entraîneraient une gestion et une surveillance étroites de la flotte artisanale pourraient dépasser leurs avantages, d'autant que cette flotte ne représente qu'une petite partie des captures. Les *licences de pêche générales* en vigueur en Allemagne fournissent une autre illustration : dans ce cas, l'accès aux stocks dont le

quota a peu de chances d'être épuisé est libre (dans une certaine mesure ; il s'agit en fait des stocks pour lesquels il n'y a pas de risque de surexploitation). Cependant, cette formule ne doit être appliquée qu'exceptionnellement, et le moins longtemps possible.

Plus fondamentalement, la coexistence de plusieurs instruments de type marché peut s'expliquer par le fait que les objectifs sociétaux poursuivis dans différentes pêches peuvent varier de l'une à l'autre. Les activités halieutiques remplissent en effet des fonctions multiples : sociales, culturelles, politiques, économiques et écologiques. Dans une situation donnée, la multiplicité des objectifs à poursuivre est fonction des décisions concernant la collectivité, de même que le choix des institutions chargées de la pêche et de la stratégie de gestion est fonction desdits objectifs et de la priorité accordé à chacun d'eux (Crutchfield, 1973 ; FAO, 1997 ; OCDE, 1997<sup>10</sup> et 2000 ; Charles, 2001). Par exemple, dans certains pays, le principal objectif des pêches côtières peut être de maintenir l'emploi à un niveau aussi stable que possible, sans préjudice des contraintes de préservation des ressources. Dans un tel cas, les autorités publiques peuvent être fondées à privilégier les instruments de type marché qui assurent la stabilité et la cohésion de la communauté de pêcheurs, par exemple les licences limitées non transférables (LL) ou les quotas de capture (QI) ou d'effort (EI) non transférables, tout en recourant à des instruments différents dans d'autres formes d'activité (pêche industrielle). On trouve des exemples de coexistence entre instruments différents au Canada, en France, au Japon, au Portugal, en Espagne, au Royaume-Uni, etc.

#### **Piste 4 : concevoir avec soin la procédure de répartition des droits**

Qu'il s'agisse des critères d'éligibilité ou des quantités, l'attribution des droits d'exploitation soulève des problèmes politiquement très sensibles, que l'on peut résumer sous la forme de deux questions :

- comment la répartition initiale des droits doit-elle être conduite ?
- comment la répartition des droits doit-elle évoluer par la suite ? (Voir à ce sujet les pistes 5 et 6, relatives aux forces du marché et à la concentration.)

Pour la mise en œuvre des instruments de type marché, quels qu'ils soient, les règles de répartition doivent être aussi claires que possible et arrêtées d'un commun accord aux premiers stades du processus de conception du régime de gestion. Cela contribue à :

- éviter les actions en justice (par exemple, il est arrivé que la répartition des droits soit contestée devant les tribunaux en Australie, en Islande, en France, en Nouvelle-Zélande<sup>11</sup> et aux États-Unis) ;
- éviter les effets néfastes sur la gestion des ressources (dus par exemple à la « pêche aux quotas », qui consiste à augmenter son activité avant la mise en

<sup>10</sup> Le Comité des pêcheries de l'OCDE en a pris acte en 1997 : « *Il n'existe pas de panacée aux problèmes de gestion de la pêche. En effet, les solutions seront différentes en fonction des pays et des périodes en raison des différences de circonstances et d'objectifs. Pour trouver la bonne solution, il faut savoir prendre des décisions politiques complexes et audacieuses* » (in « Vers des pêcheries durables : Aspects économiques de la gestion des ressources marines vivantes », OCDE, 1997).

<sup>11</sup> Lorsque le système de droits à quotas fixes mis en place au départ a été remplacé par un système de droits à quotas variables (Sissenwine and Mace, 1992).



œuvre des instruments de type marché, de manière à accroître ses captures historiques) ;

- obtenir le soutien des acteurs, en indiquant clairement de quelle manière ils seront touchés par la réforme et en limitant au minimum les différends éventuellement suscités par des questions de redistribution.

Il ressort de la présente étude que la plupart des pays membres commencent par attribuer les droits d'exploitation gratuitement, sur la base de l'historique des captures. Cela peut s'expliquer par des contraintes d'acceptabilité, par des objectifs politiques ou par la valeur des droits d'accès, généralement faible ou nulle dans les zones surexploitées. L'attribution des droits à titre gratuit ou sur la base des droits antérieurs est commune à la plupart des systèmes de QIT<sup>12</sup>, mais elle s'applique aussi dans le cas des licences au Royaume-Uni. D'autres pays membres commencent par répartir les droits d'exploitation en s'appuyant sur des formules qui prennent en compte le capital ou tout autre indicateur de l'investissement (par exemple la longueur ou la puissance des navires, comme la Pologne et la Norvège) et, parfois, la main-d'œuvre (comme la France dans le cas des plafonds de capture par navire).

Certains pays membres distribuent les droits d'exploitation à parts égales entre participants existants, mais il existe aussi des mécanismes hybrides qui conjuguent historique des captures et répartition équitable (par exemple dans les pêcheries de langouste et d'ormeau de Tasmanie, en Australie, ou en France dans le cas des quotas d'effort individuel).

D'après les informations disponibles, les systèmes d'enchères sont rarement utilisés dans les pays de l'OCDE pour distribuer les droits d'accès. Le Mexique, où un mécanisme partiel d'appels d'offres<sup>13</sup> est en place pour répartir les licences de pêche (les « concessions »), fait exception. Cependant, il convient de noter que plusieurs pays non membres de l'OCDE mettent les droits de pêche aux enchères (Russie, Estonie, par exemple). Dans certains cas, l'appel d'offres ne porte que sur une partie du total (par exemple, au Chili, 10 % du TAC sont remis aux enchères chaque année ; un système partiel est également en application en Estonie). Certains pays membres envisagent de recourir à des approches de ce type à l'avenir (l'Australie, entre autres, étudie des systèmes où des droits de pêche temporaires sont vendus aux enchères publiques [Morgan, 1997] ; la Nouvelle-Zélande n'exclut pas une évolution de ce type elle non plus<sup>14</sup>).

<sup>12</sup> Pour une étude des processus d'attribution initiale, voir par exemple FAO (2001), *Case studies on the allocation of transferable quota rights in fisheries*, FAO, Rome.

<sup>13</sup> En d'autres termes, seule une partie de la répartition des droits obéit directement au libre jeu du marché, le reste étant fonction des « droits acquis » antérieurement ou d'une simple décision administrative. Cette situation « hybride » n'est pas propre au secteur de la pêche. Le nouveau système d'échanges de permis d'émission de CO<sub>2</sub> de l'UE prévoit un mécanisme d'enchères limité à un certain volume, 95 % des permis initiaux devant être répartis selon des « droits acquis » (rapport de synthèse de l'AEE).

<sup>14</sup> On peut interpréter cela comme une évolution vers un système de répartition hybride qui s'appuie tout d'abord sur les « droits acquis » des pêcheurs existants pour faciliter l'acceptabilité sociale, et qui fait ensuite de plus en plus de place aux enchères pour accroître à la fois les recettes des pouvoirs publics et l'efficacité du dispositif. D'aucuns peuvent craindre qu'un tel système hybride n'entraîne un risque souverain, mais il est possible de les rassurer si ses

Les enchères sont donc peu utilisées, mais il convient de noter que même les systèmes d'appels d'offres partiels peuvent présenter un intérêt pour les responsables de l'action publique, car ils aident à déterminer la valeur « exacte » ou « correcte » des droits de pêche (voir Bohm, 1999, par exemple)<sup>15</sup>. Cette dernière peut servir à estimer la valeur de marché de la pêcherie, mais aussi de référence pour calculer le montant des droits d'accès.

Il n'existe pas de méthode simple ou qui « fasse l'unanimité » pour répartir les droits. Le choix dépend principalement des objectifs poursuivis et de la manière dont sont ressenties l'équité et l'impartialité. La difficulté, pour les pouvoirs publics, consiste à trouver la procédure qui limite au minimum les différends (et les coûts). A cet égard, tout mécanisme de répartition devrait être assorti d'une procédure de réclamation, sous une forme ou sous une autre. Il est également possible, pour limiter les contentieux, de conjuguer plusieurs approches dans une procédure en deux étapes. Dans un premier temps, les droits sont attribués uniquement sur une base collective, directement aux communautés, aux divers segments du secteur halieutique ou à d'autres groupes identifiables. Dans un deuxième, chaque communauté ou groupe est chargé de déterminer quels individus, exactement, doivent obtenir les droits (FAO, 2002). S'agissant de la seconde étape, il convient de garder à l'esprit que le pouvoir de négociation des communautés/branches du secteur peut exercer une influence.

Des problèmes peuvent découler de la répartition des droits :

- L'attribution initiale gratuite ne garantit pas l'égalité d'accès aux membres de la société (autrement dit, elle ne répond pas à la question sociale : à qui faut-il accorder l'accès à la ressource ?)<sup>16</sup>. Ainsi, en Islande et aux États-Unis, elle est contestée par des partis politiques et par ceux qui s'estiment lésés. Les protestations peuvent être vives dans les zones côtières où plusieurs catégories d'utilisateurs ou d'intérêts sont en concurrence.
- Fonder la répartition initiale sur les captures antérieures peut aussi soulever un autre problème d'équité, notamment si la période de référence est caractérisée par une surexploitation du stock tendant à son épuisement. En effet, ceux qui reçoivent les plus petits quotas risquent d'être ceux qui ont le moins contribué à la surpêche.

Par ailleurs, pour le secteur halieutique, passer à un système de droits individuels fournit l'occasion d'échanger des privilèges précaires et mal définis contre des droits garantis et explicites. Dès lors, il peut être plus facile à des opérateurs détenteurs de droits

---

caractéristiques sont claires et connues à l'avance, ce qui permet aux pêcheurs de prendre leurs décisions d'investissement en connaissance de cause (voir les pistes 4 et 8).

<sup>15</sup> Ces systèmes partiels ne sont pas propres au secteur de la pêche. Par exemple, dans le cas du système sur le SO<sub>2</sub>, aux États-Unis, un petit pourcentage du volume faisant l'objet de permis a été mis aux enchères (2.8 %). Gosseries et Van Steenberghe (2004) indiquent à cet égard : « *le rôle premier de cette vente était de donner, si besoin en était, un signal prix au marché* », Bohm, P. (2000), « International Gas Emission Trading - With special reference to the Kyoto Protocol », in *Efficiency and Equity in Climate Change Policy*, Carrano C. (Ed.), Kluwer.

<sup>16</sup> En Australie, par exemple, dans le cas de la langouste, les associations de pêcheurs amateurs contestent l'attribution de droits exclusifs aux pêcheurs professionnels, décidée par les pouvoirs publics au moment de la mise en place du système de QIT (Edwards Smallridge, 2002).

reconnus d'obtenir une compensation financière. Les droits reconnus peuvent aussi faire figure d'actifs et être considérés comme tels par les institutions financières.

La durée joue un rôle clé dans le succès de la mise en place des instruments de type marché. Comme nous l'avons déjà souligné, elle a une forte incidence sur les décisions d'investissement. Elle influe par ailleurs sur l'acceptabilité sociale de la réforme. Si la période de validité des droits de pêche est incertaine, les entreprises risquent de se montrer peu disposées à assumer les coûts à court terme qui permettraient de réaliser des profits à plus longue échéance. Ainsi, en Australie, les pouvoirs publics se sont explicitement engagés à ce que la législation établisse la perpétuité des droits existants et à ce que les droits attribués ne soient pas redistribués par voie d'enchères. Cet engagement a été essentiel à l'acceptation des systèmes de droits individuels.

Lorsque des droits exclusifs sont d'abord attribués gratuitement, la première génération reçoit une partie de la rente (effet d'aubaine), contrairement aux suivantes, qui doivent acheter leurs droits sur le marché. Cela peut amener certains acteurs à s'opposer à la réforme.

Dans plusieurs pays, la mise en place d'instruments de type marché (en particulier de systèmes de QIT) va de pair avec la reconnaissance des droits d'accès des populations indigènes. En Nouvelle-Zélande, les organisations maoris ont fait valoir devant les tribunaux que l'attribution de droits de pêche individuels allait à l'encontre des dispositions du Traité de Waitangi, signé au nom de la reine d'Angleterre en 1840 et accordant aux tribus maoris la propriété totale et exclusive de leurs terres, de leurs forêts et de leurs pêcheries. Les revendications des Maoris n'avaient jamais abouti dans le cadre du régime de libre accès antérieur, mais le nouveau système de droits de pêche individuels leur apportait de nouveaux arguments. La justice a en effet estimé qu'en accordant ces droits à des non-Maoris, il enfreignait les droits de propriété collectifs existants. Ce jugement a amené les pouvoirs publics à aider les tribus à acquérir des parts dans les entreprises de pêche et de transformation, de telle sorte qu'elles sont devenues des acteurs essentiels du secteur halieutique en Nouvelle-Zélande (O'Regan, 1997). Sur la côte pacifique du Canada, statuant au sujet des différends qui opposaient les peuples indigènes d'une part et les pêcheurs professionnels et amateurs d'autre part, les tribunaux ont conclu que les premiers jouissaient de droits spéciaux et que ceux-ci et les impératifs de conservation des ressources l'emportaient sur les droits des pêcheurs professionnels. Cependant, le verdict ne précise pas clairement si les peuples indigènes ont le droit de vendre le poisson qu'ils capturent en vertu de leurs droits spéciaux (Braker, 1997).

## Piste 5 : utiliser les forces du marché avec pragmatisme

Les mécanismes fondés sur le marché sont de plus en plus utilisés dans la gestion des ressources naturelles (lutte contre la pollution de l'air et de l'eau, préservation de la biodiversité, etc.). Les systèmes d'échanges de permis d'émission tels que le programme RECLAIM, aux États-Unis<sup>17</sup>, ou le système d'échanges de quotas d'émissions récemment conçu par l'UE dans le cadre de l'application du Protocole de Kyoto en donnent des exemples. Les analyses *ex ante* et *ex post* des systèmes de permis négociables et des autres mécanismes commerciaux montrent que plusieurs critères doivent être pris en

<sup>17</sup> Le Regional Clean Air Incentives Market (« RECLAIM ») est l'un des dispositifs d'échanges de permis d'émission les plus complexes mis en place à ce jour. Il a été conçu pour la région de Los Angeles et a commencé à fonctionner en 1994. Pour plus de détails, voir (réf. EPETP).

considération lorsqu'il est envisagé de mettre en place (ou d'évaluer) un nouvel instrument de type marché. Ces critères comprennent le degré de cessibilité des titres, la structure et la taille du marché et les problèmes afférents tels que les coûts de gestion/de fonctionnement de ce marché (y compris les coûts de transaction) et les possibilités de « report » (c'est-à-dire la possibilité de reporter un crédit ou un dépassement de quotas sur une période ultérieure)<sup>18</sup>.

La présente section porte essentiellement sur les instruments de type marché qui sont cessibles (EIT, QIT). Elles sont néanmoins susceptibles d'intéresser tous les responsables qui envisagent de conférer un certain degré de cessibilité à des instruments qui, en principe, ne sont pas transférables (EI et QI, par exemple).

### *Cessibilité*

Comme nous l'avons signalé dans le chapitre 1, la cessibilité est importante dans la conception des mécanismes de marché pour trois raisons au moins.

- La cessibilité à long terme peut faciliter l'ajustement structurel, car elle permet aux forces du marché de sélectionner les opérateurs les plus rentables.
- La cessibilité à court terme confère sa flexibilité au système (autrement dit, assure l'usage des droits). Par exemple, elle est utile lorsqu'un pêcheur tombe malade ou lorsque son navire tombe en panne pendant une courte période, car elle lui permet de retirer un revenu ou une compensation de la location de ses droits durant cette période.
- La cessibilité permet de mettre en évidence la valeur exacte ou correcte des droits de pêche (bien que des manœuvres stratégiques puissent rejaillir sur les prix, comme sur n'importe quel marché). Si ces données sont suivies et enregistrées par les instances de gestion, il est possible d'en retirer des indications sur la valeur virtuelle et l'état de la ressource, ce qui peut être particulièrement utile au gestionnaire des pêches. De plus, en conférant un prix explicite/officiel au droit d'exploitation, la cessibilité permet d'inclure la valeur des droits dans l'actif de l'entreprise de pêche (sous réserve que la loi l'autorise), comme c'est le cas en Australie, au Royaume-Uni et en Nouvelle-Zélande, par exemple. Ce faisant, elle contribue à renforcer la transparence nécessaire à l'adoption de décisions de gestion appropriées. Lorsque les droits sont implicites, leur valeur peut être capitalisée dans le prix du navire de pêche (comme en France).

Des instruments de type marché cessibles aussi bien à court qu'à long terme sont actuellement en place dans au moins 19 pays membres de l'OCDE (voir le tableau 3.5 ci-dessous), même si, dans la plupart des cas, la cessibilité est limitée pour des raisons sociales et culturelles (voir piste 6, ci-après) et si, dans certains, elle reste relativement « informelle »<sup>19</sup> (par exemple en Italie, en France, etc.).

<sup>18</sup> D'autres aspects souvent pris en compte, tels que l'efficacité générale du marché ou la création d'un pouvoir de marché (voir la piste 6 ci-après), ne sont pas évoqués dans la présente section.

<sup>19</sup> Ce qui signifie que le commerce des droits de pêche existe dans la pratique, mais qu'il n'est pas autorisé *en principe*.

Tableau 3.5. Cessibilité – Tableau de synthèse

	Cessibilité à long terme	Cessibilité à court terme	Droit d'usage explicite/droit non officiel <sup>1</sup>
Australie	Oui, avec restrictions	Oui, avec restrictions	Explicite
Canada	Oui, avec restrictions	Oui, avec restrictions	
Danemark	Oui, avec restrictions	Oui, avec restrictions	Explicite
France	X		Non officiel
Allemagne		Oui, avec restrictions	
Islande	Oui, avec restrictions	Oui, avec restrictions	Explicite
Italie		Oui, avec restrictions	Non officiel
Japon		Oui, avec restrictions	Non officiel
Corée		Oui, avec restrictions	Non officiel
Mexique	Oui, avec restrictions	Oui, avec restrictions	
Pays-Bas	Oui, avec restrictions	Oui, avec restrictions	
Nouvelle-Zélande	Oui, avec restrictions	Oui, avec restrictions	
Norvège	Oui, avec restrictions	Oui, avec restrictions	Non officiel et explicite <sup>2</sup>
Pologne		Oui, avec restrictions	
Portugal		Oui, avec restrictions	Explicite
Espagne	Oui, avec restrictions	Oui, avec restrictions	Explicite
Suède	Oui		
Royaume-Uni	Oui, avec restrictions	Oui, avec restrictions	Explicite
États-Unis	Oui, avec restrictions	Oui, avec restrictions	

<sup>1</sup> Comme nous l'avons déjà indiqué, même lorsque le droit est accordé de manière implicite ou non officielle, il a en général une valeur.

<sup>2</sup> Varie entre les navires selon différents facteurs.

### ***Report (et avance) de droits d'accès***

En général, le report résulte d'une disposition qui permet au titulaire de droits de « retarder » l'utilisation de ceux-ci ou de les « conserver » jusqu'à une période ultérieure. L'avance résulte quant à elle d'une disposition par laquelle les titulaires sont autorisés à dépasser la limite à laquelle ils ont droit sous réserve de compenser l'écart ultérieurement ; dans le domaine de la pêche, cela signifie que les pêcheurs peuvent dépasser leur quota dans une certaine limite pendant une période donnée à condition qu'ils le réduisent d'autant au cours de la période suivante. Autoriser les reports et les avances présente des avantages, car cela assure une certaine marge de manœuvre aux entreprises qui en bénéficient, si les clauses de sauvegarde nécessaires sont en place.

D'après les informations apportées par les études de cas et l'inventaire des régimes de gestion, ce système est appliqué dans au moins deux pays membres de l'OCDE : en Nouvelle-Zélande, où les dépassements de quota autorisés sont limités à 10 % du quota initial quelle que soit l'espèce, et en Australie, où des mécanismes de dépassement de quota sont en place dans plusieurs pêcheries.

### *Coûts de gestion/de fonctionnement des systèmes de type marché*

Lorsqu'il est envisagé de créer un nouvel instrument de type marché, il importe de prendre en considération les coûts qu'il implique. En bref, ces instruments entraînent des coûts administratifs et des coûts de transaction, et l'objectif des responsables de l'action publique est de les limiter au minimum.

Les systèmes de permis négociables fondés sur une réglementation des prélèvements (systèmes de QIT, par exemple) peuvent entraîner une hausse des coûts de surveillance et de contrôle de l'activité des pêcheurs (voir notamment les contributions du Canada et de l'Espagne). Cette éventualité doit être mise en regard avec les avantages susceptibles de découler d'une augmentation de la rente de ressource résultant de la mise en place de quotas négociables. En principe, les responsables de l'action publique doivent s'assurer que les bénéfices nets attendus seront positifs. Par ailleurs, il convient de se demander également qui doit financer le coût de l'application du dispositif. Plusieurs pays, dont l'Australie, l'Islande et la Nouvelle-Zélande, ont institué des mécanismes de récupération des coûts qui contribuent à financer l'administration et l'application de leurs systèmes de QIT, en ne perdant pas de vue que ces derniers augmentaient la rente que le secteur tire de la ressource.

Dans certaines pêcheries, des systèmes de droits négociables fondés sur la réglementation des moyens de production peuvent se révéler moins coûteux à mettre en œuvre. Ils concernent notamment des espèces sédentaires (comme le crabe et la langouste), mais sont aussi appliqués à certaines espèces pélagiques (système espagnol des jours de mer cessibles dans la « flotte des 300 », par exemple). Fondamentalement, ces mécanismes consistent à convertir des possibilités de pêche (quotas individuels de capture) en capacités de pêche (quotas d'effort individuel).

### **Piste 6 : répondre à la question du « regroupement excessif »**

L'éventualité d'une concentration des droits de pêche sous l'effet de la mise en place d'instruments de type marché constitue souvent un problème et un motif possible d'opposition à la réforme des systèmes de gestion. Les principales craintes sont que :

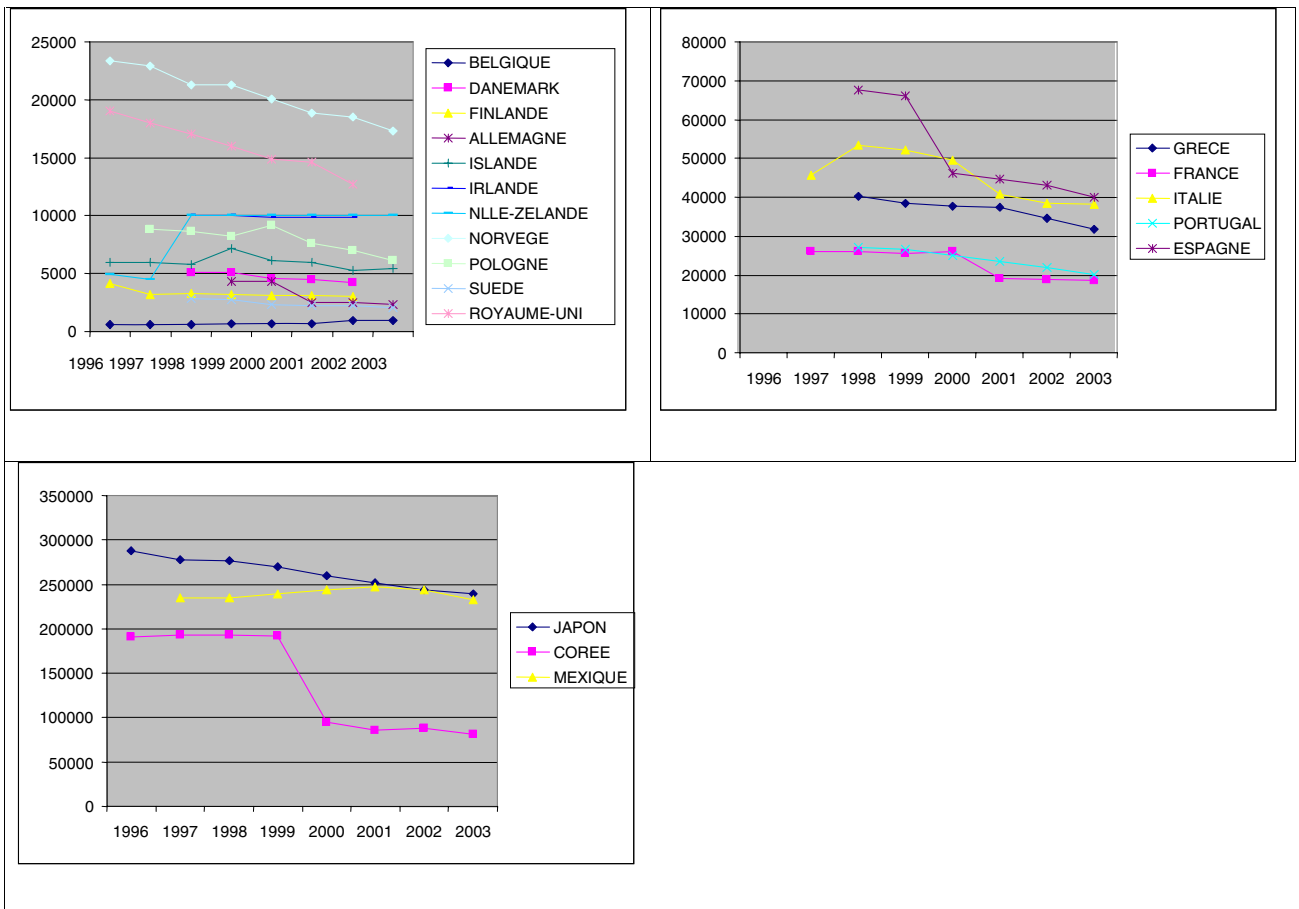
- la concentration du pouvoir de marché se traduise par des pratiques anticoncurrentielles et un manque à gagner pour la collectivité (c.f. la loi antitrust aux États-Unis, par exemple) ;
- la concentration des droits par les plus « grands » opérateurs nuise aux plus « petits » ;
- l'emploi et les revenus diminuent dans le milieu de la pêche artisanale ;
- des systèmes d'« affermage » apparaissent, dans lesquels les pêcheurs paient les titulaires des droits pour accéder à la ressource (ce problème a été abordé dans plusieurs pays de l'OCDE dont l'Islande, la Nouvelle-Zélande, le Royaume-Uni<sup>20</sup> et le Canada)<sup>21</sup>.

<sup>20</sup> Au Royaume-Uni, et en particulier en Ecosse, le problème des patrons de pêche qui louent ou vendent leurs quotas au plus offrant après avoir mis leur navire à la casse ou cédé leur licence est particulièrement sensible (Watson, 2004).

<sup>21</sup> Pour se faire une idée de la sensibilité de ce problème aux États-Unis, il convient de noter qu'un projet de loi visant à empêcher la séparation entre production et propriété (et stipulant que les

Cependant, comme le montre la figure 3.1, le recul de l'emploi dans la pêche a été observé dans presque tous les pays membres de l'OCDE ces dix dernières années, quels que soient les systèmes de gestion en place. La diminution des effectifs résulte principalement du vieillissement et de l'« attrition naturelle »<sup>22</sup>, de sorte que l'impact potentiel sur l'emploi de la mise en place d'instruments de type marché n'est pas facile à isoler. Des séries temporelles plus longues seraient utiles pour analyser la question, mais cette observation indique qu'aucun instrument de marché en particulier ne doit être spécialement redouté pour ses effets négatifs sur l'emploi. Lorsqu'il est envisagé de recourir à des instruments de marché, l'argument de l'emploi peut donc être aisément contesté sur la base des statistiques.

**Figure 3.1. Évolution de l'emploi dans les pays membres de l'OCDE (1996-2003)**



Il convient de souligner que la concentration économique n'est pas un phénomène limité à la pêche, mais qu'elle est généralement acceptée, jusqu'à un certain point, dans

parts de quotas ne sont pas des droits de propriété et doivent être renouvelés tous les sept ans pour empêcher les pêcheurs de détenir des parts pour une durée indéterminée et d'exclure les autres participants potentiels) était à l'étude en juillet 2005.

22

Par exemple, au Japon, la proportion des plus de 60 ans était de 42 % en 1998, soit 8 % de plus qu'en 1993 (Examen des pêcheries dans les pays de l'OCDE, 2003).

l'ensemble des activités. A cet égard, l'étude de cas sur les États-Unis conclut : « le regroupement est généralisé et gérable » et souligne : « à moins qu'un pouvoir de marché ne se manifeste dans l'activité de pêche proprement dite dans une pêcherie, une gestion rationnelle est normalement à même d'entraîner une amélioration de l'efficacité économique ». Cependant, l'étude de cas sur les États-Unis reconnaît également : « en présence d'un pouvoir de marché, le regroupement des parts peut se traduire par une diminution des avantages nets pour la société ».

Dans la pratique, le pouvoir de marché ne pose généralement pas un problème grave au stade de la capture, excepté sur certains marchés locaux ou dans certaines niches. La majeure partie du poisson est vendue sur des marchés internationaux concurrentiels et les possibilités de substitution entre produits halieutiques sont nombreuses. Par conséquent, les effets préjudiciables de la concentration au stade de la capture sont en général discutables<sup>23</sup>. Par ailleurs, les autorités peuvent toujours prendre des mesures pour freiner la concentration. L'enquête sur les instruments de type marché montre que dans la plupart des pays membres de l'OCDE où des droits d'exploitation transférables (QIT, LLT, etc.) sont en place, la cessibilité est restreinte de manière à empêcher une concentration excessive et à protéger les catégories les plus vulnérables (voir le tableau 3.5 ci-dessus pour une synthèse). Notamment, des restrictions temporaires ont été établies dans plusieurs pays pour empêcher l'achat des droits de pêche par les plus grands opérateurs (par exemple, pour préserver les bateaux de moins de 40 pieds au Royaume-Uni et les navires basés dans le Nord du pays en Norvège).

Dans les systèmes d'affermage, les pêcheurs doivent rémunérer les titulaires des droits de pêche pour pouvoir utiliser ces derniers. Cela peut paraître « injuste », mais il faut garder à l'esprit qu'il est en général nécessaire de faire payer l'utilisation d'une ressource pour que son exploitation soit efficace, car cela contribue à déterminer la valeur de la ressource halieutique. Ensuite, cela peut aussi servir à fixer une référence pour le calcul des droits d'accès.

### **Piste 7 : exploiter « l'effet de démonstration » (et tirer parti de l'expérience acquise)**

La crainte du changement est souvent un obstacle à la réforme. L'utilisation des mécanismes de marché peut poser des problèmes aux acteurs du secteur (gestionnaires des pêches, pêcheurs, défenseurs de l'environnement, etc.), qui n'ont pas toujours une expérience concrète de ces instruments d'action. Alors que, dans d'autres secteurs, les aboutissements de la réforme sont connus, un certain degré d'incertitude prévaut dans le domaine des pêches, car leurs gestionnaires manquent d'informations *ex ante* et *ex post*

<sup>23</sup> Toutefois, la formation de cartels internationaux peut dans certains cas engendrer un pouvoir de marché, comme l'illustre un exemple récent dans la pêche à la crevette. En 1999, après avoir découvert que les représentants d'associations de pêcheurs néerlandaises, allemandes et danoises rencontraient régulièrement des mareyeurs spécialisés, l'Autorité néerlandaise de la concurrence a ouvert une enquête. Au cours de ces réunions, les participants s'entendaient sur le prix minimum que les mareyeurs garantissaient aux pêcheurs, et sur la quantité maximum que les pêcheurs étaient autorisés à capturer chaque semaine. Les mareyeurs et les associations de pêcheurs ont été condamnés à payer une amende de près de 40 millions d'EUR au total. A la suite de cette affaire, il a été envisagé de proposer de présenter une nouvelle réglementation sur le commerce des crevettes et des aliments d'origine marine de manière à interdire les accords entre associations de producteurs ayant un pouvoir de marché, au niveau national et international.



(Le Gallic, 2003). L'incertitude peut être réduite au moyen d'études d'impact *ex ante*, réalisées dans l'optique d'évaluer les gains potentiels de bien-être et de déterminer les catégories susceptibles de bénéficier de la réforme ou au contraire d'en souffrir. Cependant, les études d'impact ont un coût qui peut être jugé trop élevé.

Il est également possible et moins onéreux, pour apaiser les craintes et surmonter cet obstacle, de diffuser des informations sur les instruments de type marché mis en œuvre avec succès ailleurs. Plusieurs pays membres s'appuient sur une stratégie de « démonstration » de cet ordre pour mettre en œuvre (graduellement) des instruments de type marché. On en trouve un exemple dans le rapport sur le système de gestion canadien (<http://www.oecd.org/dataoecd/11/27/34427924.pdf>). Sissenwine et Mace (1992, p. 149) estiment qu'en Nouvelle-Zélande, « le succès du système de quotas pour les entreprises de pêche en eaux profondes a encouragé à utiliser les QIT pour résoudre les problèmes que semblaient rencontrer les pêches côtières ».

Les responsables de l'action publique qui envisagent de mettre en œuvre un instrument de type marché particulier dans une pêcherie donnée doivent trouver des exemples d'applications couronnées de succès dans des situations comparables. Par exemple, les instruments qui se sont révélés probants dans la gestion de stocks de mollusques et crustacés sédentaires dans un pays ont des chances d'être transposables dans un autre pays.

Des travaux antérieurs de l'OCDE (voir par exemple, OCDE, 1997) fournissent des exemples de dispositifs concluants. Le tableau 3.6 synthétise certains résultats positifs rapportés dans le cas des QI(T) et des restrictions à l'entrée (LL et LLT). Ce tableau met en lumière, entre autres, une nette amélioration de la rentabilité.

**Tableau 3.6. Indicateurs de l'évolution de pêcheries soumises à des QI et dont l'entrée est limitée au moyen de licences**

Type d'instrument	Quotas individuels <sup>a</sup>	Licences <sup>b</sup>
Nombre total de cas étudiés <sup>c</sup>	61	40
<b>Indicateurs biologiques</b>		
Amélioration de l'état du stock (oui / non)	13 / 24	4 / 14
<b>Indicateurs économiques</b>		
Ralentissement de la course au poisson (oui / non)	12 / 3	0 / 9
Amélioration / détérioration de la qualité des produits	13 / 0	
Engorgement du marché (accroissement / diminution)	0 / 8	
Amélioration de la rentabilité de l'activité halieutique (oui / non)	23 / 1	4 / 5
<b>Indicateurs sociaux</b>		
Amélioration / détérioration de la sécurité en mer	3 / 1	

<sup>a</sup> Quotas individuels à partir d'un TAC.

<sup>b</sup> Licences limitant les entrées (*numerus clausus*). Système généralement conjugué avec une limitation de l'effort (88 % des cas étudiés) et/ou des débarquements (TAC ou restrictions journalières dans 55 % des cas étudiés).

<sup>c</sup> Pays concernés (entre parenthèses : nombre de cas étudiés par type d'instrument, c'est-à-dire nombre de quotas/licences individuels) : Australie (4/13), Canada (14/12), Danemark (1/0), Islande (6/1), Italie (0/2), Nouvelle-Zélande (24/0), Pays-Bas (4/1), Norvège (2/0), Portugal (1/0), Espagne (0/2), Royaume-Uni (1/1), États-Unis (4/8). Dans la plupart des cas, des mesures techniques (rejaillissant sur la probabilité de capture) accompagnent les limitations de l'effort et/ou des captures.

Source : Boncœur et Troadec, 2003, à partir de OCDE, 1997.

Des exemples récents tirés des études de cas et de l'inventaire des systèmes de gestion montrent aussi que les instruments de type marché sont également propices à des pêches durables et responsables<sup>24</sup>. Les indicateurs de succès sont notamment les suivants :

- augmentation de la rente et des profits en Islande,
- hausse de la rentabilité dans le système italien de DUT (coquillages et crustacés),
- augmentation de la valeur des QIT en Nouvelle-Zélande,
- diminution de la course au poisson et stabilisation des captures dans le cadre du quota collectif au Portugal,
- réduction des différends et de la course au poisson dans le cadre du quota collectif en Corée, etc.

### **Piste 8 : faire participer les acteurs au processus de réforme**

Comme nous l'avons déjà indiqué, le secteur halieutique est parfois opposé aux changements envisagés dans l'organisation économique et sociale des pêches, pour diverses raisons économiques, sociales et culturelles, même si cette opposition est plus ou moins forte selon la région. Il est donc nécessaire de faire participer ce secteur et les autres acteurs, dès le départ, au processus de réforme institutionnelle, pour faire en sorte qu'ils y adhèrent et se sentent tous concernés à la fois par ce processus et par les résultats. Cette démarche offre deux avantages :

- impliquer les acteurs dans le processus de répartition initiale des droits (voir piste 4 ci-dessus) peut contribuer à limiter au minimum les différends qui risquent de découler des problèmes de redistribution et d'équité,
- les inviter à prendre part à la gestion peut aider à réduire les coûts de la mise en conformité à long terme<sup>25</sup>.

L'inventaire des systèmes de gestion des pêches et plusieurs études de cas révèlent que le secteur participe à différentes étapes des processus de mise en œuvre dans la plupart des juridictions. En Norvège, par exemple, la coopération entre les pouvoirs publics et les différents groupes d'intérêt est systématique dans le cadre de l'élaboration des politiques. Cela s'applique au secteur halieutique, dont les représentants sont régulièrement consultés par les autorités conformément à une procédure établie et participent à la conception et à la mise en œuvre des réformes. Aux États-Unis, en France et en Islande, il est obligatoire de consulter les pêcheurs et les autres parties prenantes avant de modifier les systèmes de gestion, tandis qu'en Australie, le secteur participe à l'élaboration des plans de gestion dans le cadre d'une procédure officielle de concertation qui aboutit à la formulation de recommandations à l'intention de l'organisme concerné (Board of the Australian Fisheries Management Authority).

<sup>24</sup> Comme l'indique la note de bas de page 9 plus haut, une publication récente de la Banque mondiale évoque cette question et met en particulier l'accent sur les arbitrages entre l'équité et l'efficacité.

<sup>25</sup> Voir par exemple les travaux du Comité des pêcheries de l'OCDE sur les coûts de gestion (OCDE, 2003).

La mobilisation du secteur est beaucoup plus facile si celui-ci milite lui-même activement en faveur de réformes. Tel est le cas au Canada, aux Pays-Bas, en Islande et en Nouvelle-Zélande, où l'on constate que la filière est un moteur du changement. En Nouvelle-Zélande, les titulaires de droits vont jusqu'à se regrouper en sociétés commerciales pour financer des activités de recherche (sur les pêcheries de langouste et de hoki, par exemple).

L'enquête indique aussi que des mesures d'accompagnement sont utilisées pour faire accepter les réformes par la collectivité. Ces mesures comprennent l'indemnisation des acteurs qui ont à pâtir des réformes, moyennant le rachat de droits de pêche nouvellement créés. Ces mécanismes peuvent revêtir deux formes :

- mécanismes de réduction de la capacité « financés par la filière », comme dans le cas de la Norvège avec les variantes SQU et SQS du système de QI<sup>26</sup>, et plus généralement dans le cadre des mécanismes de cessibilité dans lesquels les droits d'exploitation sont explicitement reconnus (systèmes de QIT et d'EIT, par exemple) ;
- intervention des pouvoirs publics pour faciliter et accélérer le processus d'ajustement, comme en Nouvelle-Zélande<sup>27</sup>, par exemple, et au Canada pour les peuples indigènes. Les plans de mise à la casse des navires de l'UE peuvent être considérés comme des mécanismes de rachat des droits d'exploitation non officiels.

D'autres mesures ont été mises en œuvre pour mieux faire accepter les nouveaux régimes de gestion par la collectivité : actions de formation, diversification de l'activité et renforcement des capacités (voir par exemple les commentaires sur le capital social dans OCDE, 2006).

La mobilisation des acteurs, en cas de réforme, est jugée nécessaire par la majorité des observateurs, mais plusieurs problèmes doivent être pris en considération. Premièrement, il importe de leur décrire avec précision et clarté tous les résultats que les changements envisagés sont susceptibles d'entraîner. Dans la mesure où toute réforme risque de causer du tort à certains, il faut expliquer comment les effets économiques et sociaux négatifs à court terme seront atténués (s'ils doivent l'être). Ainsi, pour les responsables de l'action publique qui supervisent ou dirigent la réforme, il est important d'investir du temps et de l'énergie, en amont, pour réussir la mise en œuvre de celle-ci. Cela suppose de bâtir des scénarios prospectifs de ses retombées (voir la piste 7).

Ensuite, faire participer les acteurs au processus de réforme a un coût, qui est fonction des caractéristiques sociales, organisationnelles et géographiques des pêches concernées. Ainsi, il est normalement plus facile et moins coûteux de faire participer moins de 2 000 opérateurs (Islande et Nouvelle-Zélande, par exemple) au processus de réforme, que plus de 100 000 (comme en Corée, au Japon et au Mexique). Ainsi, dans la plupart des pays, le type de pêche et, en particulier, le nombre d'opérateurs sont généralement

<sup>26</sup> Dans le cas de la Norvège, le SQU et le SQS n'ont pas donné lieu à la création de nouveaux droits. La limitation de la durée du SQU, les règles de déduction du SQS et les restrictions géographiques ou concernant les concentrations, dont sont assortis les deux systèmes, sont en partie prévues pour mieux faire accepter le dispositif par la collectivité, et non pas parce que ce dernier risque de léser quelqu'un.

<sup>27</sup> En 1986, l'État a racheté des quotas pour une valeur de 42.4 millions NZD (Sissenwine et Mace, 1992).

déterminants. Cela peut aussi expliquer pourquoi divers instruments de type marché peuvent coexister dans un pays donné (voir la piste 3).

Enfin, le rachat des droits de pêche par l'État, en vue de faciliter et d'accélérer le processus d'ajustement, peut avoir des effets positifs s'il aide la collectivité à accepter la réforme. Cependant, il n'en a pas moins un coût pour la société dans son ensemble, car il doit être financé par le budget général. Un problème à plus long terme peut également se poser si les pêcheurs commencent à compter sur un soutien permanent de l'État, ce qui fausse le système d'incitations à court terme.

## **Piste 9 : tenir compte des caractéristiques des différentes pêches**

Le choix des instruments de type marché est également fonction des caractéristiques des pêches concernées, à savoir (a) l'intensité des fluctuations naturelles, (b) le degré des interactions biologiques et techniques (pêche monospécifique ou multispécifique), (c) la nature de la ressource exploitée (migratrice ou sédentaire) et (d) les conditions de commercialisation (exportation ou consommation locale).

### ***a) Fluctuations naturelles***

En général, du fait des fluctuations naturelles de la ressource, il est difficile de déterminer une quantité permanente, fixe, de droits d'exploitation<sup>28</sup>. C'est pourquoi, dans la majorité des systèmes analysés dans la présente étude, ce sont des pourcentages fixes d'un TAC ou d'un TAE eux-mêmes soumis à une révision périodique qui sont attribués. Si la durée des titres s'y prête, ce mécanisme permet d'attribuer les droits aux entreprises de pêche pour une durée indéterminée. Les autres formules possibles comprennent l'attribution de droits individuels fixes pour une durée prédéterminée, avec ajustement du volume suivant la variabilité annuelle du stock, moyennant soit la réémission des droits à leur expiration, soit le rachat des droits excédentaires ou l'émission de droits supplémentaires (QI et QIT en Australie, au Canada, aux États-Unis, en Islande, en Italie, aux Pays-Bas et au Portugal ; quotas d'effort -unités de capacité- au Royaume-Uni et en Norvège ; quotas de jours de mer en Espagne et en France).

Au-delà de ces formules, il peut être utile de mettre en place certains mécanismes dans l'optique de limiter les conséquences de la variabilité naturelle des stocks sur les opérateurs, ce qui améliore la stabilité et l'acceptabilité sociale du dispositif. La création en Islande, en 2000, d'un facteur de régulation en vertu duquel les fluctuations du TAC annuel de cabillaud ne doivent pas dépasser 30 000 tonnes d'une année sur l'autre constitue un exemple intéressant. Dans l'UE, le plan de reconstitution des stocks de cabillaud et de merlu fournit également un exemple de facteur de régulation. Il existe aussi des quotas « de réserve », qui consistent à ne pas attribuer immédiatement une partie du TAC national, laquelle peut être employée en cas de besoin. Ils sont employés, sous différentes formes, en Islande<sup>29</sup>, au Royaume-Uni (où ils sont administrés par des

<sup>28</sup> Le problème ne réside pas dans les fluctuations de la ressource en elles-mêmes, mais dans le fait qu'il est difficile de les anticiper ou de leur associer une probabilité.

<sup>29</sup> En Islande, en vertu d'une disposition insérée en 2002 dans la loi sur la gestion des pêches, des droits de capture représentant 12 000 tonnes équivalent cabillaud de poissons démersaux non vidés doivent rester disponibles chaque année de manière à pouvoir compenser les perturbations majeures auxquelles peuvent donner lieu les fluctuations importantes des quotas de chaque espèce. Sur ces 12 000 tonnes, le ministère peut attribuer jusqu'à 1 500 tonnes équivalent

organisations de producteurs) et en Italie (quota de thon rouge réservé à d'éventuelles attributions compensatoires – UNCL).

### ***b) Pêcheries multispécifiques***

Étant donné le caractère multispécifique de la plupart des pêcheries, certains instruments de type marché sont difficiles à appliquer du point de vue technique (problème des prises accessoires dans les systèmes de QI et de QIT, par exemple). Les informations disponibles montrent que divers mécanismes peuvent être prévus dans le cadre de la conception des instruments de type marché pour résoudre le problème de la multispécificité :

- Convertir toutes les captures en unités standard (équivalent cabillaud en Islande, par exemple). Cette méthode ne fonctionne cependant que dans certaines circonstances (lorsque la relation entre les différentes espèces est relativement fixe, par exemple).
- Contingenter les prises accessoires, comme l'a fait l'UE dans la pêche professionnelle au sprat, qui capture accidentellement beaucoup de harengs au stade juvénile. Aux États-Unis, la loi Magnuson-Stevens autorise explicitement les quotas de prises accessoires, mais il semble que cette disposition n'ait encore jamais été appliquée.
- Appliquer une redevance spéciale sur les captures accessoires, suivant l'exemple de la « valeur présumée » utilisée en Nouvelle-Zélande pour toutes les espèces<sup>30</sup>.
- Dans le cas des pêches séquentielles (c'est-à-dire des pêches où le même stock est visé à des moments, des endroits et des étapes de croissance différents), des dispositions institutionnelles peuvent être adoptées pour optimiser l'exploitation globale de la ressource (dans le cas des pêcheries de crabes en France, par exemple). Bien qu'elle ne soit pas multispécifique, la pêche au thon rouge du Sud en Australie en donne une illustration : la mise en place d'un système de QIT a permis à des pêcheurs de passer de la côte ouest, où ils capturaient des juvéniles pour les vendre à bas prix aux conserveries, aux côtes sud et est, où ils exploitent désormais des individus de grande taille qu'ils écoulent sur le marché japonais du sashimi, à un prix beaucoup plus élevé (Liburn, 1986 ; Robinson, 1986).
- Il est également possible de conjuguer plusieurs instruments de gestion, notamment la régulation de l'accès et les mesures techniques.

### ***c) Nature de la ressource***

La nature de la ressource exploitée (migratrice ou sédentaire) peut influencer le choix des instruments de type marché. Comme le révèle l'enquête, pour certains, plus une espèce est sédentaire, plus les caractéristiques sont susceptibles d'atteindre un niveau élevé. C'est par exemple le cas en ce qui concerne les DUT, les licences limitées

---

cabillaud de poissons démersaux non vidés à des zones qui connaissent des difficultés en raison d'une baisse de la productivité de leur pêcherie.

<sup>30</sup> En Nouvelle-Zélande, les pêcheurs peuvent vendre normalement le poisson qu'ils ont pêché au-delà de leur quota, mais ils doivent verser l'équivalent de la « valeur présumée » (solde après paiement des coûts de débarquement) aux autorités de gestion.

(transférables) et les quotas d'effort individuel (transférables). Lorsque la ressource se déplace entre plusieurs zones de gestion (espèces migratrices), le niveau d'exclusivité, notamment, diminue.

En revanche, les informations fournies par l'enquête semblent indiquer que les systèmes de quotas individuels (transférables) sont largement employés pour les espèces migratrices, notamment lorsque les stocks sont gérés par des ORGP (voir par exemple les systèmes de QI du Canada, de l'Italie et du Portugal, ainsi que le système de QIT applicable en Australie au thon rouge du Sud). Cela montre que les pêcheurs d'un pays peuvent retirer des avantages économiques de l'utilisation des mécanismes de marché y compris lorsque les TAC sont définis en dehors des dispositifs nationaux de gestion des pêches.

#### *d) Conditions de commercialisation*

Les conditions de commercialisation peuvent aussi exercer une influence sur le choix de l'instrument de type marché à appliquer dans une pêcherie donnée. Cela tient notamment à la contrôlabilité de l'application des mesures (et à la qualité du titre qui en découle). Lorsque les captures d'une pêcherie sont destinées aux marchés locaux et qu'elles sont débarquées dans un grand nombre de ports, il peut être difficile de contrôler les prélèvements efficacement. Cela peut plaider en faveur de mécanismes axés sur les moyens de production tels que les quotas d'effort individuel (transférables). Cependant, il ressort de l'enquête que la cogestion (QC, entre autres) peut se révéler plus adéquate, car toute la collectivité a intérêt, y compris du point de vue économique, à ce que le système soit efficace (par exemple dans le cas du système japonais de mise en commun).

En revanche, lorsque la filière est géographiquement concentrée et que les sites de débarquement ne sont pas nombreux, les instruments de type marché axés sur les prélèvements peuvent constituer la solution la plus appropriée. Les plafonds de capture par navire journaliers, hebdomadaires ou mensuels (par exemple en Irlande, au Royaume-Uni, en Allemagne et en France) peuvent par exemple se révéler intéressants, bien que l'enquête indique qu'ils restreignent le niveau de la flexibilité. Dans ce contexte, les pêches axées sur l'exportation constituent un cas particulier (par exemple, en Islande, aux Pays-Bas et en Nouvelle-Zélande) : les flux commerciaux internationaux étant en général plus faciles à surveiller que les captures, l'utilisation de quotas individuels (transférables) peut se révéler plus adaptée dans les pays en question.

### **Piste 10 : faire preuve de pragmatisme dans les arbitrages**

Les activités halieutiques remplissent des fonctions multiples : sociales, culturelles, politiques, économiques et écologiques. Dans beaucoup de pays membres de l'OCDE, sinon dans tous, ce caractère pluridimensionnel est encore renforcé par la législation qui encadre la politique de la pêche. A partir des données fournies dans l'étude, la présente section explique comment, pour faciliter la mise en place de nouveaux instruments de type marché, les décideurs peuvent s'appuyer sur les arbitrages. Dans la mesure où les arbitrages sont conditionnés par les caractéristiques des pêches, la durabilité de la ressource et les contraintes budgétaires, les choix peuvent être différents selon les pêcheries, y compris dans un seul et même pays. En particulier, la pêche artisanale et la pêche industrielle font normalement l'objet d'approches différentes (au moins temporairement).

Les études de cas et d'autres sources d'information indiquent que les arbitrages suivants sont envisagés lorsqu'il est question de mettre en place de nouveaux instruments de type marché :

- Mise en œuvre graduelle, c'est-à-dire arbitrage entre, d'une part, l'efficacité de la réforme (reconstitution des stocks, par exemple) et, d'autre part, l'acceptabilité sociale et les capacités administratives (notamment lorsque les moyens de l'administration sont limités). Elle est observée dans la plupart des pays (voir des exemples dans le tableau 3.14).
- Limitation de la cessibilité, c'est-à-dire arbitrage entre l'efficacité économique et les objectifs sociaux (protection des catégories vulnérables, établissements humains, droits culturels)<sup>31</sup>. Elle est observée dans la plupart des pays, mais à des degrés divers (voir piste 5 et tableau 3.15).
- Limitation de la flexibilité, c'est-à-dire arbitrage entre, d'une part, efficacité économique (privée) à court terme et, d'autre part, objectifs environnementaux et biologiques à long terme (DET, ZMP, etc.) et contraintes administratives (par exemple, concentration du nombre de jours en mer à des fins de contrôle et de surveillance). Elle est observée dans la plupart des pays, mais à des degrés divers.
- Limitation de la durée, c'est-à-dire arbitrage entre l'efficacité économique et la flexibilité de la gestion. Pour les responsables de l'action publique, le problème consiste à équilibrer les deux facteurs en fonction des caractéristiques économiques et sociales de la pêche concernée. Cela explique pourquoi les titres ont une durée de validité déterminée dans plusieurs pays. A cet égard, subordonner explicitement la reconduction des droits au respect des mesures ou à des critères de performance dans le domaine de la conservation de la ressource fait partie des solutions qui méritent d'être étudiées.
- Droits fondés soit sur les moyens de production, soit sur les prélèvements (par exemple, jours de mer transférables au lieu de QIT), c'est-à-dire arbitrage entre l'efficacité économique résultant de la « précision » d'un système (la divisibilité et la flexibilité sont théoriquement meilleures dans la gestion fondée sur les prélèvements, par exemple) et les contraintes administratives (la surveillance et le contrôle sont plus faciles dans la gestion fondée sur les moyens de production, notamment).
- Processus de décision intégré ou descendant, c'est-à-dire arbitrage entre la participation des acteurs en amont du processus de réforme (plus onéreuse à court terme, elle facilite néanmoins l'acceptabilité sociale et assure un meilleur respect des réglementations à long terme) et la mise en application sans préalable des réformes par les autorités chargées de la pêche (en général plus facile à mettre en œuvre à court terme, elle entraîne des coûts de mise en conformité plus élevés à long terme).

<sup>31</sup> La limitation de la cessibilité s'applique aussi aux transformateurs, afin d'empêcher l'intégration verticale. Cela permet de séparer les activités et de stabiliser le secteur de la pêche proprement dit, mais empêche les économies d'échelle (« politique de séparation des flottilles » au Canada, par exemple).

## Conclusions

Ces dix pistes mettent en évidence divers problèmes auxquels sont confrontés les gestionnaires des pêches et les responsables de l'action publique lorsqu'ils envisagent de mettre en place des instruments de type marché. Sur la base de l'inventaire des systèmes de gestion des pêches et des études de cas, l'examen de chacune d'elles révèle que beaucoup de pays membres de l'OCDE adoptent une approche pragmatique lorsqu'ils mettent en œuvre des instruments de cette nature. En ce qui concerne les pays qui n'y recourent pas encore ou dans lesquels des améliorations pourraient être apportées aux dispositifs en vigueur, l'analyse abonde en exemples de réformes couronnées de succès.

La méthode suivie ici montre que la « peur du changement » est peut-être l'un des obstacles les plus importants à la mise en place d'instruments de type marché. Parallèlement, l'étude révèle que ce facteur est essentiellement lié au fait que ces instruments sont mal connus. Elle apporte toutefois de la transparence au débat sur les instruments de type marché et montre que ceux-ci sont d'un usage plus courant qu'on ne le pense en général.

La réflexion s'est en grande partie appuyée sur une analyse des instruments de type marché conduite à la lumière des caractéristiques des droits de propriété. Cette méthode présente plusieurs avantages, notamment parce qu'elle permet d'organiser les informations et de décrire différents instruments de gestion de manière non normative, chiffrée et systématique.

Si une étude plus complète ou plus systématique, sur le modèle des travaux présentés ici, devait être entreprise, elle pourrait être utilisée pour vérifier si les politiques de la pêche deviennent plus responsables et durables. Il convient de noter, à ce sujet, que le Comité des pêcheries continuera, dans le cadre de son futur programme de travail, de se pencher sur les problèmes soulevés par la réforme des politiques de la pêche. L'analyse présentée ici constitue un point d'appui qui sera utile à ces activités. Les réformes entraînent pour la plupart une réduction de la capacité. Pour s'assurer que la capacité « inemployée » n'est pas mise au service de la pêche INN, il importe de prévoir des mesures de mise à la casse des navires.



## *Bibliographie*

- Angel, J.R. *et al.* (1994), Report of the Workshop on Scotia-Fundy Groundfish Management from 1977 to 1993'. Canadian Technical report of Fisheries and Aquatic Sciences, 1979 ; Department of Fisheries and Oceans, Canada, 175 p.
- Annala, J.H. (1996), "New Zealand's ITQ system : Have the first eight years been a success or a failure ?" *Reviews in Fish Biology and Fisheries*, 6 : 43-62.
- Anon, (1994), "The IFQ Program : Insights and Updates". NMFS, février, document non publié.
- Antoine, L. (1995), "Quand la controverse tourne à l'impasse : la guerre du thon". *Nature-Sciences-Sociétés*, 3, 1 : 6-15.
- Arnason, R. (1995), "The Icelandic Fisheries : Évolution and Management of a Fishing Industry". *Fishing News Books*, Blackwell Science, Londres.
- Arnason, R. (2001), "Modern Fisheries Management", Paper presented at Seminar on Fisheries Management, Bruxelles, 25 janvier.
- Arnason, R., pers. comm., "Summary Information on the Icelandic Fisheries and Fisheries Management System".
- Asada Y., Y. Hirasawa et F. Nagasaki (1983), "L'aménagement des pêches au Japon". FAO, Document technique sur les pêches, No. 238, 35 p.
- Barbara R. *et al.* (1995), "Scotia-Fundy Inshore Mobile Gear Groundfish ITQ Program". Department of Fisheries and Oceans, unpublished paper, 29 p.
- Bergin A. et Haward M. (1994), "Southern Bluefin Tuna Fishery : Recent Developments in International Management" *Marine Policy*, vol. 18, n°4 : 263-273.
- Beverton R.J.H. et Holt S.J. (1957), "On the dynamics of exploited fish population", *Fishery Investigations, Series II*, vol. 19. HMSO, Londres.
- Bjorndal T. et Munro G. (1998), "The Economics of Fisheries Management: a Survey". *International Yearbook of Environmental and Resource Economics*, pp. 153-188.
- Boncoeur J. et Mesnil B. (1999), "Surexploitation des stocks et conflits dans le secteur des pêches. Une discussion du « triangle des paradigmes » d'Anthony Charles dans le contexte européen", *Informations et Commentaires* n°107, pp.10-17.
- Boncoeur, J. et Mesnil, B. (2000), "Quelle politique de la pêche ? L'exemple de l'Union européenne". *Problèmes économiques* n°2650 : 5-9.
- Braker, H. (1997), "How Many Fish can a Sparrow Eat ? – Litigating Aboriginal Rights to Fisheries – The Canadian Experience". Proceedings of the 2<sup>nd</sup> World Fisheries Congress – 'Developing and Sustaining World Fisheries Resources : the State of Science and Management' : 320-324 ; Brisbane, Australie.

- Buisman *et al.* (2002), "The Management of Fisheries through systems of Transferable Rights", report to the European Parliament, Bruxelles (2002).
- Caddy, J.F. et R. Mahon (1997), "Reference points for Fishery management". FAO Technical Paper, 347.
- Casey, K.E. *et al.* (1995), "The Effects of Individual Vessel Quotas on the British Columbia Halibut fishery". *Marine Resource Economics*, 10, 3 : 211-230.
- CE (1990), "Report of an independent group of experts on guidelines for the preparation of Multiannual Guidance Programmes in relation to the fishing fleet for the period 1992-1996". DG XIV, Bruxelles, 37 p.
- CE (1998), "Report of the group of independent experts to advise European Commission on the Fourth Generation of Multiannual Guidance Programmes". DG XIV, Bruxelles.
- CE (2001), "Green Paper on the Future of the Common Fisheries Policy". Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, volume I, 53 p.; volume II, 131 p.
- CE (2002), "Communication from the Commission on the reform of the Common Fisheries Policy". COM(2002)0181, EC, Bruxelles.
- Chapman, D.G. (1973), "Management of International Whaling and North Sea Pacific Fur Seals : Implications for Fisheries Management". *Journ. Fish. Res. Board Canada*, 30, 12, part 2 : 2419-2426.
- Charles A.T. (1992), "Fisheries conflicts : a unified framework", *Marine policy*, sept. 1992, pp.379-393.
- Charles A.T. (2001), "*Sustainable Fishery Systems*", Fish and Aquatic Resources Series n°5, Blackwell Science, 370 p.
- Christy F.T. (1982), "Territorial Use Rights in Marine Fisheries : Definitions and Conditions". FAO Fish Technical Paper 227.
- Christy F.T. (1996), "Paradigms lost: the death rattle of open access and the advent of property rights regimes in fisheries". 8th Biannual Conference of IIFET (International Institute of Fisheries Economies and Trade), 14-16 juillet 1996, Marrakech, Maroc, 26 p.
- Ciriacy-Wantrup, S.V. (1952), "Resource Conservation : Objectives and Policy". Berkeley, Division of Agricultural Sciences, Univ. California, 395 p.
- Clark I. *et al.* (1989), "The development and implementation of New Zealand's ITQ management system" in Neher P.A. *et al.* (eds) *Rights based Fishing*, NATO ASI Series E : Applied Sci. vol 169, Kluwer Acad. Publ. : 117-145.
- Clay P.L. et Revell B.J. (1998), "Input substitution and conservation : a case study of the effects of policy on fishing effort in the Scottish inshore fishery". in Eide A. and Vassdal T. (eds) IIFET'98-Tromsø Proceedings, The Norwegian College of Fishery Science, Tromsø University, Norvège, vol. 2 : 492-496.
- Coase, R. (1960), "The Problem of the Social Cost". *The Journal of Laws and Economics*, vol. 3(1), pp. 1-44.
- Cochrane, K.L. (ed) (2002), "A fishery manager's guidebook. Management measures and their application". *Fish. Techn. Pap.* 424 ; FAO, Rome, 231 p.

- Copes P. (1997), "Alternatives in fisheries management". Proceedings of the IXth Annual Conference of the European Association of Fisheries Economists, UBO-CEDEM / ENSAR, Quimper, France : 10-35.
- Crothers S. (1986), "Individual Transferable Quotas: the New Zealand Experience" *Fisheries*, 13 (1) : 10-15.
- Crutchfield J.A., (1973), "Economic and Political Objectives in Fishery Management". *Transactions of the American Fisheries Society*, n°102(2), pp.481-91.
- Cunningham S., Dunn M. R. and Whitmarsh D. (1985), "*Fisheries Economics: An Introduction*", Mansell Publishing, Londres.
- Cunningham, S., A. N'Guer and I. Thiam (1994), "Monopsonic fisheries management : the case of Mauritania". CEMARE Research Paper 68.
- Davidse W. (2000), "The development towards co-management in the Dutch demersal North Sea fisheries" in Shotton R. (ed.) *Use of property rights in fisheries management*. FAO Fisheries Technical Paper 404/1 : 198-202.
- Davidse W. (2001), "The effects of transferable property rights on the fleet capacity and ownership of harvesting rights in the Dutch demersal North Sea fisheries" in Shotton R. (ed.) *Case studies on the effects of transferable quota rights on fleet capacity and concentration of quota ownership*, FAO Fisheries Technical Paper 412 : 15-25.
- Doucet F.J., Pearse P.H. and Troadec J.P. (1981), "Mauritanie : Politique de développement et d'aménagement des pêches dans la zone d'économie exclusive", FAO, Technical Co-operation Programme. Document FI : TCP/MAU/001, 135 p.
- Duncan L. (1995), "Closed competition: fish quotas in New Zealand", *The Ecologist*, 25 (2/3): 97-104.
- Edwards R. and Smallbridge M. (2002), "Overcoming the 'new tragedy of the commons : a commercial framework is inevitable" in Falque M. *et al.* (eds) *Marine resources : property rights, economics and environment*, JAI Press : 147-157.
- FAO (1994), "Marine Fisheries and the Law of the Sea: a decade of change". Fisheries Circular No. 853. Rome, 66 p.
- FAO (1997), "Fisheries management". FAO Technical Guidelines for Responsible Fisheries, N°4. Fishery Resources Division and Fishery Policy and Planning Division, FAO, Rome.
- FAO (2000), "The state of World Fisheries and Aquaculture". FAO. Rome.
- Francis, M.P., A.D. Langley et D.J. Gilbert (1997), "Prediction of Snapper (*Pagrus auratus*) Recruitment from Sea-Surface Temperature". in Proceedings of the 2<sup>nd</sup> World Fisheries Congress – 'Developing and Sustaining World Fisheries Resources : the State of Science and Management' : 67-71 ; Brisbane, Australie.
- Geen G. and Nayar M. (1989), "Individual Transferable Quotas in the Southern Bluefin Tuna Fishery: an economic appraisal". in Neher P.A. *et al.* (eds) *Rights based Fishing*, NATO ASI Series E : Applied Sci. vol 169, Kluwer Acad. Publ. : 355-381.
- Gertenbach, L.P.D. (1973), "Licence Limitation Regulations: The South African System". *Journal of the Fisheries Research Board of Canada*, 30, 12 : 2077-2084.
- Gordon H.S. (1954), "The Economic Theory of a Common Property Resource : The Fishery", *Journal of Political Economy*, vol. 62, p. 124-143.

- Guldberg, Mette (eds.) (2000), *Fishing for Sandeels*. Fiskeri- og Søfartsmuseet og Jens Chr. Top.
- Gulland, J.A. (ed.) (1971), "The Fish Resources of the Ocean". *Fishing News Books*, West Byfleet, UK.
- Guyader, O. (2000), *Évaluation économique de la régulation de la pêche. Le cas du thon germon de l'Atlantique NE*. L'Harmattan, Paris.
- Guyader O. et Fifas S. (1999), "Modélisation bioéconomique de la pêcherie de coquille St-Jacques de la baie de St-Brieuc", *Rapports scientifiques DRV/RH/IFREMER*, 113 p.
- Guyader, O. and Thébaud O. (2001), "Distributional Issues in the Operation of Rights-based Fisheries Management Systems", *Marine Policy* 25, pp. 103-112.
- Hannesson, R. (1983), "Bioeconomic Production Function in Fisheries. Theoretical and Empirical Analysis". *Canadian Journal of Fisheries and Aquatic Sciences*, 40 : 968-982.
- Hannesson, R. (1993), "Bioeconomic Analysis of Fisheries". *Fishing News Books*, Blackwell Science, Londres.
- Hannesson, R. (1996), "Fisheries Mismanagement : the Case of the North Atlantic Cod". *Fishing News Books*, Blackwell Science, Londres.
- Hardin, G. (1968), "The Tragedy of the Commons". *Science*, 62 : 1243-1248.
- Harte M. et Bess R. (2000), "The Role of Property Rights in the Development of New Zealand's Marine Farming Industry", in *Use of Property Right in Fisheries Management*, Proceedings of the FishRights99 Conference, Fremantle, Western Australia, 11-19 novembre 1999, FAO 2000.
- Hatcher A., Pascoe, S., Banks R. and Arnason R. (2002), "Future options for UK fish quota management". Report 58. *CEMARE*. Portsmouth.
- Hatcher, A. et Robinson, K. (eds) (1999), "Overcapacity, overcapitalisation and subsidies in European fisheries". Proceedings of the first Concerted Action workshop on Economics and the Common Fisheries Policy. Portsmouth (UK), 18-30 October 1998. *CEMARE* Miscellaneous Publication No. 44 1999: 282 p.
- Heen K. (1988), "Norwegian Fishermen Labour Market behaviour and analysis", *Marine policy*, vol. 12 (4), pp. 396-407.
- Hénaff P., Mettling B., Ménanteau J.P. et Mingasson A. (1995), "Rapport d'audit sur la situation financière des navires de pêche artisanale et des organismes d'intervention". Ministère français de l'Agriculture et de la Pêche, Paris, 31 p. + annexes.
- Henry, C. et Tubiana, L. (2000), "Instruments économiques dans la perspective du changement climatique". *Économie et prévision*, 2-3/2000, n°143-144 : 1-14.
- Hersoug, B. (2002), "The closing of the Norwegian commons", Paper presented at the 11<sup>th</sup> biennial conference of the IIFET, August 19-22, Wellington, Nouvelle-Zélande.
- Hoefnagel E. (1996), "Trade in fishing rights in the Netherlands : a maritime environment market" in Crean K. and Symes D. (eds) 'Fisheries management in crisis', *Fishing News Books*, Oxford : 61-70.

- Hoefnagel, E. et J. Smit (1997), "Co-Management and Property Rights in the Netherlands". In G. Petursdottir (Ed.), *Property Rights in the Fishing Industry*. Fisheries Research Industry, University of Iceland Press : 11-24.
- Holden, M. (1994), "The Common Fisheries Policy : origin, evolution and future". The Buckland Foundation, *Fishing News Books*, Oxford.
- ICES, (1997), "Report of the ICES Advisory Committee on Fisheries Management, 1996". ICES Coop. Res. Rep. 221.
- IFREMER (2000), "Données économiques maritimes françaises 1999". Plouzané, 95 p.
- Jennings S., Kayser M.J. et Reynolds J.D. (2001), *Marine Fisheries Biology*. Blackwell Sciences, Oxford.
- Koslow, J.A., N.J. Bax, C.M. Balman, R.J. Kloser, A.D.M. Smith et A. Williams, (1997) "Managing the Fishdown of the Australian Orange Roughy Resource". in Proceedings of the 2<sup>nd</sup> World Fisheries Congress – ‘Developing and Sustaining World Fisheries Resources : the State of Science and Management’ : 558-562 ; Brisbane, Australie.
- Lane D.E. (1999), “Applications of Rights-based Fisheries: Experiences and Consequences”. The Definition and Allocation of Use Rights in European Fisheries. Proceedings of the second workshop held in Brest, France, 5-7 mai 1999.
- Lassen, K. et R. Halliday (1997), "Biological Advice on Fishery Management in the North Atlantic 1970-1995". Proceedings of the 2<sup>nd</sup> World Fisheries Congress : The State of Fisheries Science and Management, Brisbane, Australie : 273-281.
- Laurec A. et Le Guen J.C. (1981), "Dynamique des populations marines exploitées. Volume I, Concepts et méthodes". CNEXO, Rapports scientifiques et techniques n° 45-1981, Brest, France.
- Le Gallic, B. (2001), "*Modélisation bioéconomique et gestion durable d'un système complexe de ressources communes renouvelables. Application au cas des pêcheries de la Manche*". Thèse de doctorat, Université de Bretagne Occidentale, 362 pp.
- Le Gallic, B. (2003), “Why is it difficult for governments to move towards using market-based instruments in fisheries?” XVth Annual EAFE Conference, Brest, 14-16 mai 2003.
- Leung P., Muraoka J., Nakamoto S.T. et Pooley S. (1998), “Évaluating fisheries management options in Hawaï using analytical hierarchy process (AHP)”, *Fisheries Research* 36, pp. 171-183.
- Lillburn, B. (1986), "Management of Australian Fisheries : broad developments and alternative strategies". in N. Mollet (ed.) *Fisheries Access Control Worldwide. Alaska Sea Grant College Program*, Fairbanks : 141-187.
- Lindner, R.K., H.F. Campbell, et G.F. Bevin (1992), "Rent Generation during the Transition to a Managed Fishery : the Case of the New Zealand ITQ System". *Marine Resource Economics*, 7, 4 : 229-248.
- Mardle S. et Pascoe S. (1999), “A review of applications of multiple criteria decision-making techniques to fisheries”, *Marine Resource Economics*, vol.14, pp.41-63.
- McCay, B.J. (1995), "Social and Ecological Implication of ITQs : an Overview". *Ocean & Coastal Management*, 28, 1-3 : 3-22.

- McCay, B.J., C.F. Creed, A.C. Finlayson, R. Apostle et K. Mikalsen (1995), "Individual Transferable Quotas (ITQs) in Canadian and US Fisheries". *Ocean & Coastal Management*, 28, 1-3 : 85-115.
- McCull J.C. et Stevens R.A. (1996), "Australian fisheries management authority : organisational structure and management philosophy" in Hancock D.A., Smith D.C., Grant A. and Beumer J.P. (eds) *Developing and sustaining world fisheries resources : the state of science and management*, 2nd World Fisheries Congress Proceedings, CSIRO Australie.
- Miller K., Allegrety M.H., Johnson N. et Jonsson B. (1995), "Measures for conservation of biodiversity and sustainable use of its components" in Heywood V.H. and Watson R.T. *Global Biodiversity Assessment*. Cambridge University Press: 1915.
- ministère français de l'Agriculture et de la Pêche (2000), "Les concours publics aux pêches maritimes et aux cultures marines 1994-1999". Paris, 109 p.
- Morgan, G.R. (1997), "Optimal Allocation of Fisheries Quotas". *Proceedings of the 2<sup>nd</sup> Fisheries Congress 'Developing and Sustaining World Fisheries Resources : The State of Science and Management*, 363-369. Brisbane, Australie.
- Morizur Y., Pouvreau S. et Guénolé A. (1996), "Les rejets dans la pêche artisanale française de la Manche occidentale". Ifremer, 127 p.
- Murasawski S.A. (2000), "Definition of Overfishing from an Ecosystem Perspective". *ICES Journal of Marine Science* 57 : 649-658.
- Muse B. (1991), "Survey of Individual Quota Programs", Alaska Commercial Fisheries Entry Commission, Juneau, Alaska.
- O'Boyle R. et Zwanenburg K.C.T. (1997), "A comparison of the benefits and costs of quota versus effort-based fisheries management" in Hancock D.A., Smith D.C., Grant A. and Beumer J.P. (eds) *Developing and sustaining world fisheries resources : the state of science and management*, 2nd World Fisheries Congress Proceedings, CSIRO Australie.
- OCDE (1989), *Ressources naturelles renouvelables : incitations économiques pour une meilleure gestion*. OCDE, Paris, 178 p.
- OCDE (1993), *L'utilisation des contingents individuels dans la gestion des pêches*. OCDE, Paris, 238 p.
- OCDE (1994), *Évaluation des projets politiques : intégrer l'économie et l'environnement*. OCDE, Paris, 444 p.
- OCDE (1997), *Vers des pêcheries durables : aspects économiques de la gestion des ressources marines vivantes*. OCDE, Paris, 320 p.
- OCDE (2000), *Pour des pêcheries responsables : implications économiques et politiques*. OCDE, Paris, 300 p.
- OCDE (2003), *Examen des pêcheries dans les pays de l'OCDE : politiques et statistiques de base*. OCDE, Paris, 440 p.
- O'Regan, Sir Tipene (1997), "Maori Fisheries Rights and the Quota Management System". *Proceedings of the 2<sup>nd</sup> World Fisheries Congress – Developing and Sustaining World Fisheries Resources: the State of Science and Management*, 325-328 ; Brisbane, Australia.

- Palsson, G. et A. Helgason (1995), 'Figuring Fish and Measuring Men : The Individual Transferable Quota System in the Icelandic Cod Fishery'. *Ocean & Coastal Management*, 28, 1-3 : 117-146.
- Pascoe S. (ed.) (2000), "Bioeconomic Modelling of the Fisheries of the English Channel". European research programme FAIR CT 96-1993, Final Report. *CEMARE*, University of Portsmouth, 162 p.
- Pauly, D., V. Christensen, J. Dalsgaard, R. Froese et F. Tores Jr (1998), "Fishing down marine food webs". *Science*, 279 : 860-863.
- Pearse P.H. (1991), "Building on Progress : Fisheries Policy Development in New-Zealand", Ministry of Agriculture and Fisheries, Wellington, New-Zealand, 28 p.
- Pigou, A.C. (1920), *Economics of Welfare*, McMillan, London.
- Robinson, W.L. (1986), "Individual Transferable Quotas in the Southern Bluefin Tuna Fishery". in N. Mollet (ed.) *Fisheries Access Control Worldwide. Alaska Sea Grant College Program*, Fairbanks: 189-205.
- Ross, D.M. et D.C. Smith (1997), "The Australian Orange Roughy Fishery : A Process of Better Resource Management". *Proceedings of the 2<sup>nd</sup> Fisheries Congress on 'Developing and sustaining world Fisheries resources : the state of science and management: 256-260; Brisbane, Australie.*
- Schaefer M.B. (1957), "Some considerations of population dynamics and economics in relation to the management of commercial marine fisheries", *Journal of the Fisheries Research Board of Canada*, n°14, pp.669-681.
- Schlager, E. and E. Ostrom (1992), "Property Rights Regimes and Natural Resources : A Conceptual Analysis". *Land Economics*, 68, 3: 249-262.
- Schmidt C.C. (2003), "Fisheries and Japan: A case of multiple roles?" Paper presented at the International Symposium on Multiple Roles and Functions of Fisheries and Fishing Communities, Aomori, Japon, 13 février 2003, 18 p.
- Scott, A. (1955), "The Objectives of Sole Ownership". *Journal of Political Economics*, 63, 2 : 116-124.
- Scott A. (1988), "Development of Property in the Fishery", *Marine Resource Economics*, vol.5, pp. 289-311
- Scott (2000), "Introducing Property in Fishery Management", in *Use of Property Right in Fisheries Management*, Proceedings of the FishRights99 Conference, Fremantle, Western Australia, 11-19 novembre 1999, FAO 2000.
- Sinclair, M., R. Boyle, D.L. Burke et G. Peacock (1997), "Why Do Some Fisheries Survive and Other Collapse ?". In D.A. Hancock, D.C. Smith, A. Grant and J.P. Beumer – *Developing and Sustaining World Fisheries Resources. The State of Science and Management*'. *Proceedings of the 2<sup>nd</sup> World Fisheries Congress*, Brisbane, Australia, 1996:23-35.
- Sissenwine, M.P. et P.M. Mace (1992), "ITQs in New Zealand: The Era of Fixed Quota in Perpetuity". *Fishery Bulletin*, US, 92: 147-160.
- Slotte, A. et A. Johannessen (1997), "Exploitation of Norwegian Spring-Spawning Herring (*Clupea harengus L.*) Before and After the Stock Decline : Towards a Size-Selective Fishery". *Proceedings of the 2<sup>nd</sup> World Fisheries Congress – Developing*

- and Sustaining World Fisheries Resources: the State of Science and Management*: 103-108; Brisbane, Australie.
- Smit, J. (1996), "The Economics of Fisheries Management. A Case Study: the Dutch Co-Management System". EAFE Conference, Barcelone, 1-3 avril, 12 p.
- Song, Y.H. (1997), "The Canadian-European Union Turbot Dispute in the Northwest Atlantic: an Application of the Incident Approach". *Ocean Development & International Law*, 28: 269-311.
- Squires, D. (1987), "Fishing Effort: Its Testing, Specification and Internal Structure in Fisheries Economics and Management" *Journal of Environmental Economics and Management*, 14: 268-282.
- Stephenson, R.L. (1997), "Successes and Failures in the Management of Atlantic Herring Fisheries: Do We Know Why Some have Collapse and Others Survive?" in *Proceedings of the 2<sup>nd</sup> World Fisheries Congress – Developing and Sustaining World Fisheries Resources: the State of Science and Management*: 49-54 ; Brisbane, Australie.
- Terry, J.M. (1993), "Individual Transferable Quotas for the fixed-gear sablefish and halibut fisheries of Alaska" in *The Use of Individual Quotas in Fisheries Management*, OCDE, Paris: 101-130.
- Troadec et Boncoeur (2003), "Economic Instruments for Fisheries Management", unpublished report to the OECD.
- van Bueren M.S., Lindner R.K. et McLeod P.B. (1997), 'An economic assessment of reallocating salmon and herring stocks from the commercial sector to the recreational sector in Western Australia' in Hancock D.A., Smith D.C., Grant A. and Beumer J.P. (eds) *Developing and sustaining world fisheries resources: the state of science and management*, 2nd World Fisheries Congress Proceedings, CSIRO Australie : 358-362.
- van Ginkel, R. (1991), "The Musselmen of Yerseke: an Ethno-Historical Perspective". In J.R. Durand, J. Lemoalle and J. Weber (eds.) *La recherche face à la pêche artisanale*. IRD, Paris: 852-867.
- Wang, S. (1995), "The Surf Clam ITQ Management: an Evaluation". *Thalassorama, Marine Resources Economics*, 10, 1 : 93-98.





## **PARTIE II**

# **ENQUÊTE SUR L'UTILISATION DES MÉCANISMES DU MARCHÉ DANS LES PAYS DE L'OCDE<sup>1</sup>**

---

<sup>1</sup> Pour désigner la présente partie dans la suite du texte, l'auteur emploie le terme « l'enquête ».



## Introduction

Le présent document décrit les modalités d'utilisation des instruments de type marché dans les pays de l'OCDE. Les objectifs sont de trois ordres. Premièrement, il s'agit d'apprécier dans quelle mesure les instruments de type marché sont utilisés par les pays membres. Deuxièmement, des éclaircissements sont apportés sur la forme donnée aux instruments de type marché dans certains d'entre eux pour faire ressortir les points communs et mettre en lumière les innovations récentes susceptibles d'enrichir la panoplie d'instruments dont disposent les instances de réglementation. Troisièmement, cette synthèse vise à aider les décideurs à comprendre la manière dont différents systèmes de gestion peuvent en principe contribuer à assurer la transition vers une pêche responsable et écologiquement viable. Les autorités compétentes pourront ainsi cerner les domaines dans lesquels de nouvelles améliorations sont envisageables.

Seize pays sont traités dans le présent document : l'Islande, la Norvège, neuf États membres de l'UE (Allemagne, Pays-Bas, Suède, Royaume-Uni, Italie, France, Danemark, Espagne et Portugal), le Japon, le Canada, la Nouvelle-Zélande, l'Australie et la Corée. Le système de gestion des pêches en vigueur au Groenland est également décrit. L'enquête sera étoffée par la suite, de manière à prendre en compte d'autres pays et des informations complémentaires<sup>2</sup>.

### II.1. Islande<sup>3</sup>

#### *Mesures techniques visant à préserver la productivité des stocks*

Pour maintenir la capacité de production et de reproduction des stocks, le total admissible de capture (TAC) est la pierre angulaire du système de gestion. A l'heure actuelle, 24 espèces (pour une bonne trentaine de sous-stocks) principalement localisées dans la ZEE de l'Islande sont soumises à des TAC. Elles représentent plus de 97 % de la valeur des captures réalisées à l'intérieur de la ZEE. Le ministre de la Pêche détermine le TAC pour chaque espèce à laquelle l'Institut de recherche marine juge nécessaire d'appliquer une telle mesure. Les décisions concernant les TAC sont prises en fonction des recommandations formulées par l'institut en question. Depuis quelques années, le ministère de la Pêche suit ces recommandations d'assez près. En l'absence de TAC, les stocks peuvent être exploités sans aucune restriction (accès libre).

Plusieurs espèces à forte valeur commerciale forment des stocks chevauchants, qui évoluent à l'intérieur et en dehors de la ZEE. D'autres stocks se trouvent à l'extérieur de la ZEE, voire dans des eaux lointaines. En cas d'accord international applicable à l'exploitation de ces espèces, un TAC est déterminé pour l'Islande. Même si l'exploitation d'un stock partagé ne fait pas l'objet d'un accord international, l'Islande choisit fréquemment d'imposer un TAC à ses navires.

<sup>2</sup> Plusieurs pays ayant soumis des informations relatives à leur système de gestion ne figurent pas encore dans la présente partie, car les renseignements fournis ne permettent pas d'appliquer le cadre organisationnel.

<sup>3</sup> Pour de plus amples informations, voir la note du pays sur le site Internet relatif aux pêches : [www.oecd.org/agr/fish](http://www.oecd.org/agr/fish).

Au régime de TAC s'ajoutent un certain nombre de mesures visant à améliorer la viabilité de l'exploitation des stocks. Celles-ci englobent la détermination des engins de pêche autorisés (maillage minimum et maximum, interdiction des chaluts de fond dans les frayères ou les nourriceries, par exemple), l'obligation d'utiliser des grilles sélectives dans certaines pêcheries pour éviter les prises de juvéniles, et la fermeture temporaire de zones de pêche pour protéger les poissons en période de frai contre toute exploitation.

### ***Instrument de type marché visant à réglementer l'accès : le système de QIT***

Actuellement, le système de gestion des pêcheries repose le plus souvent sur des quotas individuels transférables (QIT), conformément à la *loi sur la gestion des pêches* de 1990. Les exemptions dont bénéficiaient les navires de petite taille ont récemment été supprimées. Au printemps 2004, le Parlement islandais a décidé de soumettre ces bateaux au système de QIT à compter du 1<sup>er</sup> novembre de cette même année. Depuis cette date, les QIT ordinaires s'appliquent à 98 % de la flotte de pêche et couvrent 98 % des stocks<sup>4</sup>.

*Exclusivité* : lorsqu'une espèce est soumise à un TAC, les navires de pêche s'en voient attribuer un pourcentage fixe. La somme des parts est donc égale à 100 % pour chaque espèce. Pour calculer le volume que chaque navire est autorisé à pêcher dans l'année, on multiplie son pourcentage fixe par le TAC de cette année. C'est ce qu'on appelle le « quota de capture par navire ». Parce qu'ils donnent directement à leur titulaire le droit de prélever une quantité donnée de poisson (le « quota de capture par navire »), les QIT sont relativement exclusifs. Cette exclusivité est d'autant plus marquée que le secteur de la pêche est relativement étroit et homogène en Islande (quelque 850 navires assurent plus de 80 % des prises). Étant donné, par ailleurs, que le système des QIT s'applique à la quasi-totalité de la ressource, on peut considérer que l'exclusivité est élevée (5 sur l'échelle<sup>5</sup>).

*Durée* : les parts, exprimées en fractions, sont attribuées à titre permanent. Le niveau de cette caractéristique est donc élevé (5 sur l'échelle).

*Qualité du titre* : toutes les prises doivent être pesées et enregistrées au port de débarquement par les autorités portuaires locales. La transmission quotidienne des informations à la direction des pêches permet de contrôler rapidement et efficacement le respect des dispositions. Du fait qu'en outre, les stocks se trouvent pour l'essentiel à l'intérieur de la ZEE islandaise, on peut considérer que la qualité du titre est élevée (5 sur l'échelle).

*Cessibilité* : la mise en œuvre d'un système de QIT vise à faciliter l'adaptation de la flotte. Aussi les droits d'accès sont-ils transférables dans une large mesure. Toutefois, les parts permanentes et les quotas annuels de capture par navire sont soumis à certaines restrictions. Les parts permanentes détenues par une entreprise ou un individu sont plafonnées, à 12 % du TAC dans le cas du cabillaud et à 35 % du TAC dans celui du sébaste. Par ailleurs, une entreprise de pêche ne peut détenir plus de 12 % de la valeur de l'ensemble des TAC. Les transferts de quotas annuels de capture par navire sont limités

<sup>4</sup> Auparavant, d'après les estimations, la part du TAC de cabillaud qui était attribuée aux navires de petite taille s'établissait à 13.75 % environ (OCDE, 2003, p. 335) et le système islandais « ordinaire » de QIT s'appliquait à quelque 85 ou 90 % des stocks. Les navires de moins de 6 TJB relevaient de trois régimes de gestion différents.

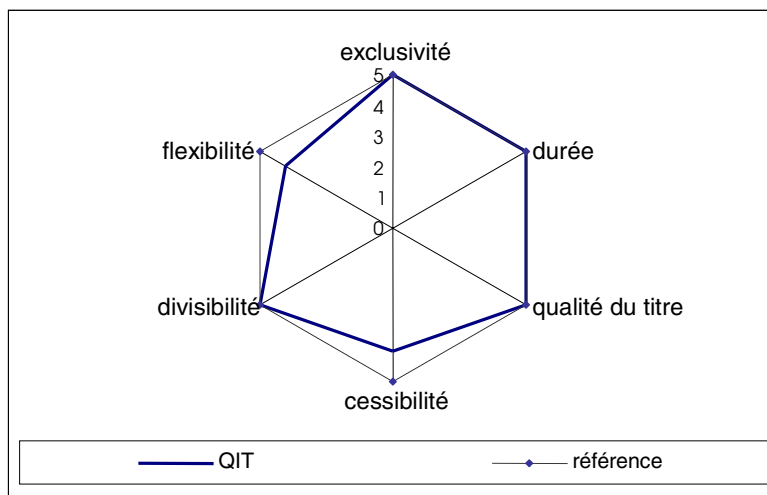
<sup>5</sup> Cette échelle, définie dans le chapitre 1, va de 0 à 5.

de trois manières. Premièrement, le transfert peut porter au maximum sur 50 % du quota attribué au navire au début de l'année. Les échanges et l'accumulation spéculative de quotas sont donc fortement encadrés. Les quotas achetés peuvent cependant être revendus en partie ou en totalité. Deuxièmement, aucun navire ne peut acquérir des quotas dépassant de toute évidence le volume qu'il peut logiquement pêcher. Troisièmement, tout navire dont la capture n'atteint pas 50 % du quota annuel au bout de deux ans perd sa part permanente. Par conséquent, la cessibilité est élevée, mais circonscrite dans une certaine mesure (4 sur l'échelle).

*Divisibilité* : les parts permanentes comme les quotas annuels de capture par navire sont parfaitement divisibles. Autrement dit, il est possible de transférer toute fraction d'un quota donné. La divisibilité est donc élevée (5 sur l'échelle).

*Flexibilité* : en l'absence de mesures techniques, les détenteurs de QIT disposeraient d'une grande latitude pour déterminer le moyen le moins coûteux d'exercer leur droit d'accès à la ressource. Le rapport de l'Islande indiquant que certaines mesures techniques sont largement mises en œuvre (fermeture temporaire de certaines zones, par exemple), on peut considérer que la flexibilité est élevée, mais qu'elle est circonscrite (4 sur l'échelle).

*Synthèse* : en Islande, le secteur de la pêche présente certaines particularités, telles que la concentration et l'homogénéité relatives de la filière, et la présence de stocks importants à l'intérieur de la ZEE nationale. Le système de QIT est assez complet et se traduit par un niveau élevé pour toutes les caractéristiques. Le niveau élevé de la qualité du titre, qui s'ajoute à celui de la durée et de l'exclusivité, permet aux pêcheurs d'envisager les effets à long terme de leurs décisions économiques et peut les inciter à investir dans leur pêcherie. Le niveau relativement élevé de cessibilité et la parfaite divisibilité sont de nature à faciliter le processus d'adaptation de la flottille. Enfin, le niveau relativement élevé de flexibilité, conjugué à la possibilité de louer des quotas annuels de capture et à un niveau élevé de divisibilité, doit permettre de faire face plus aisément aux impondérables économiques et environnementaux. Cette situation est propice à l'utilisation efficiente des capacités de pêche existantes et peut aussi maintenir à un niveau relativement bas certains facteurs encourageant les pratiques illicites (fausses déclarations et rejets à la mer, par exemple). La situation islandaise est illustrée par la figure II.1.

**Figure II.1. Caractéristiques du système islandais de QIT (98 % des stocks)**

## II.2. Union européenne<sup>6</sup>

Au sein de l'Union européenne, plusieurs mesures techniques sont prises au niveau supranational pour maintenir la capacité de production et de reproduction des stocks.

Chaque année, le Conseil de l'UE détermine à la majorité qualifiée, sur proposition de la Commission européenne, les plafonds de capture (TAC) applicables à une soixantaine d'espèces importantes (réparties en sous-stocks). Il se prononce également sur l'attribution des possibilités de pêche (quotas) et sur les conditions associées. Les possibilités de pêche sont réparties entre les États membres de manière à assurer à chacun d'eux une stabilité relative des activités pour les différents stocks ou pêcheries.

Certaines mesures techniques peuvent s'y ajouter dans l'optique d'une exploitation viable des ressources biologiques aquatiques, qu'elles s'inscrivent ou non dans des plans de reconstitution et de gestion. Elles englobent les plafonds de capture, le type et le nombre d'engins de pêche autorisés, la limitation de l'effort de pêche, la fermeture ou la restriction temporaires de zones de pêche en vue de protéger les frayères ou les nourriceries, ainsi que la taille minimale des poissons pouvant être gardés à bord et/ou débarqués.

Il appartient à chaque État membre de définir, pour les navires battant son pavillon, la méthode de répartition des possibilités de pêche qui lui ont été attribuées conformément au droit communautaire.

<sup>6</sup> Pour de plus amples informations, voir la note de l'Union européenne sur le site Internet de l'OCDE relatif aux pêches : [www.oecd.org/agr/fish](http://www.oecd.org/agr/fish).

## II.2.1. Allemagne<sup>7</sup>

### *Mesures techniques visant à préserver la productivité des stocks*

En Allemagne, la plupart des espèces exploitées à des fins commerciales sont soumises aux réglementations de l'UE. Le maintien de la productivité des stocks passe donc principalement par le quota attribué à ce pays en vertu de la décision prise chaque année par le Conseil de l'UE. S'ajoutent plusieurs mesures visant à améliorer la viabilité de l'exploitation des stocks, telles que la fermeture de certaines zones de pêche.

### *Instruments de type marché visant à réglementer l'accès*

Le principal instrument de type marché utilisé en Allemagne pour réglementer l'accès à la ressource (au quota national) est un système de quotas individuels (QI) partiellement transférables. S'y ajoutent des instruments de moindre importance axés sur des situations précises, tels que les plafonds de capture par navire (PCN). Avant de décrire ces instruments, il peut être utile de rappeler le contexte général.

Après fixation du quota national, la redistribution est effectuée par le ministère fédéral de la Protection des consommateurs, de l'Alimentation et de l'Agriculture en vertu de la loi sur la pêche en mer. Dans un premier temps, les quotas sont répartis entre la flottille de cotres (2 226 navires) et la flottille hauturière (12 navires). Les critères qui président à la répartition entre ces catégories sont définis en concertation avec l'association professionnelle et les Länder intéressés. En règle générale, les entreprises qui pratiquent la pêche hauturière au chalut disposent de permis individuels leur permettant d'exploiter certains stocks dans différentes zones et/ou de permis de pêche communs à plusieurs entreprises. Les entreprises pratiquant la pêche hauturière et côtière sont autorisées à exploiter sans aucune limite de quantité les espèces dont le quota national paraît peu susceptible d'être entièrement utilisé. Afin de gérer au mieux les faibles quotas de plie, lieu noir, sole, merlu, églefin, baudroie et cabillaud, soit on délivre des permis de pêche individuels ou collectifs (permis accordés à des groupes particuliers de navires), soit on plafonne les captures pendant certaines périodes. Du fait que les quotas ont été largement utilisés durant les années précédentes, le quota de hareng de la Baltique a été réparti entre les associations de pêche des Länder pour la première fois en 2003.

### *Le système de quotas individuels (QI)*

Les quotas individuels sont principalement utilisés dans le cadre des accords de pêche sur l'accès aux eaux de pays tiers, des quotas administrés par les organisations régionales de pêche et des quotas nationaux susceptibles d'être pleinement utilisés. Est notamment visée la pêche au cabillaud et au lieu noir en mer Baltique. Les informations sur l'importance relative de ces pêches ne sont pas encore disponibles.

*Exclusivité* : les QI confèrent aux entreprises ou aux groupements d'entreprises de pêche le droit de capturer et de débarquer une quantité donnée prélevée sur un stock ou

<sup>7</sup> Pour de plus amples informations, voir la note de l'Allemagne sur le site Internet relatif aux pêches : [www.oecd.org/agr/fish](http://www.oecd.org/agr/fish).



un ensemble de stocks précis à l'intérieur d'une zone de pêche. L'exclusivité est élevée (5 sur l'échelle).

*Durée* : les QI sont attribués chaque année conformément au principe de stabilité relative, qui veut que le quota allemand soit en pratique réparti entre les bénéficiaires antérieurs, plus ou moins selon les mêmes proportions. L'horizon de planification des pêcheurs est ainsi accru de façon informelle, si bien qu'on considère que cette caractéristique atteint un niveau élevé, même si la durée est dans une certaine mesure limitée (4 sur l'échelle).

*Qualité du titre* : les QI relèvent à la fois des systèmes de gestion des pêches de la CE et de l'Allemagne. Les informations existantes amènent à considérer que le degré de sécurité du titre est relativement élevé. S'agissant du contrôle, le rapport de l'Allemagne semble indiquer que des activités de pêche illicites peuvent résulter de l'utilisation de cet instrument de type marché, compte tenu du risque de déséquilibre entre les possibilités de pêche et la capacité de capture. En effet, la moitié des infractions sérieuses aux règles de la politique commune de la pêche (PCP) recensées dans ce pays en 2000 tenaient à de fausses déclarations (COM, 2001). Néanmoins, compte tenu du nombre assez limité de cas observés (98 en 2000), on peut considérer que la qualité du titre est relativement élevée (4 sur l'échelle).

*Cessibilité* : dans une optique de flexibilité, les QI annuels peuvent être cédés ou échangés librement entre pêcheurs pendant une année donnée<sup>8</sup>. Aussi le régime allemand de QI s'avère-t-il proche du système classique de QIT. Toutefois, un QI ne peut être vendu à titre définitif, car il n'est pas assimilé à un droit de propriété. On peut donc considérer globalement que la cessibilité est relativement peu élevée (3 sur l'échelle).

*Divisibilité* : étant donné que toute fraction du QI peut faire l'objet d'échanges, de subdivisions ou de regroupements, la divisibilité est élevée (5 sur l'échelle).

*Flexibilité* : en règle générale, les détenteurs de QI disposent d'une certaine latitude quant aux modalités d'utilisation de leur quota, sous réserve des contraintes techniques qui s'appliquent à la plupart des stocks. Toutefois, le rapport de l'Allemagne montre bien que le système de QI passe pour être une méthode rigoureuse, qui fixe précisément pour chaque pêcheur la quantité qu'il est autorisé à capturer dans une zone donnée, sans tenir compte des différences d'efficacité entre pêcheurs. Si le niveau de la caractéristique peut s'en ressentir, il convient de noter que l'étendue de ce problème de « déséquilibre » dépend essentiellement du processus d'attribution et des difficultés rencontrées par les instances de réglementation pour connaître parfaitement le mode de fonctionnement des entreprises. Pour atténuer la rigueur du processus d'attribution, les pêcheurs peuvent en pratique échanger leurs QI annuels<sup>9</sup>. On peut donc considérer que, malgré des contraintes, la flexibilité est élevée (4 sur l'échelle).

*Synthèse* : les informations disponibles tendent à montrer qu'en assurant un degré élevé d'exclusivité, le système allemand de QI peut permettre aux pêcheurs de planifier leurs activités pour l'année. Les incitations à la course au poisson sont donc réduites. En autorisant l'échange de quotas annuels, ce système permet aussi aux pêcheurs de s'adapter aux évolutions économiques et environnementales à court terme. Cela devrait faire reculer les comportements transgressifs auxquels se prête inévitablement, d'après le

<sup>8</sup> On ne dispose pas d'informations sur la valeur marchande des QI pour l'instant.

<sup>9</sup> L'évolution vers une gestion pluriannuelle des quotas est néanmoins présentée sous un jour favorable dans le rapport sur l'Allemagne.

rapport établi par ce pays, le système des QI. Par ailleurs, le processus d'attribution axé sur la « stabilité relative » confère à chaque pêcheur une part prévisible du quota, compte tenu de l'évolution du quota national dans une pêcherie donnée. Étant donné le niveau relativement élevé de la qualité du titre, les pêcheurs peuvent s'appuyer sur des bases solides pour prévoir les investissements à venir et procéder aux ajustements voulus. La situation de l'Allemagne en matière de QI est illustrée par la figure II.2.

### *Plafonds de capture par navire (PCN)*

Dans un nombre limité de pêcheries où les quotas sont susceptibles d'être pleinement utilisés, un volume maximal de prises est fixé par semaine, par mois ou par trimestre pour éviter l'épuisement prématuré du quota, notamment dans le cas de la sole. Les informations sur l'importance relative des pêches visées ne sont pas encore disponibles.

*Exclusivité* : en étalant les quotas nationaux sur une période assez longue, les PCN confèrent aux pêcheurs une certaine forme d'exclusivité. Cet instrument met un frein à la course au poisson et permet une utilisation plus rationnelle des capacités de pêche. Le rapport établi par l'Allemagne fait ainsi valoir que les PCN peuvent aider à planifier les prises en fonction des besoins du marché. Étant donné que les informations disponibles ne donnent pas d'indications sur la persistance d'une concurrence entre les pêcheurs dans la limite qui leur est assignée, on peut considérer que l'exclusivité est relativement élevée (4 sur l'échelle).

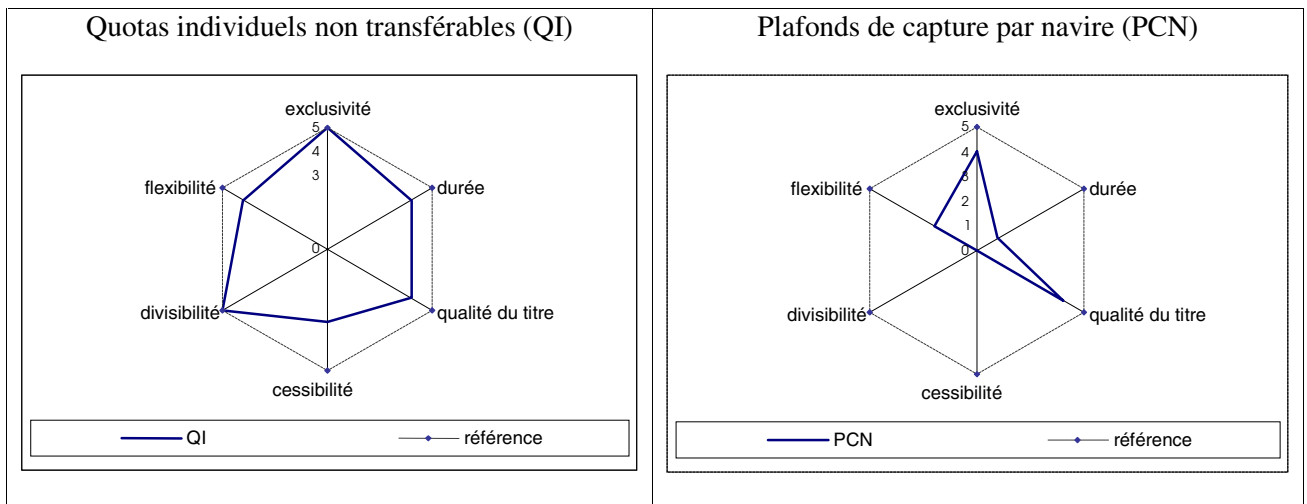
*Durée* : selon la probabilité d'épuisement complet du quota, les PCN sont fixés par semaine, par mois ou par trimestre. La durée peut donc varier d'un cas à l'autre, mais on peut généralement considérer qu'elle est courte (1 sur l'échelle).

*Qualité du titre* : les informations disponibles amènent à penser que le niveau de sécurité est relativement élevé. Compte tenu des comportements transgressifs que laisse présager l'application de cet instrument de type marché (voir ci-dessus le cas des QI), on peut légitimement considérer que, dans l'ensemble, la qualité du titre est relativement élevée (4 sur l'échelle).

*Cessibilité et divisibilité* : à en juger par les informations disponibles, la cessibilité et la divisibilité sont inexistantes (0 sur l'échelle).

*Flexibilité* : les PCN donnent aux pêcheurs une certaine latitude quant aux modalités de prélèvement de leur quota. Toutefois, selon le rapport établi par l'Allemagne, cet instrument constitue aussi un frein, notamment pour un pêcheur ayant la possibilité de capturer une quantité supérieure à celle qui lui est allouée dans une période donnée. Par conséquent, on considère que la flexibilité est relativement réduite (2 sur l'échelle).

*Synthèse* : les informations dont nous disposons tendent à montrer que le système allemand de PCN, qui limite les quantités que chaque pêcheur ou entreprise peut débarquer dans une période donnée, confère un niveau d'exclusivité élevé et freine dans une certaine mesure la course au poisson. Cet instrument est donc de nature à enrayer la tendance au suréquipement, mais compte tenu des niveaux peu élevés en termes de durée et de cessibilité, la flotte pourrait être moins à même de s'adapter comme il convient à l'évolution de la ressource. En outre, la conception de l'instrument risque de compliquer aussi l'ajustement à court terme. La situation de l'Allemagne en matière de PCN est illustrée par la figure II.2.

**Figure II.2. Caractéristiques des systèmes allemands de QI et de PCN**

### *Licences de pêche générales*

L'accès aux stocks qui ne sont pas soumis à des systèmes de QI ou de PCN n'est pas réglementé. Ainsi, le système de licences de pêche générales permet à toute entreprise d'exercer son activité sans limitation de volume dès lors qu'elle dispose d'une licence valide. Les situations de ce type, où la concurrence à laquelle le TAC donne lieu n'est pas réglementée, sont généralement appelées à déboucher sur la surcapitalisation et sur l'épuisement prématuré du quota. A cet égard, un trait marquant de la situation allemande mérite d'être signalé. Ce système ne s'applique qu'aux stocks pour lesquels le quota n'est pas susceptible de s'épuiser rapidement (en Allemagne, divers facteurs contribuent à empêcher d'utiliser pleinement les possibilités de pêche). Par conséquent, tant que les pêcheurs estiment que la course au poisson n'est pas nécessaire, la tendance à la surcapitalisation peut être contenue. Toutefois, l'arrêt de la pêche ordonné par la Commission européenne en septembre 2003 à certains navires allemands laisse penser qu'une certaine concurrence prévaut.

### **II.2.2. Pays-Bas<sup>10</sup>**

La flottille de pêche néerlandaise compte des petites embarcations (dont le nombre avoisine 675), des cotres (400 navires environ) et des chalutiers-congélateurs (16 navires, qui exploitent notamment des terrains de pêche d'Afrique de l'Ouest conformément aux accords de l'UE).

Pour la plus grande part de la flottille de cotres (navires d'une puissance supérieure à 191 kW), les principales espèces cibles sont la sole, la plie, le cabillaud et le merlan. Les espèces pélagiques telles que le hareng, le maquereau, le chinchard, la lingue bleue et la sardinelle sont plus particulièrement visées par les 16 chalutiers-congélateurs.

<sup>10</sup> Voir la note du pays des Pays-Bas sur le site Internet de l'OCDE relatif aux pêches : [www.oecd.org/agr/fish](http://www.oecd.org/agr/fish) et Buisman *et al.* (2002), *The Management of Fisheries through Systems of Transferable Rights*, rapport au Parlement européen, Bruxelles (2002).

### ***Mesures techniques visant à préserver la productivité des stocks***

Aux Pays-Bas, la plupart des espèces pêchées à des fins commerciales sont soumises à la fois aux contraintes communautaires et aux accords de l'UE sur l'accès aux eaux de pays tiers. Le maintien de la productivité des stocks est donc principalement assuré au moyen du quota alloué chaque année à ce pays par le Conseil de l'UE. S'ajoutent un certain nombre de mesures visant à améliorer la viabilité de l'exploitation, passant notamment par la réglementation des engins de pêche et la fermeture temporaire de zones de pêche.

### ***Instruments de type marché visant à réglementer l'accès : le système de QIT***

Aux Pays-Bas, le principal instrument utilisé pour réglementer l'accès est un système de QIT applicable aux stocks les plus importants (sole et plie ; cabillaud et merlan ; hareng). Pour l'essentiel, les règles en la matière s'appliquent aux chalutiers à perche (d'une puissance supérieure à 811 kW) et à la flottille d'eurocotres (de 191 à 221 kW), soit 75 % environ de la puissance de pêche (en kW) déployée en mer par le pays. Les informations disponibles ne permettent pas pour l'instant d'examiner la situation des chalutiers-congélateurs (qui représentent quelque 25 % de la puissance de pêche), pour lesquels l'attribution de quotas relève d'un système privé. Par ailleurs, il convient de noter que l'accès aux pêcheries néerlandaises est également réglementé au moyen d'une limitation du nombre de jours en mer et de licences limitées transférables (LLT, avec limitation de la puissance en kW et du tonnage en GT). Compte tenu des informations actuellement disponibles, seul le système de QIT sera examiné ci-après.

*Exclusivité* : le système de QIT revient à attribuer chaque année une quantité donnée de poisson de façon exclusive aux propriétaires de navires, en fonction de la part du quota national qu'ils détiennent. L'exclusivité est donc élevée (5 sur l'échelle).

*Durée* : d'après les informations disponibles, qui indiquent que les QIT sont attribués à titre permanent, on peut considérer que cette caractéristique atteint un niveau élevé (5 sur l'échelle).

*Qualité du titre* : les QIT sont subordonnés aux systèmes de TAC et de quotas nationaux de la PCP. Certains commentateurs (notamment Buisman *et al.*, 2002) laissent entendre que la révision des deux systèmes fait planer une incertitude sur la sécurité du titre. S'agissant du respect des dispositions, la répartition des tâches de gestion des quotas instaurée en 1993 entre les pêcheurs et les instances gouvernementales devait réduire les incitations propices à la pêche INN. En particulier, dans le cadre de cette cogestion, les pêcheurs sont tombés d'accord sur un système de répression des infractions. Si des améliorations majeures ont pu être observées en termes de surveillance et de police des pêches, certains comportements illicites perdurent (à commencer par les fausses déclarations ; voir COM, 2001). Par conséquent, on peut considérer que la qualité du titre atteint un niveau relativement élevé, mais qu'elle est restreinte (4 sur l'échelle).

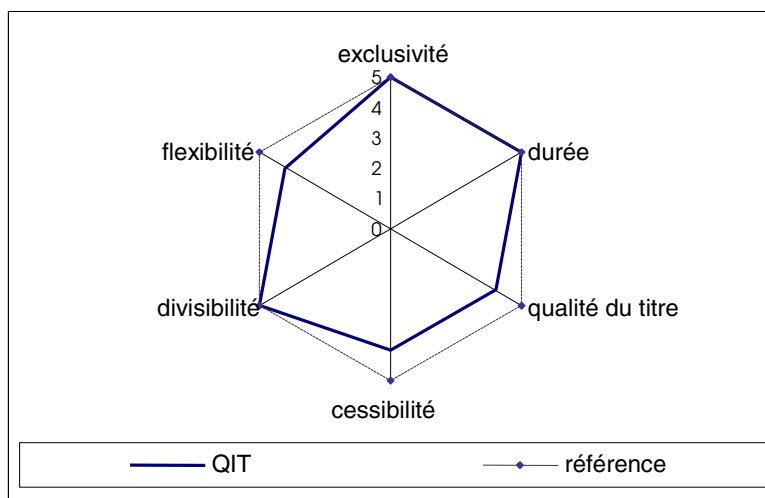
*Cessibilité* : les QIT sont transférables indépendamment des navires. Les groupes de pêcheurs constitués dans le cadre de la cogestion facilitent la location de quotas. Depuis 1993, des règles limitent le transfert de quotas à certaines périodes de l'année. Par exemple, dès lors que 90 % d'un quota national a été utilisé, les transferts ne sont plus autorisés. La vente est également interdite aux non-détenteurs de QIT, alors que la location est autorisée. Par conséquent, la cessibilité affiche un niveau élevé, mais elle est circonscrite (4 sur l'échelle).

*Divisibilité* : étant donné que toute fraction d'un QIT peut faire l'objet de subdivisions ou de regroupements, elle est élevée (5 sur l'échelle).

*Flexibilité* : les informations disponibles tendent à montrer que les modalités de mise en œuvre des QIT sont rarement assorties de contraintes. Font exception les mesures relatives aux engins de pêche et la limitation du nombre de jours en mer, arrêtées à l'échelle de l'UE et à l'échelle nationale. On peut donc considérer que la flexibilité est élevée, nonobstant des restrictions (4 sur l'échelle).

*Synthèse* : le niveau élevé ou relativement élevé d'exclusivité, d'applicabilité, de cessibilité, de divisibilité et de flexibilité permet en principe aux pêcheurs de planifier leurs activités au moindre coût. Si l'arrêt de la pêche imposé en septembre 2003 aux navires néerlandais ayant pour espèces cibles le cabillaud, l'églefin, le merlan et le hareng peut laisser supposer que le système de QIT des Pays-Bas n'a pas mis fin à toute concurrence, les informations disponibles témoignent aussi d'une réduction de l'effort et des capacités de pêche. En outre, les droits permanents et exclusifs d'accès à la ressource permettent aux pêcheurs de planifier leurs investissements et de les défendre face à leurs bailleurs de fonds. La possibilité d'échanger les quotas peut faciliter la réalisation des investissements voulus et permettre d'adapter la flottille. L'inconvénient tient peut-être au risque souverain que la révision de la PCP et des systèmes de gestion néerlandais fait courir aux investisseurs. La situation des Pays-Bas est illustrée par la figure II.3.

**Figure II.3. Caractéristiques du système néerlandais de QIT**



### II.2.3. Suède<sup>11</sup>

#### *Mesures techniques visant à préserver la productivité des stocks*

En Suède, la pêche est soumise pour plus de 90 % au régime communautaire de quotas. Le maintien de la productivité des stocks passe donc principalement par le quota fixé chaque année par le Conseil de l'UE pour la Suède. D'autres mesures viennent

<sup>11</sup> Pour de plus amples informations, voir la note de la Suède sur le site Internet de l'OCDE relatif aux pêches : [www.oecd.org/agr/fish](http://www.oecd.org/agr/fish)

compléter la PCP et prendre en compte les pêcheries restantes, notamment des restrictions applicables à certains équipements dans des eaux données.

### *Instruments de type marché visant à réglementer l'accès*

La Suède n'utilise qu'un instrument de type marché pour réglementer l'accès à la ressource, à savoir une forme spécifique de droits d'usage territoriaux (DUT)<sup>12</sup>. En outre, il convient de noter que l'échange de tonneaux de jauge brute (portant autrement dit sur l'effort de pêche) s'est développé ces dernières années. Toutefois, étant donné son caractère progressif et non délibéré, on considère qu'il ne s'agit pas à proprement parler d'un système de quotas d'effort individuel transférables (EIT), en dépit de ses nombreux points communs avec ce type classique de système<sup>13</sup>.

### *Droits d'usage territoriaux (DUT)*

En Suède, la distinction entre eaux privées et eaux publiques est définie par une loi. Les eaux privées sont généralement des eaux du littoral (jusqu'à une distance de 300 mètres de la côte) et des lacs. Seule une petite proportion des captures des pêches maritimes totales provient de eaux privées. En règle générale, le propriétaire des eaux est aussi le détenteur des droits de pêche.

*Exclusivité* : dans ces conditions, les eaux privées peuvent être assimilées à des espaces donnant lieu à des DUT. Étant donné que le propriétaire des eaux dispose des

<sup>12</sup> D'après les informations dont nous disposons, certains types de systèmes de quotas individuels sont également en place en Suède. Ainsi, à la suite de plusieurs modifications de la législation sur la pêche entrées en vigueur en 2002, les quotas de hareng et de sprat de mer du Nord, ainsi que le quota de maquereau, ont été répartis entre navires sous la forme de permis de pêche spéciaux. Un système identique s'applique au hareng dans la zone administrée par la CPANE (zones CIEM I et II) depuis 2003. Les permis spéciaux autorisent chacun des navires titulaires à pêcher chaque année un volume spécifié, en principe en fonction des antécédents du bateau dans la pêche/zone en question. En outre, un système de cogestion est en place dans les pêcheries de crevette nordique de mer du Nord et du Skagerrak, où les décisions sont prises sur une base volontaire. Les pêcheurs ont créé un « comité » qui répartit le quota entre les membres selon un système de rationnement hebdomadaire (*Examen des pêcheries dans les pays de l'OCDE*, 2003).

<sup>13</sup> Conformément à la réglementation de l'UE, la Suède met en œuvre un système de licence (autorisation de pêche accordée au navire) découlant du précédent Programme d'orientation pluriannuel (POP). Or ce programme plafonnait le tonnage (en GT) et la puissance motrice (en kW) autorisées, et la flottille suédoise comptait des navires hors limites, d'où des problèmes. Pour y remédier, les pêcheurs ont acheté de nouveaux bateaux et ont proposé de mettre à la casse les anciens en échange de nouvelles autorisations de pêche. L'Office suédois de la pêche a souscrit à cette solution commode pour maintenir la flottille dans les limites établies par le POP. Ainsi sont nés les échanges portant sur le tonnage (GT) et la puissance motrice (kW) ; toutefois, ceux-ci ne sont pas codifiés et les permis de pêche sont accordés aux navires pour une durée maximale de cinq ans. Rien ne garantit que l'Office suédois de la pêche acceptera le transfert de tonneaux de jauge brute ou de puissance d'un propriétaire à un autre. Pour certaines catégories de navires, il n'a admis les échanges qu'à l'intérieur d'un même segment de la flottille. Hormis ces contraintes, les segments de la flottille suédoise ne sont pas cloisonnés, si bien que le transfert d'un navire entre segments n'est soumis à aucune autorisation. Le cloisonnement des segments est à l'étude, ce qui impliquerait que les autorisations officielles passent de l'un à l'autre.

mêmes droits exclusifs d'accès à la ressource qu'un détenteur de DUT, l'exclusivité est élevée (5 sur l'échelle).

*Durée* : d'après les informations disponibles, le droit est attribué à titre permanent, si bien que le niveau de cette caractéristique est élevé (5 sur l'échelle).

*Qualité du titre* : du fait que les eaux relèvent de la propriété privée et sont relativement peu étendues, la sécurité et la contrôlabilité sont en principe importantes. En outre, il arrive fréquemment que des propriétaires se regroupent pour constituer des associations de conservation des pêcheries, d'où une qualité du titre élevée (5 sur l'échelle).

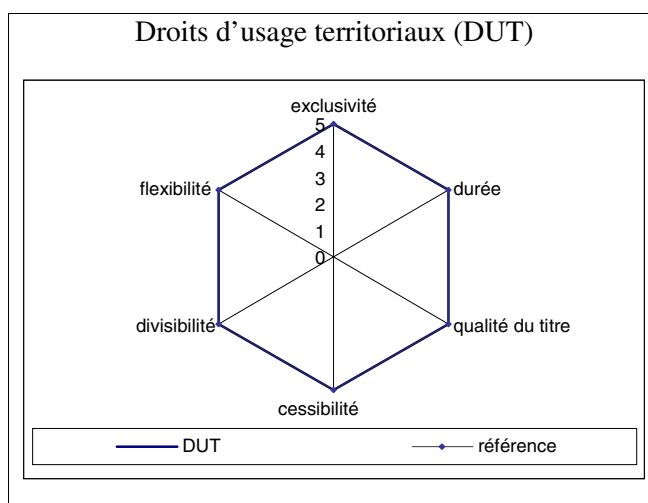
*Cessibilité* : le propriétaire a la faculté de céder ses droits de pêche à un autre. L'opération peut être effectuée à titre permanent ou temporaire. Dans ce cas, les permis correspondants sont vendus. On peut donc considérer que la cessibilité est élevée (5 sur l'échelle).

*Divisibilité* : étant donné que le droit d'accès se prête en principe à des subdivisions et à des regroupements, on peut considérer qu'elle est élevée (5 sur l'échelle).

*Flexibilité* : le détenteur de DUT dispose normalement d'une marge de manœuvre relativement grande pour gérer ses droits, ce qui revient à dire que la flexibilité est élevée (5 sur l'échelle).

*Synthèse* : compte tenu du niveau élevé de l'ensemble des caractéristiques, toutes les conditions propices à une utilisation rationnelle de la ressource semblent réunies dans le cadre des DUT. En particulier, l'effort de pêche doit normalement s'adapter à la productivité des stocks. Cependant, il convient de noter que dans de nombreux cas, et en tout état de cause dans les zones côtières, l'exploitation de la ressource est partagée entre plusieurs intervenants. Cela implique que le propriétaire des eaux n'est pas le seul responsable de l'évolution de la productivité des stocks. Il arrive néanmoins que deux propriétaires ou plus gèrent en coopération la ressource halieutique, ce qui assure une bonne base à une utilisation rationnelle de celle-ci. L'expérience suédoise en matière de DUT est illustrée par la figure II.4.

**Figure II.4. Caractéristiques du système suédois de droits d'usage territoriaux (DUT)**



## II.2.4. Royaume-Uni<sup>14</sup>

### *Mesures techniques visant à préserver la productivité des stocks*

Dans le cadre de la PCP, un quota limitant les quantités pêchées par le pays est fixé chaque année pour les principaux stocks. S'y ajoutent une série de mesures techniques de conservation axées sur une pêche plus sélective, passant notamment par des règles qui définissent la taille minimale au débarquement, le maillage à respecter et les types d'engins de pêche, ainsi que les zones de fermeture saisonnière, les méthodes de capture et les espèces visées.

### *Instruments de type marché visant à réglementer l'accès*

Au Royaume-Uni, trois catégories d'instruments de type marché, souvent associés, sont utilisés pour réglementer l'accès à la ressource : les licences limitées transférables (LLT), les plafonds de capture par navire (PCN) et une forme particulière de quotas individuels (QI) qui, dans une certaine mesure, se rapproche des QIT. Avant de décrire ces instruments, il peut être utile de préciser certaines spécificités du système de gestion en vigueur dans ce pays.

Premièrement, les systèmes de gestion par quotas et de licences limitées non seulement coexistent, mais sont imbriqués. Les quotas fixes attribués aux navires sont en effet indissociables des licences qu'ils détiennent. Deuxièmement, dans le cadre de la PCP, les organisations de producteurs jouent un rôle prépondérant dans la gestion des quotas au Royaume-Uni. En 2000, ces organisations étaient au nombre de 20 et administraient plus de 90 % des quotas (en volume) du pays. Le mécanisme d'attribution est résumé ci-après<sup>15</sup>.

Le quota national déterminé chaque année à l'échelle de l'UE est redistribué aux organisations de producteurs auxquelles sont rattachés des navires de pêche d'une longueur supérieure à 10 mètres, proportionnellement au nombre total d'unités correspondant aux licences de ces navires. Chaque organisation de producteurs peut choisir plus ou moins librement ses propres modalités d'attribution des quotas. Certaines optent pour une mise en commun des quotas assortie de plafonds mensuels (PCN). D'autres préfèrent attribuer des quotas individuels (QI) aux navires ou entreprises appartenant à l'organisation, en règle générale selon un système de quotas fixes par navire<sup>16</sup>.

Pour chaque stock, une partie du quota est destinée aux navires dits « hors secteur », dont la longueur dépasse 10 mètres mais qui ne sont pas rattachés à une organisation de

<sup>14</sup> Cette section s'inspire de la note du Royaume-Uni disponible sur le site Internet de l'OCDE relatif aux pêches : [www.oecd.org/agr/fish](http://www.oecd.org/agr/fish) et de divers autres documents transmis par la délégation du Royaume-Uni (notamment des éléments destinés à l'étude de cas).

<sup>15</sup> Certaines exigences et dérogations précises sont prévues.

<sup>16</sup> Douze organisations de producteurs mettent également en œuvre un système mixte, à savoir la mise en commun assortie de plafonds mensuels (PCN) pour certains stocks et l'attribution de QI pour les autres stocks.



producteurs, proportionnellement au nombre total d'unités correspondant aux licences de ces navires.

Par ailleurs, une partie est affectée aux navires d'une longueur égale ou inférieure à 10 mètres, en fonction du nombre total d'unités attribuées à cette catégorie.

*Licences limitées transférables (LLT) : le système des unités de capacité par navire (UCN)*

Après la mise en œuvre, à partir de 1984, de licences transférables pour les stocks « surexploités », un nouveau système a été instauré en 1990 : les unités de capacité par navire (UCN). A chaque licence est assorti un certain nombre d'UCN calculé en fonction de la taille et de la puissance du navire. On notera que depuis 1995, les registres se réfèrent officiellement aux licences (autrement dit aux UCN), alors qu'ils renvoyaient auparavant aux navires.

*Exclusivité* : la pratique de la pêche commerciale est subordonnée à l'attribution de ces unités d'effort. Lorsque les licences se rapportent à des stocks relativement réduits et/ou sédentaires (comme dans le cas de la coquille Saint-Jacques<sup>17</sup>), les détenteurs bénéficient d'un accès plus ou moins exclusif à la ressource. Cependant, pour les stocks volumineux et mobiles, l'exclusivité est atténuée ; aussi est-il proposé de considérer que l'exclusivité est relativement peu élevée (3 sur l'échelle).

*Durée* : du fait que les UCN sont attribuées à titre permanent, le niveau de cette caractéristique est élevé (5 sur l'échelle).

*Qualité du titre* : les informations disponibles laissant entrevoir une sécurité et une contrôlabilité relativement importantes, on considère qu'elle est élevée (5 sur l'échelle).

*Cessibilité* : les UCN peuvent être échangées assez librement<sup>18</sup>. Les principales mesures restrictives visent l'ajustement structurel. Par exemple, les transferts étaient initialement autorisés dès lors qu'ils n'entraînaient aucune augmentation du tonnage ou de la puissance motrice, ou qu'une diminution des UCN de 10 % s'ensuivait pour le navire destinataire. En outre, le dispositif de « regroupement des capacités » permettait de transférer deux licences ou plus (obligatoirement de type comparable) à un seul navire de taille ou de puissance supérieures, à condition que la capacité de ce navire exprimée en UCN ne dépasse pas 90 % de la capacité globale des navires « donneurs ». Les possibilités d'échange ont été aussi limitées pour des raisons sociales (ainsi, en 1992, des mesures restrictives ont été appliquées aux chaluts à perche disposant de licences de pêche en mer du Nord pour éviter l'acquisition par des étrangers ; en 2001, le regroupement de licences de navires d'une longueur inférieure à 8 mètres au profit de navires de 8 à 10 mètres a été interdit, etc.). On considère donc que la cessibilité est élevée, mais soumise à des limites (4 sur l'échelle).

*Divisibilité* : d'après les informations disponibles, bien qu'elles soient exprimées en unités d'effort, les licences ne sont pas à proprement parler divisibles. Par conséquent, on peut considérer que la divisibilité est nulle (0 sur l'échelle).

<sup>17</sup> L'offre et la demande de licences sont notamment décrites sur le site Internet suivant : [www.findafishingboat.co.uk](http://www.findafishingboat.co.uk).

<sup>18</sup> Le caractère négociable de la licence lui confère une valeur explicite, et les UCN sont assimilées à un élément d'actif.

*Flexibilité* : s'il faut disposer d'unités d'effort pour exercer des activités de pêche à finalité commerciale, le système est souvent complété par des mesures techniques qui restreignent la marge de manœuvre. On peut donc considérer que la flexibilité est relativement peu élevée (3 sur l'échelle).

*Synthèse* : cet instrument doit, en principe, aller dans le sens de l'utilisation rationnelle des droits d'accès existants, car les pêcheurs moins efficaces peuvent avoir intérêt à vendre leurs UCN à ceux qui sont plus performants. En apportant une exclusivité relativement durable et sûre, il est aussi propice à l'adaptation voulue de la flottille. La situation du Royaume-Uni en matière de LLT est illustrée par la figure II.5.

### *Plafonds de capture par navire (PCN) : le système de « fonds commun plus »*

Les navires « hors secteur » (soit 15 % du total des UCN, les limites étant les mêmes pour tous les navires) et certaines organisations de producteurs relèvent d'un système ordinaire de PCN<sup>19</sup> dans lequel les quantités mises à terre, pour les principaux stocks, sont plafonnées par mois (ou par sortie pour certains stocks pélagiques). Cependant, l'accent est mis ici sur une variante originale des PCN, à savoir le système de « fonds commun plus » (DEFRA, 2002).

Trois organisations de producteurs fonctionnant selon ce système déterminent les prélèvements individuels mensuels maximums sur les quantités mises en commun, mais permettent à leurs membres de louer des quotas et de continuer à pêcher lorsqu'ils ont atteint leur plafond mensuel. En autorisant, grâce au système de « fonds commun plus », les intéressés à « compléter » le volume qui leur est alloué par l'achat ou la location de quotas auprès d'autres navires, le système de PCN du Royaume-Uni améliore certaines des caractéristiques escomptées des plafonds de capture par navire (voir chapitre 2 sur la typologie).

*Exclusivité* : en permettant à chaque participant d'adapter les possibilités de pêche aux capacités, cet instrument réduit les incitations à la concurrence. Dans la mesure où l'exclusivité doit s'en trouver accrue, le niveau de cette caractéristique est élevé (5 sur l'échelle).

*Durée* : étant donné que les PCN sont fixés pour des périodes assez courtes, on considère que le niveau de cette caractéristique est relativement bas (2 sur l'échelle).

*Qualité du titre* : d'après les informations disponibles, le titre offre une grande sécurité. En outre, du fait que cet instrument réduit les incitations propices aux fausses déclarations, son application doit normalement être plus facile à contrôler. On considère que la qualité du titre est en l'occurrence relativement élevée (4 sur l'échelle).

*Cessibilité* : bien que cet instrument autorise les pêcheurs à louer des quotas, nous ignorons à ce stade si ces portions de quota découlent d'un plafonnement individuel mensuel. Pour l'instant, il est donc permis de considérer que la cessibilité est relativement réduite (2 sur l'échelle).

*Divisibilité* : dans le même ordre d'idées, les informations disponibles n'indiquent pas dans quelle mesure les PCN sont divisibles. Toutefois, cet instrument se prête jusqu'à un certain point au regroupement des droits d'accès, si bien que l'on peut considérer que la divisibilité est modérée (3 sur l'échelle).

<sup>19</sup> Voir les documents communiqués par le Royaume-Uni.

*Flexibilité* : en autorisant les membres des organisations de producteurs à « compléter » le volume alloué, cet instrument va sans doute dans le sens d'une flexibilité accrue. Toutefois, du fait que les pêcheurs demeurent soumis à un plafonnement à court terme, on peut considérer que, même si elle a un niveau élevé, elle fait l'objet d'une restriction (4 sur l'échelle).

*Synthèse* : les systèmes de « fonds commun plus », tout comme les systèmes de PCN ordinaires, devraient éviter l'épuisement précoce des quotas et réduire les incitations favorables à la course au poisson. Compte tenu de la souplesse accrue qu'apporte cet instrument, les capacités de pêche peuvent sans doute être utilisées de façon plus rationnelle. La situation du Royaume-Uni en matière de PCN est illustrée par la figure II.5.

### *Quotas individuels (QI) : le système de « QI plus »*

Indépendamment de celles qui appliquent un système de gestion mixte, au nombre de douze, cinq organisations de producteurs répartissent la totalité des quotas aux navires ou entreprises membres sous la forme de QI fixes, auxquels s'ajoutent éventuellement des quotas loués. Le système du Royaume-Uni se distingue aussi par le caractère négociable des quotas, dans une certaine mesure. Si certaines organisations de producteurs ont opté pour des QI non négociables (notamment dans le cas de la pêche à la sole au chalut à perche), la plupart d'entre elles autorisent les échanges, internes et externes. En particulier, l'échange de quotas peut se dérouler directement entre organisations de producteurs. Sur le modèle du « fonds commun plus », il est proposé de donner à cet instrument de type marché le nom de « QI plus ». Le système « QI plus » constitue également une innovation institutionnelle susceptible d'enrichir la panoplie dont disposent les instances de réglementation, à mi-chemin entre le système de QI et le système de QIT proprement dits.

*Exclusivité* : les QI donnent aux pêcheurs un droit exclusif (direct) d'accès à une quantité donnée de la ressource. Le quota étant pour l'essentiel géré par des organisations de producteurs, l'exclusivité est en principe élevée (5 sur l'échelle).

*Durée* : fonction à la fois du quota national et de l'appartenance à des organisations de producteurs, les QI sont attribués pour une année. S'il importe d'étudier ce point plus avant, on peut considérer que le niveau de cette caractéristique est relativement bas (2 sur l'échelle).

*Qualité du titre* : les informations disponibles laissent entrevoir une grande sécurité du titre. Par ailleurs, du fait que cet instrument réduit les incitations propices aux fausses déclarations, son application doit normalement être plus facile à contrôler. On considère par conséquent que la qualité du titre est relativement élevée (4 sur l'échelle).

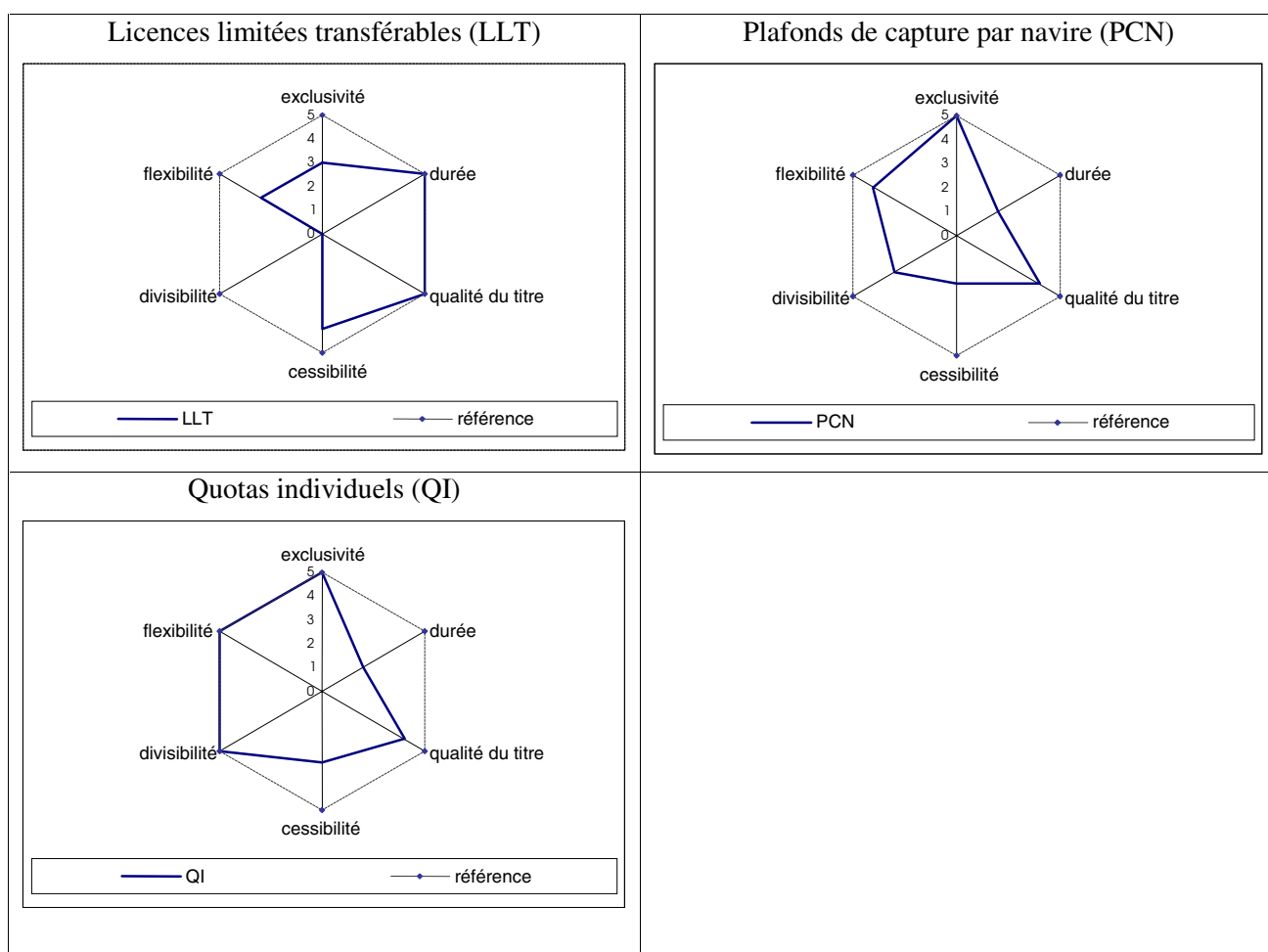
*Cessibilité* : dans le cadre du système « QI plus », les quotas alloués peuvent être échangés aussi bien par les organisations de producteurs que par les pêcheurs eux-mêmes. A en juger par les informations disponibles, les possibilités d'échange sont relativement importantes à court terme. A long terme, cependant, les transferts permanents de quotas sont plus difficilement envisageables et supposeraient en réalité un échange de licences ; on considère donc que la cessibilité est relativement peu élevée (3 sur l'échelle).

*Divisibilité* : les informations disponibles semblant indiquer que les QI se prêtent à des subdivisions et à des regroupements, on peut considérer qu'elle est élevée (5 sur l'échelle).

**Flexibilité :** en permettant aux participants de « compléter » le volume alloué et en autorisant les échanges, cet instrument doit en principe aller au-delà de la flexibilité « normale » des QI. On peut donc considérer que le niveau de cette caractéristique est en l'occurrence élevé (5 sur l'échelle).

**Synthèse :** en apportant un niveau relativement élevé d'exclusivité et de flexibilité, le système « QI plus » du Royaume-Uni peut favoriser une utilisation efficiente des capacités de pêche. En particulier, cet instrument permet aux pêcheurs de planifier leurs activités pour toute l'année et facilite l'adaptation à court terme aux fluctuations imprévisibles. Par rapport au système de QIT proprement dit, cet instrument à lui seul ne joue peut-être pas un grand rôle dans l'adaptation de la flotte, compte tenu de sa faible durée. Il convient toutefois de rappeler que les QI sont utilisés en association avec des licences transférables (UCN) qui sont de nature à favoriser la dynamique voulue. La situation du Royaume-Uni en matière de QI est illustrée dans la figure II.5.

**Figure II.5. Caractéristiques des systèmes de LLT, de PCN et de QI du Royaume-Uni**



## II.2.5. Italie<sup>20</sup>

### *Mesures techniques visant à préserver la productivité des stocks*

En Italie, les mesures nationales sont mises en œuvre dans le cadre de la politique commune de la pêche (PCP) de l'UE. Toutefois, compte tenu de la spécificité des activités du pays, les TAC de l'UE ne s'appliquent guère aux espèces ciblées par la flottille italienne. Jusqu'à présent, des quotas ou des TAC ont été établis uniquement pour des espèces sédentaires, telles que les clams, ou migratoires, notamment le thon rouge. Aussi le Règlement (CE) n° 1626/94 prévoit-il également des contraintes techniques et un maillage minimum pour maintenir la productivité des stocks en Méditerranée. Indépendamment de ces mesures communautaires, la pêche est limitée dans le temps et dans l'espace de manière à améliorer la viabilité de certains stocks. Ainsi, une fermeture temporaire est imposée chaque année aux chalutiers de fond et pélagiques, et l'utilisation de chaluts, de sennes ou de filets comparables est interdite dans la bande côtière des trois milles, sauf dérogation prévue par la législation nationale. S'ajoutent diverses mesures réglementant les navires ou les engins dans plusieurs pêcheries. Par exemple, un ensemble de dispositions restrictives visant la taille des navires sont mises en œuvre dans le cas de la pêche aux clams et aux alevins de sardine (*Sardina pilchardus*). Outre les fermetures temporaires, il existe des zones de protection marine couvrant de nombreux terrains exploitables, ainsi que des zones de protection de la pêche instaurées dans des lieux de reproduction.

### *Instruments de type marché visant à réglementer l'accès*

L'accès à la ressource est réglementé en Italie par deux catégories d'instruments de type marché : les quotas individuels (QI) applicables à la pêche au thon rouge et une forme de droits d'usage territoriaux (DUT) dans les pêcheries de clams.

#### *Quotas individuels (QI)*

L'UE a adhéré en 1997 à la Commission internationale pour la conservation des thonidés de l'Atlantique (ICCAT), qui a déterminé un total admissible de capture (TAC) pour le thon rouge (*Thunnus thynnus*) dans les eaux communautaires. Conformément aux mesures fixées par cet organisme intergouvernemental, l'UE a réparti les quotas disponibles entre ses États membres<sup>21</sup> et pris des dispositions particulières régissant les activités de pêche, qui passent notamment par des arrêts temporaires et la fixation de la taille minimale des poissons capturés. En outre, la législation italienne a fixé des critères pour :

- établir la liste des navires autorisés à pêcher le thon rouge ;
- attribuer les quotas individuels (QI).

<sup>20</sup> Pour de plus amples informations, voir la note de l'Italie sur le site Internet de l'OCDE relatif aux pêches : [www.oecd.org/agr/fish](http://www.oecd.org/agr/fish) .

<sup>21</sup> D'après l'article 2 du règlement (CE) n° 49/1999, la répartition entre les États membres du quota de thon rouge de l'Atlantique Est et de la Méditerranée attribuée à l'UE s'effectue comme suit : France, 33.89 % ; Grèce, 1.77 % ; Italie, 26.75 % ; Portugal, 3.23 % ; et Espagne, 34.35 %.

Le quota italien de thon rouge est réparti entre la pêche à la palangre, le sennage, la pêche récréative, la pêche à la madrague (en italien « *tonnara* », piège formé de filets fixes utilisé pour la capture du thon en Méditerranée) et une catégorie dite « UNCL » (pourcentage du quota non affecté, réservé à d'éventuelles attributions compensatoires).

Les navires pratiquant la pêche au thon à la palangre et à la senne doivent être inscrits au registre de la direction générale de la pêche et de l'aquaculture, qui relève du ministère des Politiques agricoles et forestières (MiPAF). Y figurent tous les navires autorisés à pratiquer la pêche au thon à la palangre et à la senne en vertu d'une licence à cet effet ou d'autorisations temporaires que les propriétaires de navires sont en droit de solliciter. En 2003, le registre ministériel comptait 212 navires. Ce segment représente 1 % de la flottille nationale et 6 % du tonnage total (en TJB).

Le quota italien est tout d'abord partagé entre les différents « systèmes » de pêche, selon leur productivité. Une répartition est ensuite effectuée entre les navires appartenant à chaque « système ». Pour l'instant, le quota global alloué au segment palangrier est fractionné entre les navires enregistrés, en fonction de la valeur moyenne des captures consignée dans les relevés statistiques de chaque navire. Les quotas sont ensuite déterminés à partir des deux meilleures années d'activité de chaque navire sur les quatre dernières. La méthode d'attribution des quotas n'est pas la même pour les senneurs enregistrés. Le quota annuel global du « système » de pêche à la senne est réparti entre les navires sur la base de coefficients particuliers.

Les personnes pratiquant la pêche sportive au thon rouge sont également tenues de s'inscrire sur le registre correspondant de la direction générale de la pêche et de l'aquaculture. Du 1<sup>er</sup> mai au 30 septembre, leur activité est limitée à la capture d'un thon par semaine et par navire. Le TAC global pour 2004, soit 4 920 tonnes, a été réparti conformément aux critères évoqués ci-dessous.

**Tableau II.1. Répartition du quota italien de thon rouge entre les systèmes de pêche (2004)**

Système de pêche	Palangre	Senne	Pêche récréative	Madrague	UNCL	Total
Quota (en tonnes)	492	3 788	172	221	246	4 920

Source : note de l'Italie.

Après la campagne de pêche au thon rouge de 2003, les associations de producteurs dont les navires étaient autorisés à utiliser des palangres et des sennes ont été habilitées à répartir le TAC entre ces navires. A chaque association de producteurs est imparti un quota équivalant à la somme des quotas auxquels peuvent prétendre les différentes unités qui y adhèrent. A l'intérieur d'une même association, il est possible de substituer aux parts non utilisées du quota les excédents prélevés par les adhérents, dans les limites fixées.

*Exclusivité* : les QI permettent à des entreprises ou associations d'entreprises données de prélever et de débarquer un volume déterminé de thon dans une zone de pêche. L'exclusivité est élevée (5 sur l'échelle).

*Durée* : en vertu du dispositif général d'autorisation, les licences sont délivrées pour une durée de huit ans et renouvelables à la demande du propriétaire de navire. Étant

donné que le renouvellement est plus ou moins automatique, on considère que la caractéristique a un niveau élevé malgré une limitation (4 sur l'échelle).

*Qualité du titre* : les QI dépendent de l'ICCAT, de l'UE et du régime italien de gestion des pêches. Les informations disponibles amènent à considérer que le niveau de sécurité du titre est relativement élevé. En particulier, la tendance à réserver une part « non allouée » du quota réduit les risques. S'agissant du caractère exécutoire, on n'observe guère de signes de dépassement des quotas (à en juger notamment par le tableau de bord de l'UE de 2004), même si le rapport de l'Italie tend à montrer que le contrôle constitue une préoccupation importante dans ce pays en raison des caractéristiques de la pêche. Dans l'ensemble, la qualité du titre est relativement élevée (4 sur l'échelle).

*Cessibilité* : du fait que la gestion du quota total est confiée aux associations de producteurs, la cessibilité prend la forme d'un mécanisme de compensation interne applicable jusqu'à ce que le quota soit atteint. On peut donc parler d'une cessibilité non pécuniaire pleine et entière. Par ailleurs, l'échange de QI n'est pas autorisé entre les associations de producteurs. On peut considérer que la cessibilité atteint un niveau intermédiaire (3 sur l'échelle).

*Divisibilité* : compte tenu du mécanisme de compensation interne, les informations disponibles semblant indiquer que les QI se prêtent à des subdivisions et à des regroupements (en dépit des obstacles à la cessibilité), on peut considérer que la divisibilité est élevée (5 sur l'échelle).

*Flexibilité* : les détenteurs de QI disposent d'une certaine latitude quant aux modalités de prélèvement de leur quota, sous réserve de certaines contraintes techniques. Étant donné les obstacles à la cessibilité, la marge de décision fondée sur l'échange de QI est limitée, et on peut considérer que la flexibilité est élevée même si elle est restreinte (4 sur l'échelle).

*Synthèse* : en assurant des niveaux relativement élevés d'exclusivité et de flexibilité, le système de QI permet aux intéressés de déterminer la marche à suivre pour utiliser leur quota de ressource au meilleur coût. Par ailleurs, grâce au caractère « collectif » de la cessibilité et de la divisibilité au sein des associations de producteurs, la ressource allouée à un groupe peut être exploitée de la manière la plus rationnelle. Toutefois, malgré des niveaux relativement élevés en termes de durée et de qualité du titre, les obstacles à la cessibilité entre groupes ne sont guère propices à de nouveaux ajustements de la flottille. La situation de l'Italie en matière de QI est illustrée dans la figure II.6.

### *Droits d'usage territoriaux (DUT)*

En Italie, la pêche aux mollusques bivalves réalisée au moyen de dragues hydrauliques est une activité relativement récente. Lancée au début des années 70, elle est surtout pratiquée le long de la côte Adriatique. Axée sur une ressource locale, *Chamelea gallina* (petite praire), elle mobilise quelque 700 navires, soit 4 % de l'ensemble de la flottille nationale et 4 % du tonnage total (en TJB). Il s'agit d'une forme de pêche très spécialisée.

Le régime actuel de gestion des praires est l'aboutissement d'un long processus qui remonte au début des années 90 (et d'une suite de tâtonnements). Il visait à déléguer certaines attributions de l'administration centrale aux propriétaires de navires. Les comités locaux de gestion concertée – « consortiums locaux pour la petite praire » – sont

la pierre angulaire de cette « autogestion ». Les compétences conférées à ces comités ont été précisées par un règlement officiel les habilitant à déterminer un quota journalier de capture (réparti équitablement entre les navires), le nombre de jours en mer par semaine, les fermetures par saison, le volume maximum mis à terre, les fermetures par zone, les engins autorisés, les périodes d'activité, les sites de débarquement et les zones de repeuplement, entre autres exemples, en fonction de l'état de la ressource et du marché.

Si l'accès à la pêcherie de petite praire est subordonné à une licence, délivrée à titre individuel, il faut adhérer au consortium pour faire usage de ce droit. La décentralisation progressive à d'autres niveaux de décision a ainsi débouché sur un régime d'autogestion faisant intervenir des droits d'usage territoriaux (DUT).

*Exclusivité* : le système de gestion en vigueur veut que des droits territoriaux exclusifs soient confiés aux consortiums locaux. Étant donné qu'il est possible d'empêcher les acteurs extérieurs d'accéder à la ressource visée, on peut considérer que l'exclusivité est élevée (5 sur l'échelle).

*Durée* : en vertu du dispositif général d'autorisation, les licences sont délivrées pour une durée de huit ans et renouvelables à la demande du propriétaire de navire. Étant donné que le renouvellement est plus ou moins automatique, on considère que cette caractéristique affiche un niveau élevé malgré la limitation (4 sur l'échelle).

*Qualité du titre* : les compétences conférées aux consortiums pour la petite praire sont précisées par un règlement officiel. Étant donné par ailleurs qu'aucune nouvelle licence ne doit être délivrée dans ce domaine avant le 1<sup>er</sup> janvier 2009, date à laquelle il est prévu de remettre la situation à plat, le risque est limité. S'agissant du caractère exécutoire, on considère que le niveau de conformité est élevé. L'explication tient notamment à la sédentarité de la ressource, qui facilite l'exécution des dispositions. La priorité donnée à la cogestion y est aussi (selon toute vraisemblance) pour beaucoup. À cet égard, la contribution italienne indique qu'une approche autoritaire n'aurait jamais pu répondre aux besoins. L'homogénéité du segment considéré joue également un rôle important, car elle permet d'instaurer des règles largement admises par l'ensemble des pêcheurs. Enfin, pour remédier aux problèmes qui peuvent se poser entre des comités de gestion locaux voisins en cas de franchissement des limites territoriales par les dragueurs (observés, par exemple, dans la lagune de Venise entre les comités de gestion locaux de Chioggia et de Venise), un comité « inter-consortiums » a été constitué à l'échelle nationale. On peut considérer que, globalement, la qualité du titre est élevée (5 sur l'échelle).

*Cessibilité* : en théorie, le transfert de droits entre propriétaires est interdit. En pratique, certains éléments indiquent que la cessibilité peut être autorisée dans une certaine mesure, mais il y a lieu de considérer que le niveau de la caractéristique est relativement bas à long terme. En outre, il convient de noter qu'à court terme, il n'y a pas de répartition (ni d'attribution à titre individuel) du quota commun entre les membres d'un groupe. La cessibilité au sens « formel » n'est donc pas nécessaire à l'intérieur du groupe, puisqu'elle existe dans les faits au moment où les modalités de prélèvement du quota commun sont arrêtées<sup>22</sup>. En conséquence, on peut considérer que, dans l'ensemble, la cessibilité est relativement peu élevée (3 sur l'échelle).

<sup>22</sup> En pratique, tout se passe comme si les membres du groupe se voyaient attribuer une part individuelle du quota et décidaient ensuite de l'échanger librement pour tirer le meilleur parti possible de leur droit annuel. Dans cette perspective, l'optimisation de l'avantage individuel découle de l'optimisation de l'avantage collectif.

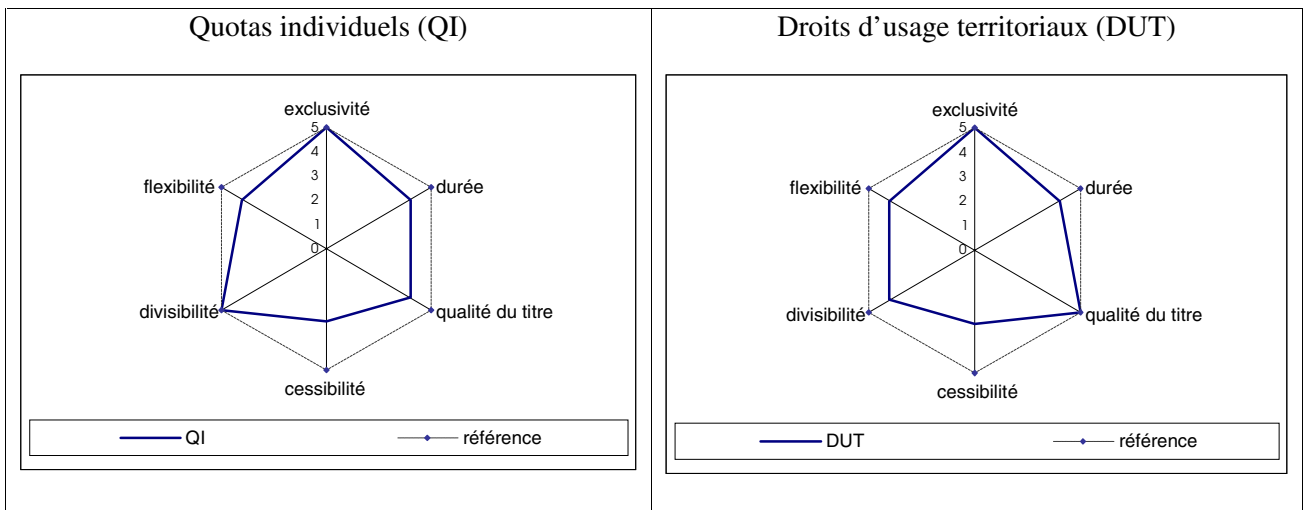


*Divisibilité* : à l'échelle du groupe, le droit d'accès à la ressource porte sur un volume qui se prête à des divisions et à des regroupements. On peut alors considérer que le niveau de la caractéristique est élevé à court terme. Toutefois, à l'échelle du pêcheur, les informations disponibles semblent indiquer que le droit d'accès au quota commun passe par la licence, qui n'est pas divisible en tant que telle. D'où un obstacle à la divisibilité du droit à long terme, et par conséquent à la capacité d'ajustement individuelle. Aussi peut-on considérer que la divisibilité est élevée, quoique limitée (4 sur l'échelle).

*Flexibilité* : les nombreuses dispositions restreignant la marge de manœuvre des différents pêcheurs sont prises par les consortiums locaux (voir ci-dessus). D'un certain point de vue, la flexibilité individuelle est limitée. Toutefois, il faut noter que ces mesures rigoureuses procèdent d'une « autodiscipline », puisqu'elles sont prises collectivement par les membres du consortium. Dans ce cas, il est permis de considérer que la « flexibilité collective » est relativement élevée, car les pêcheurs sont libres (sous réserve de certaines mesures restrictives générales) d'exploiter leur terrain de pêche comme ils l'entendent (4 sur l'échelle).

*Synthèse* : le système de DUT apporte aux participants des niveaux élevés, ou relativement élevés, en termes d'exclusivité, de durée et de qualité du titre. L'augmentation du prix des licences signalée dans la contribution italienne en témoigne, bien que le niveau de cessibilité soit en principe limité. A court terme, les niveaux relativement élevés de cessibilité (de fait), de divisibilité et de « flexibilité collective » sont propices à une utilisation convenable de la ressource. La situation de l'Italie en matière de DUT est illustrée dans la figure II.6.

**Figure II.6. Caractéristiques des systèmes italiens de QI et de DUT**



## II.2.6. France<sup>23</sup>

### *Mesures techniques visant à préserver la productivité des stocks*

En France, environ 46 % des captures commerciales opérées en Atlantique Nord-Est et en Méditerranée (soit plus de 213 000 tonnes en 2002) proviennent de stocks soumis à un total admissible de capture (TAC) communautaire. Le régime des TAC constitue le principal pilier du volet « conservation » de la politique commune de la pêche (PCP) de l'Union européenne. Ce volet « conservation » comporte également des mesures techniques relatives aux engins ou aux captures, ainsi que des mesures de gestion de l'effort de pêche (notamment dans le cadre des mesures de reconstitution instaurées en 2002).

Pour les stocks qui ne sont pas soumis à un TAC dans le cadre de la PCP, des mesures sont prises au niveau national ou régional afin d'assurer le maintien de la productivité des stocks à des niveaux durables, telles que la détermination de TAC pour les stocks les plus importants, la fixation de dates d'ouverture et de fermeture et la mise en place de mesures techniques spécifiques (maillages, types de navires et d'engins autorisés, mesures spatiales).

### *Instruments de type marché visant à réglementer l'accès*

En ce qui concerne les stocks soumis à un TAC dans le cadre de la PCP, les autorités françaises procèdent chaque année à la répartition des quotas de pêche attribués à la France par l'Union européenne entre les organisations de producteurs (OP), après consultation du Comité national des pêches maritimes et des élevages marins (CNPMM) ; les sous-quotas sont établis en prenant en compte les antériorités de pêche ainsi que les orientations du marché et les équilibres socio-économiques. En pratique, les sous-quotas sont donc largement déterminés en fonction des parts relatives de production des membres de chaque OP, sans qu'il y ait jusqu'à présent d'allocation au niveau des entreprises de pêche individuelles. Néanmoins, les réglementations communautaire et nationale prévoient que les OP élaborent des plans de gestion précisant les modalités de gestion et de consommation des sous-quotas dont elles disposent. Dans ce cadre, certaines OP privilégient en leur sein une approche basée sur l'allocation individuelle de quotas à leurs adhérents.

Un certain nombre de stocks qui ne sont pas soumis à un TAC dans le cadre de la PCP font l'objet d'un contrôle de l'accès relativement strict visant à prévenir leur surexploitation et le développement de capacités excessives. Les principaux instruments de type marché utilisés dans ce cadre sont les licences limitées non transférables, les quotas d'effort individuel (EI) non transférables (par exemple quota d'heures de pêche ou nombre de casiers par navire) et les quantités maximales de capture par navire (PCN) ou par homme embarqué. De telles mesures sont principalement utilisées pour les stocks de coquillages (coquille Saint-Jacques, praire, bulot, etc.) et de gros crustacés (crabe, araignée de mer, etc.). Afin d'appréhender l'étendue de ces réglementations, il est important de noter que l'accès à la grande majorité des pêcheries « non communautaires » est

<sup>23</sup> Pour de plus amples informations, voir la note du pays et l'étude de la France sur le site Internet de l'OCDE relatif aux pêches : [www.oecd.org/agr/fish](http://www.oecd.org/agr/fish)

fermé, notamment à travers la mise en place de licences contingentées et de permis de pêche spéciaux (PPS).

Ces instruments de régulation de l'accès sont le plus souvent utilisés de manière complémentaire, dans le but de s'adapter aux conditions spécifiques de chaque pêcherie. Afin d'illustrer cet usage des instruments de type marché dans le cas français, les cas de deux pêcheries de coquilles Saint-Jacques (4<sup>ème</sup> espèce en valeur en 2002) sont décrits dans ce document : celui de la baie de Saint-Brieuc (licences contingentées + quota d'heures) et celui de la baie de Seine (licences contingentées + quotas de capture journaliers et hebdomadaires).

La pêche de la coquille Saint-Jacques est un métier surtout côtier et saisonnier. C'est une pêche ciblée qui se pratique exclusivement à la drague. Les principaux gisements sont celui de la baie de Seine en Manche Est (exploité par environ 210 navires sur un total de 380 navires en Manche Est), et celui de la baie de Saint-Brieuc en Manche Ouest (exploité par environ 260 navires immatriculés essentiellement en Bretagne Nord). Dans ces cas, sont définies à l'échelon national :

- la répartition du nombre de licences entre les régions,
- les conditions générales d'attribution des licences (notamment, l'obligation d'être au préalable détenteur d'un permis de mise en exploitation (PME) du navire),
- les règles générales de priorité d'attribution des licences,
- les contraintes d'exploitation, notamment une fermeture nationale de la pêche du 15 mai au 30 septembre,
- les mesures techniques (type d'engin autorisé ; taille des anneaux des dragues, etc.).

A l'échelon régional, sont définies des règles complémentaires :

- les règles d'attribution des licences, notamment un contingent de licences par gisement,
- la limitation de l'accès aux gisements par un maximum de taille et de puissance des navires,
- les règles de priorité d'attribution,
- les conditions d'accès telles que les fermetures hebdomadaires, les quotas journaliers et hebdomadaires et les contraintes sur les engins (nombre et longueur maximum de dragues).

Ces mesures sont décidées par une majorité de professionnels de la pêche et de leurs représentants, qui tiennent cette prérogative de la loi du 2 mai 1991, sous le contrôle de légalité des autorités. Elles ont pour but de maintenir un équilibre entre gestion des ressources et activité économique en terme de rentabilité mais aussi en termes socio-économiques et territoriaux (emplois, structures à terre et en mer ...). Les mesures adoptées par les pêcheurs viennent bien sûr s'ajouter aux normes communautaires.

Dans les deux cas, les licences sont attribuées au couple (propriétaire – navire) par le Comité régional des pêches et des élevages marins sur avis d'une commission composée de professionnels et sous le contrôle de légalité des services de l'État, pour la durée d'une campagne et d'un an maximum.

Les différences entre les deux pêcheries portent sur la nature du droit de pêche couplé à la licence. Dans le cas de la baie de Saint-Brieuc, l'accès à la pêcherie est limité à un certain nombre d'heures par semaine, déterminé à partir du TAC annuel (par exemple 1.5 heure par semaine en moyenne en 2003). Il s'agit donc d'un quota d'effort individuel (EI) non transférable. Dans le cas de la baie de Seine, l'accès à la pêcherie est limité par des quantités maximales de capture journalières et hebdomadaires par navire et par homme embarqué. Il s'agit d'une variante du système de régulation fondé sur les plafonds de capture par navire (PCN).

*Exclusivité* : les licences de pêche, attribuées à un nombre limité de titulaires, donnent à ceux-ci le droit de pêcher une quantité maximum de coquilles Saint-Jacques tout en interdisant l'accès aux gisements aux non-titulaires.

- Baie de Saint-Brieuc : l'accès est régulé en termes d'heures de pêche par navire. Chaque navire se voit allouer le même nombre d'heures. Compte tenu de la nature de la pêcherie, l'exclusivité peut en l'occurrence être considérée comme très élevée (5 sur l'échelle).
- Baie de Seine : l'accès est régulé par un système de quantités maximales de capture journalières et hebdomadaires par navire et par homme embarqué. Ce système garantit une certaine exclusivité au titulaire du droit de pêche, dans la mesure où chacun des opérateurs sait que les autres sont soumis aux mêmes limites. Cependant, cette pêcherie est relativement hétérogène en termes de taille des navires et de stratégies d'exploitation, si bien qu'une certaine compétition peut exister, comme le montrent les quantités importantes débarquées en début de saison. En outre, une partie du gisement régulé se trouve hors des eaux sous souveraineté française (au-delà des 12 milles), où les mesures de gestion françaises ne s'imposent pas aux navires étrangers. Enfin, en vertu des droits historiques de certains États membres, certains navires étrangers ont le droit de pêcher sur ce gisement (entre 6 et 12 milles) : depuis la réforme de la PCP, il est possible de leur imposer certaines règles communes. C'est pourquoi l'exclusivité peut ici être considérée comme modérée (3 sur l'échelle).

*Durée* : dans les deux cas, la licence est attribuée pour une année ou une campagne, avec toutefois une forte assurance de renouvellement, dans la mesure où les demandeurs titulaires d'une licence en année n sont prioritaires en année n+1. La durée est donc formellement courte, mais reste relativement importante en pratique. La durée peut alors être considérée comme longue, bien qu'elle soit limitée dans une certaine mesure (4 sur l'échelle).

*Qualité du titre* : le droit de pêche est attribué pour un an avec une forte assurance de renouvellement (cf. durée), sauf en cas d'apparition de risques de non-renouvellement de la ressource (autrement dit, en cas de TAC nul ou trop faible). Les risques qui pourraient être induits par l'activité de pêche sont toutefois limités par les mesures techniques adoptées ; seuls les facteurs accidentels (pollution par exemple) ne peuvent être réduits. La sécurité du titre peut être considérée comme relativement importante. En ce qui concerne la contrôlabilité du droit, la situation varie selon les gisements et les zones de pêche considérées, bien qu'en principe les captures fassent l'objet d'une déclaration au niveau de points de débarquement identifiés. En cas de désaccord, les professionnels ont la possibilité de porter les litiges devant les juridictions administratives françaises.

- Baie de Saint-Brieuc : l'accès à la pêcherie de la baie de Saint-Brieuc est régulé de telle manière que les jours de pêche sont fixés. Cela permet notamment

d'assurer un contrôle efficace des débarquements, qui sont de plus fortement concentrés géographiquement. En outre, le système de contrôle est complété par un dispositif de surveillance aérienne en grande partie financé par les professionnels. La qualité du titre peut donc être considérée comme importante (5 sur l'échelle).

- Baie de Seine : compte tenu de l'étendue de la zone exploitée et de la période de pêche, du nombre relativement important de points de débarquement et de l'activité des navires étrangers, le contrôle est plus difficile en baie de Seine. Des comportements de fraude ou de sous-déclaration pouvant subsister, la qualité du titre est dans une certaine mesure limitée (3 sur l'échelle).

*Cessibilité et divisibilité* : les titulaires d'une licence ne peuvent ni la céder à une personne de leur choix, ni céder une partie de leur quota de capture ou d'heures. La cessibilité et la divisibilité sont donc en principe nulles (0 sur l'échelle). Toutefois, les licences contingentées valorisent en pratique le prix de vente des navires d'occasion. Cela s'explique par le fait que lorsqu'un navire ayant pratiqué une certaine activité est vendu et que l'ancien propriétaire quitte la pêcherie, l'acquéreur bénéficie d'un certain degré de priorité lors de l'attribution des licences. Lorsque cette priorité est appliquée, le droit devient informellement transférable à travers la vente du navire. Dans l'ensemble, il est donc logique de considérer la cessibilité et la divisibilité comme relativement faibles (2 sur l'échelle).

*Flexibilité* :

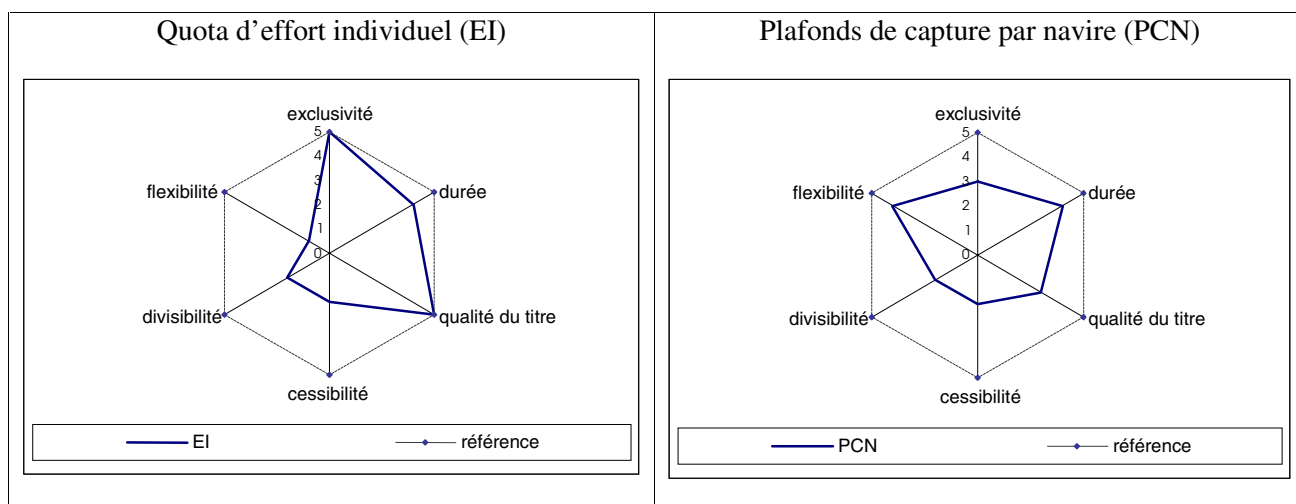
- Baie de Saint-Brieuc : les contraintes techniques relatives aux navires, aux engins de pêche et aux périodes de fermetures ne confèrent que peu de flexibilité au titre, même si les opérateurs peuvent « jouer » sur le nombre de membres d'équipage pour pouvoir au mieux utiliser leur quota d'heures. La flexibilité doit donc être considérée comme faible (1 sur l'échelle).
- Baie de Seine : des contraintes techniques existent également en ce qui concerne les engins de pêche et la taille des navires. Elles sont toutefois moins fortes que dans le cas de la baie de Saint-Brieuc. En outre, les quotas de capture étant en partie liés au nombre d'hommes d'équipage, les opérateurs possèdent une certaine marge de manœuvre dans leur stratégie d'exploitation. Enfin, l'étendue de la saison permet des arbitrages entre zones de pêche et activités alternatives. La flexibilité peut donc, en l'occurrence, être considérée comme élevée, mais elle est circonscrite (4 sur l'échelle).

*Synthèse* :

- Baie de Saint-Brieuc : en proposant des niveaux élevés d'exclusivité, durée et qualité du titre, le système de gestion par quota d'effort individuel non transférable est supposé inciter les détenteurs des droits de pêche à investir durablement dans la pêcherie. Du fait de la nature du système en place, les tendances à la surexploitation et à la surcapitalisation sont en principe réduites. Il convient toutefois de signaler que l'ajustement de la flotte de pêche à la productivité de la ressource est en partie limité par le faible degré de cessibilité du droit de pêche (lorsqu'il existe). En ce qui concerne le court terme, l'absence de cessibilité du droit de pêche et les contraintes portant sur les conditions d'usage du droit sont susceptibles de rendre difficile l'adaptation aux changements techniques, économiques ou environnementaux.

- Baie de Seine : en proposant des niveaux relativement élevés ou modérés d'exclusivité, durée et qualité du titre, le système de gestion par plafonds de capture journaliers et hebdomadaires par navire et par homme embarqué doit normalement réduire les tendances à la « course au poisson » et à la surcapitalisation, sans pour autant les supprimer totalement. A court terme, le niveau relativement élevé de flexibilité permet aux détenteurs des droits de pêche d'exploiter efficacement leurs plafonds de captures, bien qu'ils restent en partie limités par l'absence de possibilité de transfert du droit. Les expériences françaises en matière de quota d'effort individuel (EI) non transférable et de plafonds de capture par navire (PCN) sont représentées graphiquement par la figure II.7.

**Figure II.7. Caractéristiques des systèmes français de quotas d'effort individuel (EI) non transférables et de plafonds de capture par navire (PCN)**



## II.2.7. Danemark<sup>24</sup>

### *Mesures techniques visant à préserver la productivité des stocks*

Au Danemark, la gestion des ressources s'inscrit dans le cadre général de la politique commune de la pêche (PCP) de l'Union européenne. Étant donné que la plupart des espèces commerciales sont soumises aux TAC de l'UE, le maintien de la productivité des stocks passe essentiellement par le quota fixé chaque année pour ce pays par le Conseil de l'UE. Après approbation du TAC/quota en décembre, le dispositif national de gestion fait l'objet d'une ordonnance ministérielle. Les conditions sont définitivement arrêtées à la suite d'une réflexion sur les principes à retenir menée avec les organisations de pêcheurs et les acteurs de la filière. S'ajoutent un large éventail de mesures tendant à améliorer la viabilité de l'exploitation, telles que des fermetures par période (pendant les week-ends, en été, etc.), la taille minimale au débarquement (supérieure dans certains cas à celle que

<sup>24</sup> Pour de plus amples informations, voir la note du Danemark sur le site Internet de l'OCDE relatif aux pêches : [www.oecd.org/agr/fish](http://www.oecd.org/agr/fish)

prévoit la PCP), l'interdiction de types particuliers d'engins dans des zones données ou la puissance motrice admissible dans certains périmètres.

### ***Instrument de type marché visant à réglementer l'accès : QIT applicables à la pêche au hareng***

Comme indiqué dans la contribution danoise, l'accès n'est réglementé jusqu'à présent que dans certaines pêcheries, en raison surtout de la polyvalence qui caractérise la flottille danoise. Toutefois, trois catégories au moins d'instruments de type marché sont en vigueur au Danemark, à savoir les quotas individuels transférables (QIT) applicables à la pêche au hareng (espèce classée au quatrième rang en termes de valeur en 2003), les plafonds de capture par navire (PCN)<sup>25</sup> visant le cabillaud, l'églefin et le lieu noir, ainsi que les licences limitées transférables (LLT) auxquelles sont soumis plusieurs stocks de mollusques et crustacés<sup>26</sup> (notamment la moule commune, cinquième espèce en valeur en 2003). En outre, il convient de noter que l'instauration de systèmes de QI est à l'étude pour le maquereau et la pêche minotière. S'agissant de la pêche démersale, une commission s'est par ailleurs penchée sur les autres modèles de gestion envisageables – mise en commun des quotas et des capacités, par exemple. Compte tenu des informations actuellement disponibles, seul le système de QIT applicable au hareng sera examiné ci-après.

#### **Quotas individuels transférables (QIT)**

En 2003, un système de quotas individuels transférables a été instauré pour le hareng en mer du Nord, ainsi que dans le Skagerrak et le Kattegat. Les QIT, qui constituent une part du quota total, sont attribués aux navires en fonction de leurs prises antérieures.

*Exclusivité :* les QIT permettent aux différentes entreprises ou associations d'entreprises de prélever et de débarquer un volume déterminé de hareng à l'intérieur d'une zone de pêche donnée. L'exclusivité est élevée (5 sur l'échelle).

*Durée :* pour l'instant, il est prévu d'appliquer des QIT au hareng pendant 5 ans, jusqu'à la fin de l'année 2007. Les perspectives de prorogation au-delà de cette échéance étant assez aléatoires, on peut considérer que le niveau de cette caractéristique est relativement peu élevé (3 sur l'échelle).

*Qualité du titre :* le système de QIT est subordonné aux règles imposées par les régimes de gestion des pêcheries de l'UE et du Danemark. Tant que ceux-ci demeurent inchangés, les informations existantes amènent à considérer que le niveau de sécurité du titre est relativement élevé. L'éventualité d'une révision des deux régimes fait cependant

<sup>25</sup> En 1989, des quotas de capture par navire par mois, par semaine ou par sortie ont été ajoutés au système réglementaire applicable au cabillaud, à l'églefin et au lieu noir. En ce qui concerne la pêche pélagique, ce principe a été appliqué au hareng et au maquereau. Le système a été étendu par la suite à d'autres espèces.

<sup>26</sup> Un comité consultatif ad hoc sur les mollusques et crustacés a été créé en 2003 en vue d'optimiser l'exploitation des ressources danoises dans ce domaine (à commencer par la moule commune et l'huître plate). En vertu des recommandations préliminaires émanant du comité, certaines zones du Limfjorden (fjord dans le Nord du Jutland) ont été affectées à la production de mollusques et crustacés, moyennant un processus d'autorisation mis en route début 2004. Entre autres recommandations (formulées en 2004), le comité a préconisé la délivrance de licences transférables d'une durée de 5 ans.

planer une incertitude. S'agissant du contrôle du respect des règles, on n'observe guère de signes de dépassement des quotas, et le Danemark serait le seul État membre de l'UE à avoir parfaitement respecté les règles de notification (à en juger notamment par le tableau de bord de l'UE de 2004). Dans l'ensemble, la qualité du titre est relativement élevée (4 sur l'échelle).

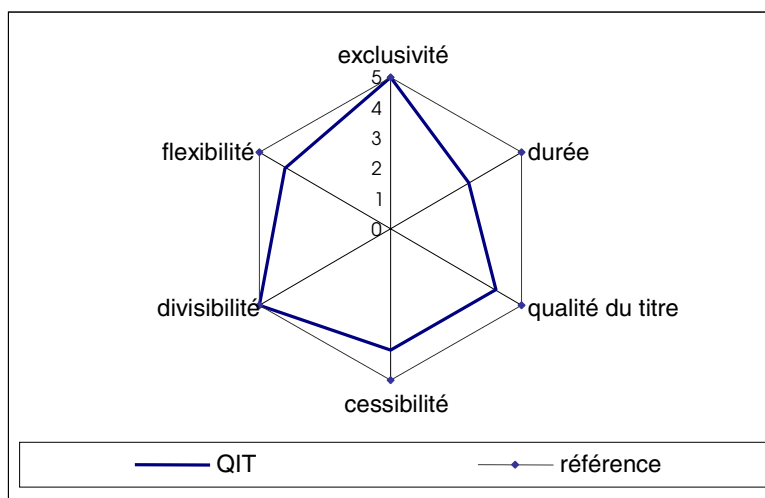
*Cessibilité* : d'après les informations disponibles, la seule restriction concerne en l'occurrence la participation étrangère au système, si bien que la cessibilité est élevée, nonobstant cette limitation (4 sur l'échelle).

*Divisibilité* : étant donné que toute fraction d'un QIT peut faire l'objet de subdivisions ou de regroupements, elle est élevée (5 sur l'échelle).

*Flexibilité* : les informations disponibles tendent à montrer que les modalités de mise en œuvre des QIT ne sont guère assorties de contraintes. Font exception les mesures relatives aux engins de pêche et la limitation du nombre de jours en mer. On peut donc considérer que la flexibilité est élevée, mais qu'elle est limitée (4 sur l'échelle).

*Synthèse* : les niveaux relativement élevés d'exclusivité et de qualité du titre devraient inciter les détenteurs de droits à réaliser les investissements voulus, bien que l'incertitude qui entoure la prorogation du système compromette en partie cette logique. Dans l'immédiat, grâce à ses niveaux élevés ou relativement élevés de cessibilité, de divisibilité et de flexibilité, le programme danois de QIT donne aux acteurs de la filière la possibilité d'utiliser judicieusement le quota alloué au pays, malgré plusieurs mesures restrictives. Le système danois de QIT est illustré par la figure II.8.

**Figure II.8. Caractéristiques du système danois de QIT**





## II.2.8. Espagne<sup>27</sup>

### *Mesures techniques visant à préserver la productivité des stocks*

En Espagne, la gestion et la conservation des ressources halieutiques marines obéissent aux réglementations de l'Union européenne. L'action des pouvoirs publics nationaux dans ce domaine est donc conforme aux dispositions de la politique commune de la pêche (PCP). Ces dernières comprennent l'établissement de systèmes de TAC et de quotas nationaux applicables à certains stocks des eaux communautaires de l'Atlantique (merlu, cardine, baudroie, chinchard, etc.) et à certains stocks de grands migrateurs dans le cadre des accords internationaux (thon, espadon, etc.). Des mesures techniques relatives au maillage et à la taille minimale sont en vigueur dans la plupart des pêches, y compris en Méditerranée, où s'applique le règlement 1626/94 de l'UE. Outre les mesures découlant de la réglementation communautaire, des restrictions temporelles et spatiales nationales sont imposées pour améliorer la durabilité de certains stocks (par exemple, chacun des navires de la flotte dite « des 300 » doit obligatoirement interrompre son activité pendant un mois chaque année).

### *Instruments de type marché visant à réglementer l'accès*

En Espagne, plusieurs instruments sont utilisés pour réglementer l'accès à la ressource, notamment en fonction des caractéristiques biologiques, sociales et géographiques des pêches. Par exemple, des systèmes de licences limitées (non transférables) s'appliquent à la pêche aux mollusques, une forme spécifique de DUT (administrés par des associations appelée *cofradías* en Espagne)<sup>28</sup> s'applique aux pêches côtières et différentes formes de systèmes de quotas individuels (QI) s'appliquent aux pêches visées par des accords internationaux<sup>29</sup>. Les paragraphes qui suivent sont essentiellement consacrés à un système de quotas d'effort individuel transférables (EIT), présenté dans l'étude de cas consacrée à l'Espagne comme un substitut possible des systèmes de QIT (voir le chapitre 8).

### *Système de quotas d'effort individuel transférables (EIT) : système des jours de pêche transférables de la flotte des 300*

Ce régime s'applique à la flotte espagnole qui opère dans les eaux communautaires de l'Atlantique. Lorsque l'Espagne a adhéré à la CEE, en 1986, l'article 158 du traité a créé une liste de base nominative de 300 navires espagnols (la flotte des 300) autorisés à pêcher dans les eaux communautaires ; il y est précisé que seuls 150 navires « standards » peuvent opérer simultanément<sup>30</sup>. A l'époque, l'administration espagnole a établi des

<sup>27</sup> Pour de plus amples informations, voir les notes de l'Espagne sur le site Internet de l'OCDE relatif aux pêches : [www.oecd.org/agr/fish](http://www.oecd.org/agr/fish)

<sup>28</sup> Franquesa, R. 2004. Fishermen guilds in Spain (*Cofradías*): Economic role and structural changes. Proceedings of the XIIth biennial Conference of IIFET, July 2004, Tokyo, Japan.

<sup>29</sup> Dans le cadre de l'OPANO, par exemple, les QI sont attribués aux navires de manière permanente, mais relativement « informelle ». Les échanges entre navires sont autorisés.

<sup>30</sup> D'après les statistiques de 2000, cette flotte représente environ 10 % de la production espagnole totale en valeur.

droits de pêche exprimés en jours d'activité (pêche) accordés à chaque navire dans chaque zone. En outre, depuis 1996, la Commission européenne a fixé des TAC pour les différentes espèces et plafonné l'effort. C'est à l'administration espagnole qu'il appartient de répartir les possibilités de pêche entre les bateaux. La distribution initiale a été faite sur la base de critères historiques. Pour faciliter le contrôle du système et assurer sa transparence, l'administration a déterminé le nombre de jours nécessaires pour pêcher le quota et a réparti ces jours sous forme de permis<sup>31</sup> entre les navires. Autrement dit, dans le système de EIT, les possibilités de pêche sont converties en jours de pêche.

*Exclusivité* : le système des EIT confère aux propriétaires un droit exclusif sur un nombre donné de jours de pêche pendant lesquels ils peuvent accéder aux stocks communautaires. L'exclusivité est élevée (5 sur l'échelle).

*Durée* : les droits de pêche, exprimés en pourcentage de la totalité des jours de pêche possibles chaque année, sont accordés de manière définitive. Le niveau de cette caractéristique est élevé (5 sur l'échelle).

*Qualité du titre* : c'est notamment pour faciliter le contrôle que ce système d'EIT a été mis en place de préférence à un système de QIT classique. Par conséquent, la contrôlabilité peut être considérée comme importante. En ce qui concerne la sécurité du titre, le système est tributaire d'autres activités halieutiques espagnoles (artisanales, par exemple) et communautaires dans les zones concernées<sup>32</sup>. Tant que prévaut la relation entre le nombre de jours en mer et les possibilités de pêche espagnoles, la qualité du titre peut globalement être considérée comme élevée. Cependant, il convient de noter que cette relation peut subir l'incidence de plusieurs facteurs, par exemple d'une amélioration de l'efficacité de pêche. Si le quota espagnol est épuisé avant que ne soient employés tous les jours utilisables, la Commission ordonne l'interruption de la pêche (comme en décembre 2004, par exemple), sans compensation. Nous sommes donc fondés à considérer qu'il existe une certaine forme de « risque souverain » et que la qualité du titre devrait donc être jugée élevée, malgré une certaine limitation (4 sur l'échelle).

*Cessibilité* : en 1997 ont été adoptés la loi 23/1997 et le décret royal 1915/1997 autorisant les transferts de droits d'accès entre navires. L'objectif était de faire en sorte que les navires de la « flotte des 300 » puissent bénéficier d'un nombre de jours suffisant pour pêcher dans des conditions satisfaisantes. Les propriétaires de navires peuvent transférer ces jours aux termes d'accords privés (aucun renseignement sur le coût des transferts n'est demandé). Lorsque deux navires (ancien et nouveau propriétaires) signalent un échange de leurs droits de pêche, l'administration l'accepte. Il est donc permis d'« acquérir » (ou « accumuler » au sein d'une association ou d'une entreprise) les droits de pêche d'un navire. La cessibilité est cependant restreinte par le fait que le décret royal 1596/2004, qui modifie le décret royal 1915/1997, fixe un minimum à la quantité de possibilités de pêche que doit détenir un navire pour être autorisé à opérer. Cette caractéristique peut donc être considérée comme ayant un niveau élevé, en dépit de restrictions (4 sur l'échelle).

*Divisibilité* : le droit de pêcher est exprimé en jours. Les jours de pêche peuvent être additionnés sans restrictions. Soulignons qu'il est interdit de diviser un jour en heures, ce

<sup>31</sup> OCDE, Towards Sustainable Fisheries: Country Reports, OECD/GD(97)119.

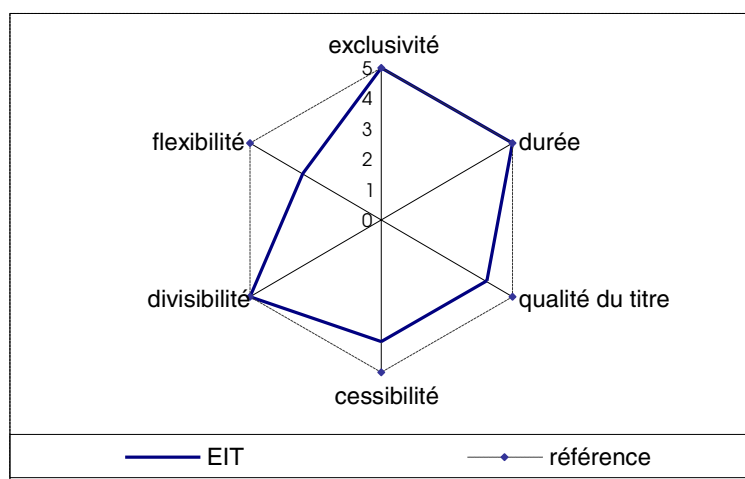
<sup>32</sup> A cet égard, il convient de noter que les restrictions relatives au nombre maximum de navires ont été étendues aux autres pays participants depuis 1996. Devenu ainsi plus général, le système est plus susceptible d'être respecté.

qui limite la divisibilité intrinsèque. Cependant, dans le contexte de la pêche, la journée peut être considérée comme la plus petite unité de temps possible. La divisibilité peut donc être jugée élevée (5 sur l'échelle).

**Flexibilité** : dans ce système d'EIT, les opérateurs sont en principe libres de décider quand et comment ils utilisent leurs jours de pêche. Toutefois, dans la mesure où le nombre de navires standard autorisés à pêcher simultanément dans une même zone est restreint, les opérateurs ne peuvent pas décider de pêcher n'importe quand. De plus, comme la « flotte des 300 » exploite des stocks communautaires, son activité est également soumise aux mesures techniques fixées à l'échelon de l'UE (y compris dans le cadre des programmes de reconstitution des stocks). En outre, l'administration espagnole a imposé une restriction supplémentaire au niveau national, à savoir une interruption temporaire obligatoire d'un mois par an pour chaque navire, qui peut être divisée en deux périodes de quinze jours. La reconduction de cette mesure est décidée chaque année en fonction du TAC approuvé à l'échelle de l'Union, mais la liberté de décision des opérateurs s'en trouve réduite. La flexibilité peut donc être considérée comme relativement peu élevée (3 sur l'échelle).

**Synthèse** : en garantissant un niveau de cessibilité à long terme relativement élevé, ce système a permis aux navires les plus efficaces de concentrer les droits de pêche. Ce faisant, l'innovation technique et l'utilisation intensive du capital sont encouragées, ce qui peut faciliter l'ajustement structurel de la flotte. En permettant la cessibilité à court terme (location) et en assurant un niveau élevé de divisibilité et une certaine flexibilité, le système devrait se prêter à une utilisation optimale des jours de pêche autorisés. La figure II.9 illustre le système espagnol de jours de pêche transférables (EIT).

**Figure II.9. Caractéristiques du système espagnol d'EIT**



## II.2.9. Portugal<sup>33</sup>

### *Mesures techniques visant à préserver la productivité des stocks*

Au Portugal, afin de maintenir la productivité des stocks, le volume des captures est limité au moyen de TAC depuis 1986. Ainsi, chaque année, des TAC par espèce et par zone de pêche sont fixés et publiés dans les règlements du Conseil de l'UE, qui stipulent aussi leur répartition entre les États membres. Dans les eaux nationales, se trouvent entre autres assujettis à ce régime l'anchois, la cardine, la baudroie, le merlan, le merlu, le merlan bleu, la langoustine, la plie, le lieu jaune, le maquereau, la sole et le chinchard. Actuellement, certains quotas portugais ne sont que partiellement utilisés. Ils sont donc échangés avec d'autres États membres, afin de permettre, sans préjudice de la stabilité relative, leur utilisation optimale.

En complément du système de limitation des captures, et en plus des mesures spéciales de protection, les mesures techniques traditionnellement utilisées pour maintenir la productivité des stocks à des niveaux durables comprennent la fixation de tailles minimales pour les captures, de dimensions minimales pour les maillages, de pourcentages admissibles de prises accessoires, de fermetures de zones et d'interdiction d'utilisation de certains engins.

### *Instrument de type marché visant à réglementer l'accès*

En plus du système de licences de pêche général encadrant l'entrée dans la profession, au moins deux instruments de type marché sont en vigueur au Portugal pour réguler l'accès aux pêcheries : (1) un système de quota collectif (ou « communautaire » ; QC) dans le cadre de la pêcherie de sardine (première espèce en quantité, représentant environ 36 % des débarquements), et (2) des systèmes de quotas individuels (QI) partiellement transférables dans le cadre des pêcheries hauturières industrielles (OPANO, CPANE, ICCAT).

### *Quotas collectifs (QC)*

Cet instrument de régulation de l'accès est utilisé pour la gestion des pêcheries de sardine. La sardine est l'espèce principale dans les captures portugaises et la principale ressource des eaux nationales. Elle est gérée conformément au « Plan d'action pour la pêche de la sardine » dont le modèle constitue une expérience pionnière de co-gestion des ressources dans le secteur halieutique portugais. Pour la première fois, des quotas de pêche ont été directement attribués aux organisations de producteurs (OP) compétentes. Bien qu'il n'ait pas été établi de TAC ou de quota communautaires au niveau du Conseil pour cette espèce, un plafond de capture est toutefois fixé par l'administration portugaise pour l'ensemble des OP et pour chaque OP moyennant un avis scientifique. L'administration n'interfère pas dans l'attribution des quotas au sein de chaque OP. Les navires autorisés à pêcher la sardine (senneurs) ne doivent pas dépasser leurs limites journalières de capture établies par chaque OP.

<sup>33</sup> Pour de plus amples informations, voir la note du Portugal sur le site Internet de l'OCDE relatif aux pêches : [www.oecd.org/agr/fish](http://www.oecd.org/agr/fish)

*Exclusivité* : le système de gestion repose sur une attribution collective de droits de pêche à des groupes d'usagers clairement déterminés. Les quotas accordés aux OP ont été fixés initialement sur la base des captures historiques de sardine réalisées par les navires qui font partie de ces OP. De manière à réduire la concurrence à l'intérieur de la pêcherie, un système limitant le nombre de jours de pêche à 180 a été mis en place. Le niveau d'exclusivité peut donc être considéré en principe comme élevé (5 sur l'échelle).

*Durée* : les quotas collectifs sont attribués aux OP de manière permanente. Le niveau de cette caractéristique est donc élevé (5 sur l'échelle).

*Qualité du titre* : dans la mesure où la gestion des quotas est décidée au niveau national et est en partie déléguée aux acteurs locaux, les risques de révocation unilatérale des droits sont en principe limités. Toutefois, ces quotas collectifs, bien qu'ayant été attribués aux OP sur la base de critères tels que les captures historiques, ne constituent pas des droits acquis et peuvent faire l'objet d'ajustements. De telles possibilités de modification sont de nature à limiter la sécurité du titre. En revanche, le fait que les OP aient été chargées dans les dernières années de contrôler l'effort de pêche et de veiller au respect des quotas, des fermetures de pêche et des mesures relatives aux informations commerciales (classification des produits, information du consommateur) est de nature à rendre la surveillance plus efficace, et donc à faciliter le contrôle du respect des règles. Le niveau global de la qualité du titre peut donc être considéré comme modéré (3 sur l'échelle).

*Cessibilité* : la gestion reposant sur une régulation collective de l'accès, la cessibilité au sens « formel » n'est pas nécessaire à l'intérieur du groupe, puisqu'elle existe dans les faits au moment où les modalités de prélèvement du quota collectif sont arrêtées<sup>34</sup>. Si cette situation ne permet pas l'ajustement structurel de la flottille, il est toutefois important de noter que des transferts de navires sont possibles entre OP. En conséquence, on peut considérer que le niveau global de la cessibilité est relativement modéré (3 sur l'échelle).

*Divisibilité* : à l'échelle de l'OP, le droit d'accès à la ressource porte sur une quantité de poisson qui se prête à des subdivisions et à des regroupements. On peut donc considérer que la divisibilité est élevée à court terme, puisque le groupe concerné a la possibilité de s'adapter aux évolutions environnementales et économiques éventuelles. Cependant, à l'échelle individuelle, les informations disponibles tendent à montrer que le droit d'accès au quota collectif est conféré par la licence qui, par définition, n'est pas divisible. Cette situation limite la divisibilité « à long terme » du droit, et par conséquent les possibilités d'adaptation de chacun des membres. On peut donc considérer que la divisibilité a un niveau élevé, mais qu'elle est limitée (4 sur l'échelle).

*Flexibilité* : de manière générale, la flexibilité à l'échelle individuelle est limitée par des décisions portant sur les périodes de pêche autorisées (180 jours de pêche, en dehors des week-ends) ou la détermination de quotas de pêche journaliers. On notera toutefois que ces mesures rigoureuses relèvent de l'« autodiscipline », puisqu'elles sont arrêtées collectivement par les pêcheurs. Dans ce cas, on peut considérer que le niveau de « flexibilité collective » est relativement élevé, car les pêcheurs sont libres (sous réserve

<sup>34</sup> Voir note 22. En pratique, tout se passe comme si les membres du groupe se voyaient attribuer une part individuelle du quota et décidaient ensuite de l'échanger librement pour tirer le meilleur parti possible de leur droit annuel. Dans cette perspective, l'optimisation de l'avantage individuel découle de l'optimisation de l'avantage collectif.

des dispositions restrictives générales) de définir les modalités d'exploitation des terrains auxquels ils ont accès (4 sur l'échelle).

*Synthèse* : il est estimé que les niveaux relativement élevés d'exclusivité, de durée et de contrôlabilité du titre réduisent les incitations à « la course au poisson » et incitent les pêcheurs à limiter l'effort de pêche en fonction de l'état de la ressource, de manière à assurer la conservation des stocks et la stabilisation des captures. Le système de co-gestion de quotas collectifs permet notamment de réguler le marché en limitant le volume journalier des captures, et d'éviter ainsi les rejets et les retraits. Le système de quota collectif (QC) portugais est illustré par la figure II.10.

### *Quotas individuels*

Des systèmes de quotas individuels sont utilisés au Portugal dans le cadre des pêcheries hauturières gérées par des organisations régionales des pêches (ORP). Ainsi, la fixation de quotas individuels par navire a eu lieu pour la première fois en 1992 afin de réguler l'activité de la flotte lointaine qui opérait dans l'Atlantique Nord (OPANO et Spitzberg). Les quotas portugais sont attribués aux navires individuellement pour plusieurs espèces dans la zone de l'OPANO, de la CPANE, de la Norvège, du Spitzberg, mais uniquement pour l'espadon de l'Atlantique Nord dans le cadre de l'ICCAT.

Le Portugal étant un État membre de l'UE, les quotas individuels sont de manière générale définis de la façon suivante :

- a. définition des TAC au sein des différentes ORP,
- b. détermination du quota communautaire,
- c. répartition du quota communautaire entre les différents pays membres concernés,
- d. répartition du quota portugais selon différentes méthodes.

S'agissant de l'OPANO, les quotas annuels sont attribués suivant une formule (pourcentage du quota global portugais) basée sur des critères économiques qui ont été initialement décidés entre l'administration et les associations d'armateurs. La clé de répartition est permanente, quoique passible d'ajustements. Toutefois, les quotas annuels n'appartiennent ni aux navires ni aux armateurs, et peuvent être réduits ou retirés, à tout moment, par l'administration.

Dans le cadre de l'ICCAT (c'est-à-dire pour l'espadon), les quotas sont permanents et ont été initialement attribués en fonction des captures historiques<sup>35</sup>.

Bien que des différences existent en fonction des ORP et les espèces concernées, les caractéristiques principales du système portugais de quotas individuels (QI) peuvent être décrites comme suit :

*Exclusivité* : les différents participants au régime des QI reçoivent des parts déterminées du quota attribué à la zone/flottille. En donnant directement le droit de capturer une quantité prédéterminée de poisson, les QI confèrent généralement à leurs détenteurs une exclusivité relativement grande. Sous réserve que les quotas soient exploités de manière non concurrentielle, on peut considérer que l'exclusivité est en l'occurrence élevée (5 sur l'échelle).

<sup>35</sup>

Des quotas pour cette espèce ayant également été alloués aux navires affectés par la fin de l'accord de pêche avec le Maroc.

*Durée* : les quotas sont attribués selon une clé de répartition qui est en général permanente (cf. supra). Le niveau de la caractéristique peut donc être considéré comme élevé (5 sur l'échelle).

*Qualité du titre* : la qualité du titre varie selon les ORP. Cependant, à l'exception du cas de l'ICCAT, les quotas peuvent être en principe réduits ou retirés, à tout moment, par l'administration. Ceci génère une forte incertitude sur la pérennité du droit de pêche (risque de préemption publique). En outre, comme souvent dans le cadre des ORP, les quotas alloués à un pays sont susceptibles de dépendre fortement d'éléments extérieurs (tel que l'adhésion d'un nouveau membre). Enfin, les difficultés rencontrées par un grand nombre d'ORP dans la lutte contre la pêche INN (OCDE, 2005) tendent à limiter le degré de contrôlabilité des pêcheries en question. En conséquence, dans l'ensemble, la qualité du titre peut être considérée comme relativement faible (2 sur l'échelle).

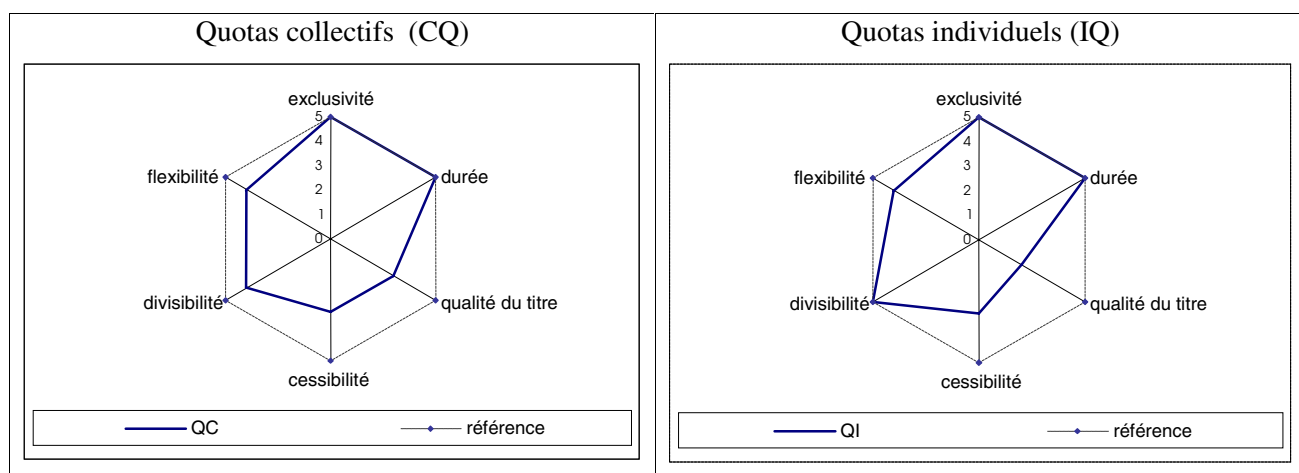
*Cessibilité* : les quotas individuels attribués par l'administration sont transférables entre navires uniquement au cours de la saison, et sous réserve de l'autorisation préalable de l'administration moyennant une déclaration officielle des armateurs concernés. De manière générale, ces échanges ne s'accompagnent pas de transactions financières entre armateurs privés et doivent être plutôt considérés comme des échanges réciproques pour la saison de pêche. Globalement, la cessibilité peut donc être considérée comme relativement peu élevée (3 sur l'échelle).

*Divisibilité* : les informations disponibles semblent indiquer que les QI se prêtent à court terme à des subdivisions et à des regroupements, on peut considérer qu'elle est élevée (5 sur l'échelle).

*Flexibilité* : les navires portugais qui opèrent dans les pêcheries gérées par des ORP sont soumis aux réglementations techniques généralement en vigueur. Si cela est de nature à limiter leur flexibilité, il est important de noter qu'en autorisant les échanges, cet instrument doit en principe aller au-delà de la flexibilité « normale » des QI. On peut donc considérer que cette caractéristique atteint ici un niveau relativement élevé (4 sur l'échelle).

*Synthèse* : en assurant un niveau relativement élevé d'exclusivité, de divisibilité et de flexibilité, le système des QI peut favoriser une utilisation efficiente des capacités de pêche. En particulier, cet instrument permet aux pêcheurs de planifier leurs activités pour toute l'année et facilite l'adaptation à court terme aux fluctuations imprévisibles. Toutefois, le niveau limité de la qualité du titre et l'absence de cessibilité à long terme ne sont pas de nature à favoriser un ajustement structurel de la flotte. La situation du Portugal en matière de QI est illustrée dans la figure II.10.

**Figure II.10. Caractéristiques des systèmes de quotas collectifs et de quotas individuels au Portugal**



### II.3. Norvège<sup>36</sup>

#### *Mesures techniques visant à préserver la productivité des stocks*

Le total admissible de capture (TAC) est la pierre angulaire du système de gestion destiné à maintenir la capacité de production et de reproduction des stocks. Outre la réglementation de la taille des poissons, du maillage et des prises accessoires, les principaux instruments utilisés pour assurer une bonne gestion des ressources marines sont les suivants : interdiction des rejets, fermeture des pêcheries où la proportion de poissons de taille insuffisante est trop élevée, et obligation de changer de zone de pêche si la proportion de poissons trop petits dépasse le niveau autorisé. L'utilisation de dispositifs de tri, tels que les grilles sélectives, figure également en bonne place.

#### *Instruments de type marché visant à réglementer l'accès*

Trois catégories d'instruments de type marché sont associés pour réglementer l'accès à la ressource : les licences limitées transférables (LLT), les quotas individuels (QI) et les plafonds de capture par navire (PCN). Il convient de noter que ce dernier instrument est applicable à une faible part seulement de la composante économiquement intéressante de la filière pêche norvégienne. Sa description dans le présent document vise surtout à indiquer comment un instrument de type marché (ici, les PCN) peut être conçu de manière à mieux tenir compte des contraintes de la pêche.

La réglementation des pêcheries passe par une répartition annuelle des TAC norvégiens entre les différents groupes de navires puis entre les navires. Pour certaines pêcheries, les quotas de groupes sont distribués à parts égales aux navires, tandis que pour d'autres, les quotas attribués varient selon la longueur du navire, son tonnage ou d'autres critères techniques. Tous les grands stocks sont pris en compte dans le système, et des droits d'accès sont prévus pour la plupart des segments de la flottille (en 2004, 6 %

<sup>36</sup> Pour de plus amples informations, voir la note de la Norvège sur le site Internet de l'OCDE relatif aux pêches : [www.oecd.org/agr/fish](http://www.oecd.org/agr/fish) et l'étude de cas relative à la Norvège au chapitre 7 de cette publication.



seulement du TAC de cabillaud étaient accessibles sans restriction d'accès), comme en témoigne l'exemple ci-dessous.

Tout d'abord, le TAC est partagé entre la flottille hauturière et la flottille côtière selon une clé de répartition à moyen/long terme (actuellement six ans). La part allouée à la flottille hauturière est ensuite redistribuée aux parties prenantes en fonction des unités d'effort de pêche. Sont ainsi définis des quotas individuels par navire (QIN). A l'intérieur de la flottille côtière, la répartition se fait entre trois groupes (selon la clé évoquée ci-dessus). Pour l'essentiel, la flottille côtière, soit 55 % du quota total de cabillaud, est subdivisée en quatre groupes d'après la longueur des navires (quatre segments de flottille), dont chacun reçoit un quota correspondant à la part antérieure. Dans deux de ces groupes (15-21 mètres et 21-28 mètres), les navires reçoivent des quotas individuels (par navire) (QIN) en fonction de leur longueur. Dans les deux autres (moins de 10 mètres et 10-15 mètres), les participants bénéficient de plafonds de capture par navire (PCN), également en fonction de la longueur.

Aux instruments de type marché ordinaires s'ajoutent trois mécanismes de transfert utilisables par certains segments de la flottille, qui visent à réduire la surcapacité. Ils sont décrits ci-dessous<sup>37</sup>.

- Système de quotas unitaires (SQU) applicable aux navires hauturiers. Le propriétaire de deux navires peut transférer le quota d'un navire à l'autre. Il dispose alors de plusieurs quotas pendant 13 ans si le navire soustrait à la flottille est vendu, et pendant 18 ans si le navire est mis à la casse – contribuant ainsi à la réduction de la surcapacité à l'échelle mondiale<sup>38</sup>. En pratique, le transfert obéit à la logique suivante : quand le propriétaire du navire A achète le navire B, il acquiert en fait l'unité d'effort de pêche de ce deuxième navire, ce qui lui donne accès à une part plus grande du quota de groupe (pendant 13 ou 18 ans).
- Système de quotas structurels (SQS) applicable aux navires côtiers d'une longueur de 15 à 28 mètres. Ce nouveau système, instauré en 2004, permet au propriétaire de deux navires de transférer le quota du premier au deuxième s'il est mis à la casse. Le quota correspondant au navire mis à la casse reste attaché pour 20 % au groupe auquel ce navire a été soustrait et pour 80 %, pendant une période illimitée, à l'acheteur.
- Système d'échange de quotas (SEQ) applicable aux navires de moins de 28 mètres. Ce système permet à deux propriétaires de navires, dans l'un ou l'autre groupe, de travailler ensemble en utilisant un seul navire pour pêcher l'équivalent des deux quotas, pendant trois années sur cinq<sup>39</sup>.

<sup>37</sup> Pour de plus amples informations, voir l'étude de cas relative à la Norvège au chapitre 7.

<sup>38</sup> Jusqu'à présent, le système de quotas unitaires a été mis en œuvre pour la flottille de navires hauturiers d'une longueur supérieure à 28 mètres. Dans le groupe des palangriers, le nombre de navires a été ramené de 98 à 47 depuis l'instauration du système, en juillet 2000. Le nombre de navires de pêche au cabillaud au chalut et à la senne coulissante a aussi fortement diminué ces dernières années.

<sup>39</sup> Pour des raisons politiques, le SEQ n'a d'abord été mis à l'essai que dans certaines provinces côtières. Les pêcheurs des autres provinces, constatant les avantages qu'il présentait, ont rapidement souhaité en bénéficier eux aussi. C'est pourquoi il a été généralisé en avril 2004, après une période d'essai de trois mois. Ce système a pour but d'accroître la rentabilité des navires et, à long terme, d'inciter à réduire la capacité de la flottille.

La mise en œuvre de ces mécanismes tend à rapprocher plus ou moins les QI et les PCN de certains systèmes de QIT. Le tableau II.2 montre comment les divers instruments de type marché s'appliquent à chaque segment de la flotte.

**Tableau II.2. Instruments de type marché applicables aux grands groupes de navires, 2004**

Instruments de type marché	LLT	LLT	QI	QI	QI	PCN
Appellations et variantes	Licences	Permis annuels	QIN+ SQU	QIN+ SQS	QIN+SEQ	PCN + SEQ (= QIT)
Chalutiers (182)	X		X			
Chalutiers industriels (112)	X		X			
Senneurs à senne coulissante (88)	X		X			
Grands palangriers (47)		X	X			
Navires côtiers - 15-28 mètres (532)		X		X	X	
Navires côtiers - 0-15 mètres (1 909)		X				X

Source : voir le chapitre 7, Étude de cas de la Norvège.

### *Licences limitées transférables (LLT)*

*Exclusivité* : les licences et les permis annuels visent à réglementer le nombre de navires admissibles dans les diverses pêcheries. Du fait qu'ils sont spécifiques à certains stocks et engins de pêche, ces deux instruments assurent normalement un accès plus ou moins exclusif à la ressource. Pour les grandes pêcheries (plus de 2 500 permis annuels ont été délivrés en 2002 pour le cabillaud/le lieu noir/l'églefin), l'exclusivité peut en principe être atténuée. Toutefois, compte tenu de la valeur marchande élevée qu'atteignent dans certains cas les licences et permis (notamment pour le cabillaud), le sentiment d'exclusivité peut rester fort. Bien que d'autres travaux soient sans doute nécessaires, nous proposons de considérer que l'exclusivité est relativement élevée (4 sur l'échelle).

*Durée* : les licences et les permis se distinguent théoriquement par le fait que les premières sont accordées pour une durée illimitée alors que la validité des permis de pêche est limitée en principe à un an. En pratique, les permis annuels sont systématiquement prorogés ; aussi considérons-nous dans les deux cas que le niveau de la caractéristique est élevé (5 sur l'échelle).

*Qualité du titre* : les informations disponibles laissant entrevoir une sécurité et une contrôlabilité importantes, la qualité du titre est jugée élevée (5 sur l'échelle).

*Cessibilité* : les licences comme les permis annuels sont implicitement transférables en même temps que le navire. Toutefois, d'après les informations disponibles, certaines

mesures restrictives visent à éviter leur concentration géographique ; la cessibilité peut donc être considérée comme globalement élevée, mais limitée (3 sur l'échelle)<sup>40</sup>.

*Divisibilité* : les licences et les permis annuels n'étant pas divisibles, elle est nulle (0 sur l'échelle).

*Flexibilité* : les licences et les permis annuels sont souvent complétés par des mesures techniques qui limitent la marge de décision, si bien qu'on peut considérer que la flexibilité est relativement peu élevée (3 sur l'échelle).

*Synthèse* : cet instrument permet en principe de mieux tirer parti du droit d'accès existant, car les pêcheurs obtenant moins de résultats peuvent avoir intérêt à vendre les licences et permis à d'autres dont les activités sont plus performantes. Du fait qu'il confère une exclusivité relativement durable et sûre, il devrait aussi être propice à l'adaptation voulue de la flottille. La situation de la Norvège en matière de LLT est illustrée par la figure II.11.

*Quotas individuels (QI) : les systèmes de « QI plus »*

Comme indiqué précédemment, les quotas individuels (QI) sont alloués aux navires de la flottille hauturière et aux navires côtiers dont la longueur dépasse 15 mètres. Le fait que les QI ordinaires soient complétés par des SQU, SQS et SEQ se répercute comme suit sur les caractéristiques des QI.

*Exclusivité* : les QI correspondent à une part fixe du quota de groupe. La somme des QI alloués étant égale au quota de groupe, l'exclusivité est élevée (5 sur l'échelle).

*Durée* : en principe, les QI(N) sont attribués chaque année. Cette limitation explicite de la durée peut amener à considérer que le niveau de la caractéristique est relativement bas (2 sur l'échelle). En pratique, les informations disponibles semblent toutefois indiquer que l'horizon temporel du droit d'accès apparaît lointain pour les intéressés. Aussi paradoxale soit-elle, cette situation peut s'expliquer. En effet, les QI sont calculés en termes d'unités d'effort de pêche, qui sont elles-mêmes attachées aux licences, lesquelles ont une longue durée. Le niveau implicite de la caractéristique peut donc être considéré comme élevé (5 sur l'échelle).

Les systèmes SQU, SQS et SEQ entraînent des prolongements différents pour la durée des QI détenus après le processus d'échange :

- un titulaire de QI qui utilise le SQU dispose de quotas supplémentaires pour 13 ou 18 ans (4 sur l'échelle) ;
- un titulaire de QI qui utilise le SQS dispose de 80 % des QI supplémentaires pendant une période illimitée (5 sur l'échelle) ;
- un titulaire de QI qui utilise le SEQ détient le quota supplémentaire pour un an, sans pouvoir dépasser un maximum de trois années sur cinq (2 sur l'échelle).

*Qualité du titre* : comme indiqué dans l'étude de cas consacrée à la Norvège, la part du quota de groupe accordée à chaque navire est plus ou moins garantie. Du fait que par ailleurs, le système de contrôle norvégien veut que chaque prise d'une espèce donnée soit

<sup>40</sup> D'après les informations disponibles, le caractère négociable de la licence lui confère une valeur explicite.

enregistrée et décomptée du quota attribué pour le stock correspondant, on peut considérer que la qualité du titre est élevée (5 sur l'échelle).

*Cessibilité* : en principe, les QI eux-mêmes ne sont pas transférables. Seul peut être transféré le navire assorti de la licence qui sert de référence pour leur attribution. On peut donc considérer que la cessibilité est nulle (0 sur l'échelle). C'est pour remédier à cette situation que les SQU, SQS et SEQ ont été mis en œuvre. En outre, pour permettre les échanges de quotas, le système réduit la capacité de pêche effective (durée différente).

- SQU. Le transfert de quotas n'est possible que si un pêcheur (ou une entreprise de pêche) possède deux navires. En outre, la mise en œuvre du SQU a été soumise à certaines contraintes, de manière à éviter la concentration géographique des permis. Les navires ne peuvent être regroupés qu'avec d'autres bateaux possédant un permis à l'intérieur de la même pêcherie. La cessibilité est ici jugée relativement faible (2 sur l'échelle).
- SQS. Le transfert de quotas n'est possible que si un pêcheur (ou une entreprise de pêche) possède deux navires. En outre, la mise en œuvre du SQS a été soumise à certaines contraintes, de manière à éviter la concentration géographique des permis annuels. Pour parer au risque d'accroissement de capacité qu'entraînerait l'utilisation de navires de plus grande taille, les critères de longueur s'appliquent également au SQS : les quotas ne peuvent être fusionnés qu'à l'intérieur d'une même catégorie de navires<sup>41</sup>. On peut considérer que la cessibilité est en l'occurrence relativement faible (2 sur l'échelle).
- SEQ. Dans le cadre du SEQ, l'échange de quotas est autorisé entre propriétaires. Toutefois, aux contraintes temporelles imposées par ce système s'ajoutent des restrictions liées à des critères géographiques et de longueur. On peut considérer que la cessibilité est ici relativement peu élevée (3 sur l'échelle).

*Divisibilité* : en principe, les QI n'étant pas divisibles, on peut considérer qu'elle est nulle (0 sur l'échelle). Cette appréciation générale est modifiée comme suit par les SQU, SQS et SEQ.

- SQU. En principe, le quota supplémentaire obtenu par le propriétaire/l'acheteur n'est pas divisible (du fait que le navire restant bénéficie de la totalité du quota du navire mis à la casse). Toutefois, en pratique, si un pêcheur (ou une entreprise de pêche) possède plusieurs navires, le quota du navire retiré du marché peut être partagé entre tous les navires restants. Autrement dit, la divisibilité est concevable, dans une certaine mesure. En cas d'utilisation du SQU (dans une perspective à long terme), il y a lieu de considérer que la divisibilité a un niveau relativement élevé, mais qu'elle est limitée (4 sur l'échelle).
- SQS. Ce système va de pair avec une certaine divisibilité, puisque le propriétaire/l'acheteur reçoit 80 % du quota du navire retiré. Comme dans le cas du SQU, lorsqu'un pêcheur possède plusieurs navires, ce pourcentage peut aussi être partagé entre tous les navires restants. La divisibilité peut être considérée comme ayant un niveau relativement élevé, mais elle est limitée (4 sur l'échelle).
- SEQ. Ce système permet à deux propriétaires ou plus de coopérer, moyennant la mise en commun et le partage de différents quotas. Les regroupements et

<sup>41</sup>

Sont visées les deux catégories de navires suivantes : 15-21 mètres et 21-28 mètres.

subdivisions étant semble-t-il parfaitement possibles, on considère que la divisibilité est en l'occurrence est élevée (5 sur l'échelle)<sup>42</sup>.

*Flexibilité* : en principe, les détenteurs de QI disposent d'une marge de manœuvre relativement importante quant aux modalités de prélèvement de leur quota. Cette faculté étant tempérée en pratique par l'application de mesures techniques (en 2003, pour la pêche au cabillaud, la capture de 25 % du quota de groupe attribué aux navires de 15-28 mètres devait intervenir après le 1<sup>er</sup> septembre), on peut considérer que la flexibilité atteint un niveau relativement élevé, mais qu'elle est limitée (4 sur l'échelle).

*Synthèse* : à en juger par les informations disponibles, compte tenu du niveau relativement élevé d'exclusivité et de qualité du titre, le système « normal » de QI peut permettre aux pêcheurs de planifier leurs activités durant l'année. La course au poisson devrait être ainsi évitée. Par ailleurs, compte tenu de sa durée implicite relativement longue, cet instrument pourrait contribuer à aligner les investissements sur les besoins. Néanmoins, le niveau peu élevé de cessibilité nuit aux ajustements à court terme et à l'adaptation de la flotte à long terme. C'est pour remédier à cette situation que les SQU, SQS et SEQ ont été mis en œuvre, de manière à autoriser explicitement les échanges de quotas. L'expérience norvégienne en matière de systèmes de « QI plus » est illustrée par la figure II.11.

- **QI+SQU.** Ce système mixte fait prévaloir l'échange de quotas pour une période relativement longue, de manière à faciliter l'adaptation de la flotte. Par rapport à l'achat « normal » de navires/licences, il permet surtout de reporter sur un seul navire les quotas calculés pour deux ou trois navires.
- **QI+SQS.** Le SQS étant relativement comparable au SQU, on peut s'attendre à observer les mêmes résultats. La principale différence tient à la durée, puisque 80 % du quota obtenu selon le SQS sont alloués au propriétaire/à l'acheteur pour une période illimitée. Les décisions d'investissement et l'adaptation de la flotte pourraient ainsi être encore facilitées.
- **QI+SEQ.** Du fait de ses limites temporelles, cet instrument mixte de type marché ne peut guère contribuer à l'adaptation de la flotte à long terme. Toutefois, il est propice à des ajustements rapides en fonction des fluctuations économiques et environnementales annuelles.

#### *Plafonds de capture par navire (PCN) : le système de « PCN plus »*

Des plafonds de capture par navire (PCN) sont imposés aux navires côtiers d'une longueur inférieure à 15 mètres, isolément ou en association avec un système d'échange de quotas (SEQ). Dans ce cadre, un quota maximal (PCN) leur est alloué chaque année. Comme indiqué précédemment, ce régime de gestion n'est applicable qu'à une petite partie de la flotte norvégienne. Il est surtout décrit ici à titre d'information.

*Exclusivité* : chaque PCN est « sur-attribué », si bien que la somme des PCN est plus élevée que le quota de groupe. La Direction des pêches reçoit des informations en permanence sur les quantités débarquées et ferme la pêche quand elle estime que le

42

En principe, si un navire a commencé à prélever un quota, le reste ne peut pas être transféré à un autre navire. D'où une moindre divisibilité. Toutefois, du fait qu'un propriétaire de navire peut toujours vendre son quota à plusieurs acheteurs, il paraît justifié de considérer que le niveau de la caractéristique est élevé.

quota de groupe a été entièrement utilisé. Dans ces conditions, les intéressés n'ont aucune garantie de pouvoir prélever leur part du quota. Ce système nuit à l'exclusivité et risque de favoriser la course au poisson. Le niveau de cette caractéristique est donc considéré comme relativement bas (2 sur l'échelle).

Lorsque les PCN sont associés à un SEQ, la situation est quelque peu différente. Le SEQ permet à deux pêcheurs ou plus de coopérer, moyennant la mise en commun et le partage de quotas. Ce système peut accroître l'exclusivité en mutualisant les risques. L'exclusivité est d'autant plus grande que la coopération est étroite. Toutefois, étant donné la taille de la flottille côtière norvégienne, on peut considérer que le niveau de la caractéristique demeure relativement peu élevé (3 sur l'échelle).

*Durée* : les PCN sont attribués chaque année. La durée explicite est donc relativement courte (2 sur l'échelle). Toutefois, les informations disponibles semblent indiquer que, compte tenu du processus de renouvellement, l'horizon temporel du droit d'accès apparaît lointain pour les intéressés (voir ci-dessus le cas des QI). On peut donc considérer implicitement que le niveau de la caractéristique est élevé (5 sur l'échelle).

Le SEQ peut prolonger la durée explicite d'exercice du droit d'accès, puisqu'il peut être appliqué pendant trois années sur cinq. Le niveau explicite de la caractéristique peut donc être considéré comme intermédiaire (3 sur l'échelle).

*Qualité du titre* : comme indiqué dans l'étude de cas consacrée à la Norvège, la part du quota de groupe accordée à chaque navire est plus ou moins garantie. Du fait que, par ailleurs, le système de contrôle norvégien veut que chaque prise d'une espèce donnée soit enregistrée et décomptée du quota attribué pour le stock correspondant, on peut considérer que la qualité du titre est élevée (5 sur l'échelle).

*Cessibilité* : en principe, les PCN eux-mêmes ne sont pas transférables. Seule peut être transférée la licence qui sert de référence pour leur attribution. On peut donc considérer, dans ce cas, que la cessibilité est nulle (0 sur l'échelle).

C'est pour remédier à cette situation que le SEQ a été mis en œuvre, de manière à autoriser explicitement l'échange de quotas (voir ci-dessus le cas des QI). On peut donc considérer que la cessibilité atteint un niveau intermédiaire (3 sur l'échelle).

*Divisibilité* : en principe, les PCN n'étant pas divisibles, on peut considérer qu'elle est nulle (0 sur l'échelle). Toutefois, le SEQ apporte une nuance. En effet, ce système permet à deux propriétaires ou plus de coopérer, moyennant la mise en commun et le partage de différents quotas. Les regroupements et subdivisions étant semble-t-il parfaitement possibles, nous considérons que le niveau de la caractéristique est élevé (5 sur l'échelle).

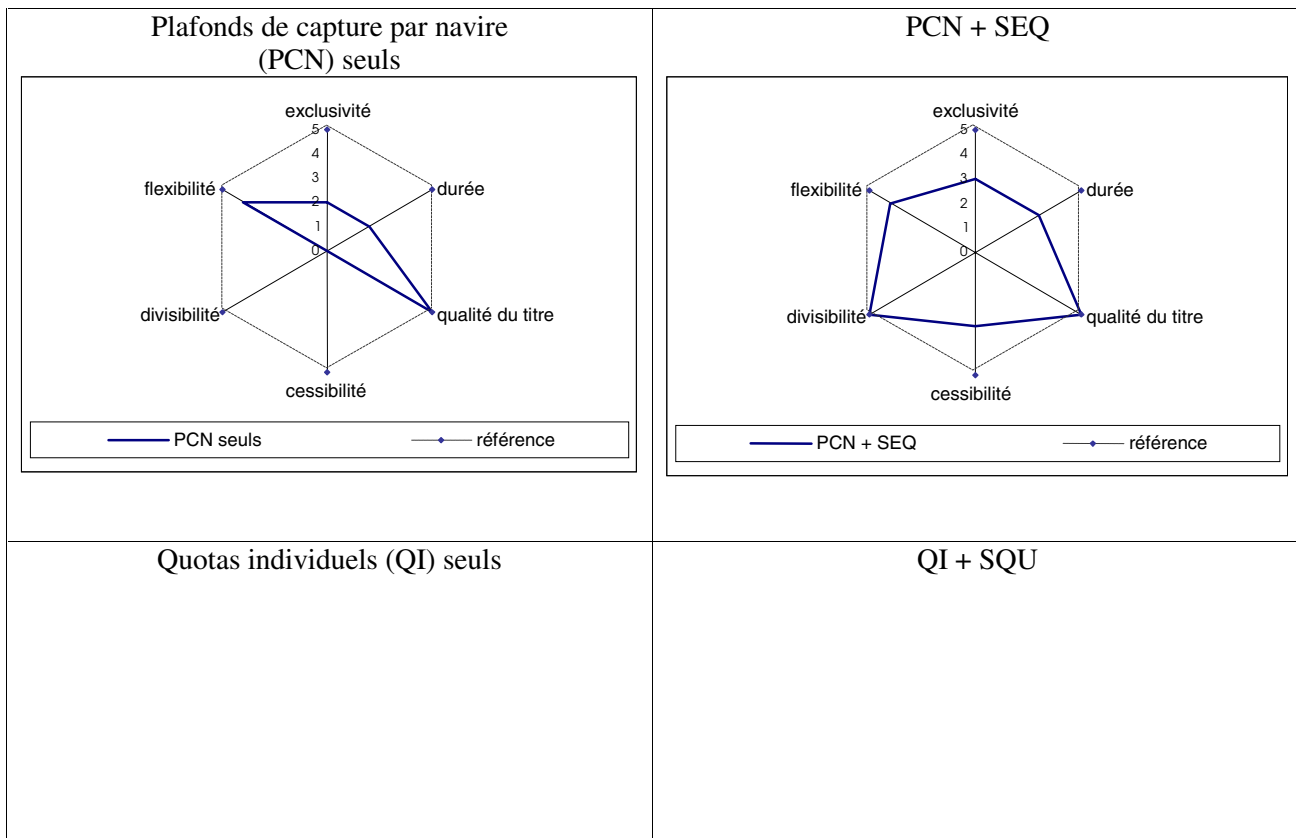
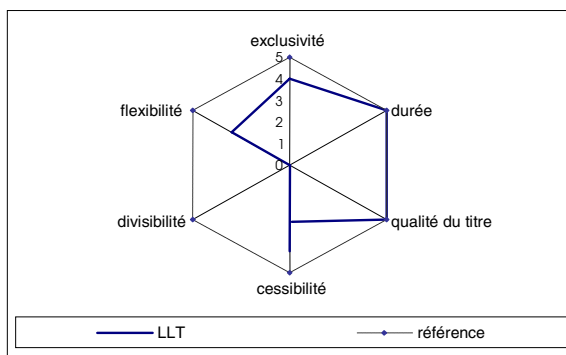
*Flexibilité* : en principe, les détenteurs de PCN disposent d'une marge de manœuvre relativement importante pour définir les modalités de prélèvement de leur quota maximal. Cette faculté étant tempérée en pratique par l'application de mesures techniques, on peut considérer que la flexibilité est relativement élevée, bien qu'elle soit limitée (4 sur l'échelle).

*Synthèse* : en garantissant une certaine exclusivité, le système normal de PCN appliqué en Norvège devrait plus ou moins freiner la course au poisson. Toutefois, la « sur-attribution » est susceptible de compromettre cette ambition. En incitant les parties prenantes à coopérer, le SEQ peut renforcer l'exclusivité et réduire la concurrence. Compte tenu des limites temporelles, ce système n'est peut-être pas appelé à jouer un

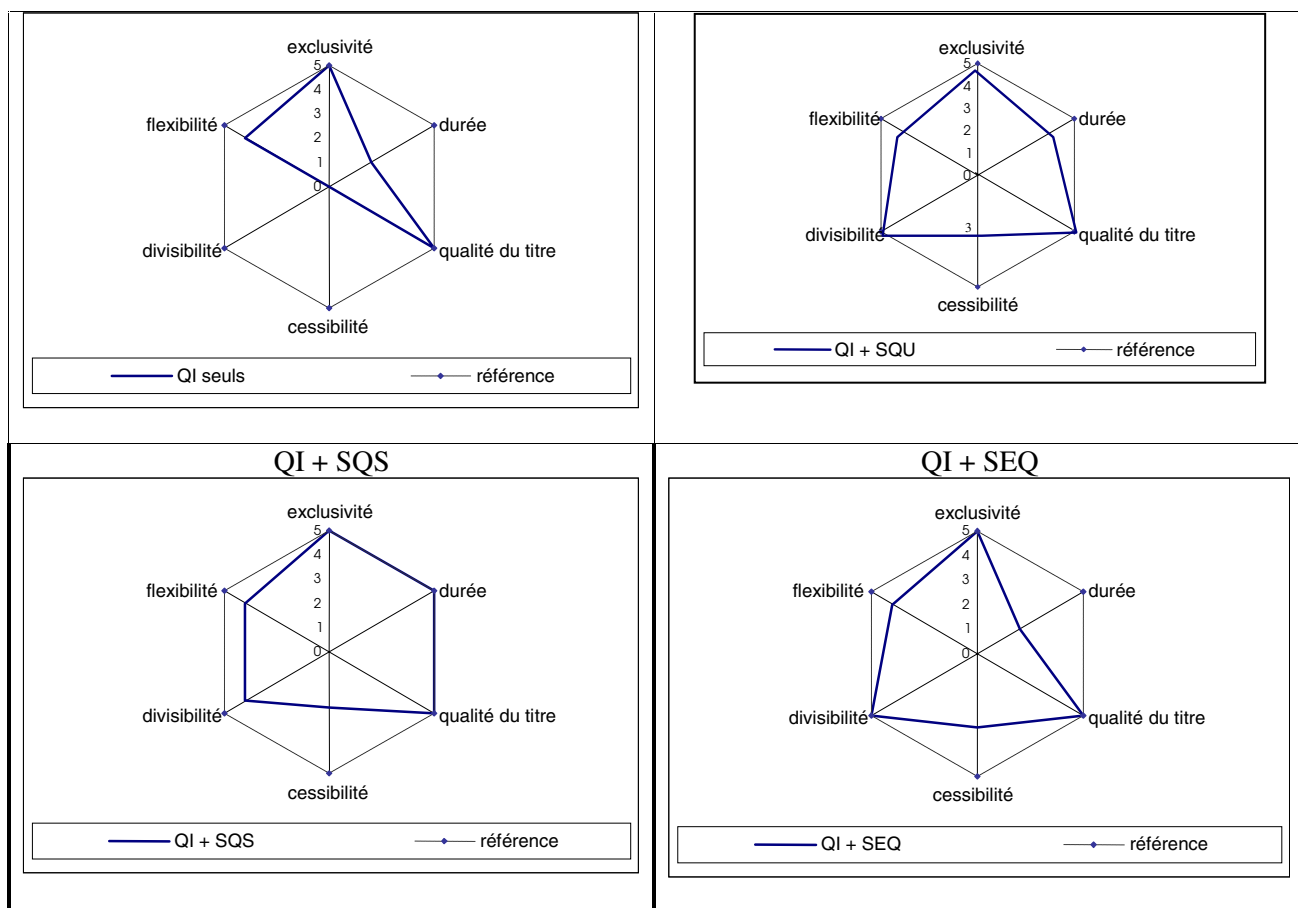
grand rôle dans l'adaptation de la flotte<sup>43</sup>. Néanmoins, il peut contribuer à rationaliser la pratique de la pêche en permettant une réduction temporaire des capacités. Le système norvégien de PCN est illustré par la figure II.11.

**Figure II.11. Caractéristiques des variantes norvégiennes des systèmes de LLT, de PCN et de QI**

Licences limitées transférables (LLT)



<sup>43</sup> On notera qu'un programme spécial de désarmement a été mis en œuvre pour faciliter l'adaptation de ces segments de la flotte. Celui-ci est en partie financé par le secteur halieutique.



## II.4. Japon<sup>44</sup>

### *Mesures techniques visant à préserver la productivité des stocks*

Au Japon, le maintien de la productivité des stocks passe essentiellement par la fixation de totaux admissibles de capture (TAC). Ce régime a été mis en œuvre par les autorités en 1997. Il s'applique actuellement à sept grandes espèces (sardine, maquereau, chinchard gros yeux, balaou, lieu de l'Alaska, calmar et crabe des neiges), soit une production de quelque 1.3 million de tonnes (22 % de la production totale) en 2002. Sont retenues en priorité dans le régime de TAC : (i) les espèces à forte valeur commerciale associée à des niveaux de capture notables à l'échelle nationale ; (ii) les espèces nécessitant d'urgence des mesures de conservation ; ou (iii) les espèces pouvant être visées par des activités de pêche étrangères. Dans les cas où l'abondance est difficile à estimer en raison des fluctuations naturelles du niveau de la ressource, un total autorisé d'effort de pêche est défini pour assurer une exploitation viable des stocks concernés. En outre, plusieurs mesures techniques s'ajoutent aux licences de pêche pour préserver la productivité des

<sup>44</sup> Pour de plus amples informations, voir la note du Japon sur le site Internet de l'OCDE relatif aux pêches : [www.oecd.org/agr/fish](http://www.oecd.org/agr/fish) et l'étude de cas consacrée au Japon au chapitre 5.



stocks (réglementation de la taille des navires, des zones et périodes de pêche, du port d'origine, de l'utilisation des engins et des méthodes de capture, notamment).

### *Instruments de type marché visant à réglementer l'accès*

Deux catégories au moins d'instruments de type marché s'appliquent au Japon pour réglementer l'accès aux stocks : les licences limitées non transférables (LL) pour la pêche au large et en eaux lointaines ; et diverses formes de quotas collectifs (QC) fondés sur des droits de pêche dans les eaux côtières. En 2000, ces dernières représentaient 44 % de la production halieutique en volume, 62 % en valeur et 85 % de l'ensemble des pêcheurs japonais.

On trouvera ci-après la description d'un régime de gestion des pêcheries côtières qui associe un système de quotas collectifs et une organisation particulière consistant à mettre en commun le produit du système collectif de gestion (le produit des ventes). Il convient de noter que les systèmes de mise en commun peuvent aussi s'appliquer à la pêche au large soumise à des licences octroyées par les gouverneurs des préfectures. Les principales caractéristiques des deux dispositifs sont précisées ci-dessous.

### *Aperçu des droits de pêche côtière*

La gestion communautaire des pêches prévaut depuis longtemps dans les zones côtières japonaises. Elle s'appuie sur des droits traditionnels locaux : l'usage veut qu'un groupe de pêcheurs (une coopérative de pêche) ait l'exclusivité de l'exploitation de certaines pêcheries, et soit par conséquent responsable de la viabilité à long terme des ressources. Il ne s'agit pas à proprement parler d'un droit exclusif sur telle ou telle zone marine, mais d'un droit de pratiquer la pêche assorti de conditions précises limitant les périodes de pêche, les espèces capturées et les méthodes employées. Ces droits de pêche (*gyogyoken*) sont de trois types.

- Droit de pêche collectif (*kyodo-gyogyoken*). Le système de gestion est fondé sur la propriété collective des terrains de pêche locaux. Les licences sont réservées aux coopératives de pêche dont deux tiers au moins des membres exploitent les terrains locaux pendant un minimum de 90 jours. Les membres d'une coopérative utilisent la licence à titre individuel.
- Concession (*kukaku-gyogyoken*). Elle se rapporte à l'aquaculture. Ces concessions sont accordées en priorité à des coopératives (bien que l'exploitation soit assurée non pas par la coopérative bénéficiant d'une concession, mais par ses membres).
- Droit de pêche aux filets fixes (*teichi-gyogyoken*). Il s'applique notamment à des espèces telles que le saumon et la sériole.

Les dispositions précises sont mises en œuvre dans les pêcheries par le biais des coopératives de pêche locales. Au total, quelque 1 500 coopératives opèrent le long des côtes japonaises. Les règles qu'elles instaurent découlent de la politique de gestion définie par les autorités.

### *Le système de mise en commun*

Le système de « mise en commun » est utilisé depuis les années 80, époque à laquelle les pêcheurs ont lancé une nouvelle forme d'exploitation des pêcheries pour remédier à

une situation de crise. Il s'agit d'une forme originale de collaboration due à l'initiative des pêcheurs eux-mêmes. Par système de « mise en commun », faute pour l'instant de définition convenue, on entend généralement un processus consistant à calculer la valeur totale des quantités débarquées par les différents pêcheurs pour la répartir ensuite entre tous selon certains critères. En principe, il renvoie non pas à un système de gestion des pêches à proprement parler, mais à un système de répartition qui permet d'exploiter en commun les terrains de pêche. Autrement dit, l'attribution du produit des ventes est préférée à l'attribution de quotas individuels.

C'est dans l'exploitation des mollusques et crustacés et des algues, suivie de la pêche au chalut de fond (pêche artisanale, pour l'essentiel) et la pêche au filet maillant, que les systèmes de mise en commun sont les plus nombreux. La tendance est demeurée relativement stable durant la décennie écoulée. Ces diverses activités ont plusieurs points communs : (i) les prélèvements visent des ressources sédentaires ; (ii) les terrains de pêche intéressants sont limités ; et (iii) la situation est propice à la concentration des navires de pêche et à la concurrence. Le système de mise en commun a été employé par 17 % environ des organismes de gestion des pêches en 1998.

Quelques variantes de ce système sont à signaler. Dans certains cas, la marge de manœuvre des pêcheurs est rigoureusement limitée, alors que dans d'autres, le groupe impose moins de contraintes, si bien que les pêcheurs disposent d'une plus grande latitude pour exercer leur activité. Par ailleurs, les engins et navires de pêche peuvent soit appartenir à des individus, soit relever de la propriété collective, en partie ou en totalité. S'agissant des méthodes de répartition, celle-ci se fait de façon simple et uniforme (50-55 % des cas) ou en fonction de certains critères (40-45 % des cas).

### *Le système de droits fondé sur des quotas collectifs (QC)*

La présente section porte sur les caractéristiques générales d'un système de droits communautaires (droits de pêche collectifs), bien que certaines d'entre elles puissent varier légèrement d'un cas à l'autre. Il s'agit en principe d'une structure à trois niveaux : premièrement, les dispositions découlant des règles d'adaptation des pêches énoncées par les préfetures ; deuxièmement, le système d'exploitation et de gestion des terrains de pêche défini par la Fédération des coopératives ; et troisièmement, le système de gestion des activités mis en place par chaque coopérative. Si les règles des préfetures autorisent la pêche toute l'année, la Fédération peut imposer des périodes de fermeture de deux mois ou plus.

*Exclusivité* : ce système de gestion des pêcheries est fondé sur la propriété commune des terrains de pêche locaux. L'exploitation des terrains de pêche régis par un droit collectif est réservée aux coopératives. L'exclusivité est par conséquent élevée (5 sur l'échelle).

*Durée* : dans le cas du droit de pêche collectif, la licence a une validité de 10 ans. On peut considérer que le niveau global de la caractéristique est relativement élevé (4 sur l'échelle).

*Qualité du titre* : les droits sont octroyés par les autorités des préfetures par le biais des licences. Les gouverneurs peuvent abroger ou revoir les droits de pêche au nom de l'intérêt du public. Une indemnité compensatrice doit alors être versée. Par conséquent, le niveau de sécurité du titre est élevé. En ce qui concerne l'application des dispositions, l'association de deux éléments laisse espérer une grande discipline. Premièrement, le fait que la responsabilité de la viabilité à long terme des ressources soit confiée à un groupe

de pêcheurs est de nature à accroître le « contrôle collectif » ainsi exercé. Deuxièmement, le fonctionnement du système de mise en commun réduit fortement les incitations au non-respect des dispositions, car tous les participants risquent d'être affectés par des comportements non viables. On peut donc considérer que la qualité du titre est élevée (5 sur l'échelle).

*Cessibilité* : à longue échéance, le droit de pêche individuel (la licence) est en principe non transférable. La location des droits est interdite, et des mesures restrictives s'appliquent à la constitution d'hypothèques. Toutefois, des exceptions sont possibles en pratique, ne serait-ce que pour autoriser les cessions au sein d'une même famille. En outre, il convient de noter que le quota collectif ne donne pas lieu dans l'immédiat à une répartition entre les membres (ou à une attribution individuelle). La cessibilité au sens « formel » n'est donc pas nécessaire à l'intérieur du groupe, puisqu'elle existe dans les faits au moment où les modalités de prélèvement du quota collectif sont arrêtées<sup>45</sup>. En conséquence, on peut considérer que, dans l'ensemble, la cessibilité est relativement peu élevée (3 sur l'échelle).

*Divisibilité* : à l'échelle d'une communauté, le droit d'accès à la ressource porte sur une quantité de poisson qui se prête à des subdivisions et à des regroupements. On peut donc considérer que la divisibilité est élevée à court terme, puisque la communauté en question a la possibilité de s'adapter aux évolutions environnementales et économiques. Cependant, à l'échelle individuelle, les informations disponibles tendent à montrer que le droit d'accès au quota collectif est conféré par la licence qui, par définition, n'est pas divisible. Cette situation limite la divisibilité « à long terme » du droit, et par conséquent les possibilités d'adaptation de chacun des membres. On peut donc considérer que la caractéristique a un niveau élevé mais qu'elle est limitée (4 sur l'échelle).

*Flexibilité* : de façon générale, compte tenu des nombreuses réglementations restreignant la marge de manœuvre de chaque pêcheur, la flexibilité est limitée à l'échelle individuelle<sup>46</sup>. On notera toutefois que ces mesures rigoureuses relèvent de l'« autodiscipline », puisqu'elles sont arrêtées collectivement par les pêcheurs. L'instauration, la modification ou la suppression des règles de mise en œuvre des droits de pêche doivent être approuvées à la majorité des deux tiers par les membres de la coopérative (pêcheurs côtiers de la zone considérée). Dans ce cas, on peut considérer que le niveau de « flexibilité collective » est relativement élevé, car les pêcheurs sont libres (sous réserve des dispositions restrictives générales) de définir les modalités d'exploitation des terrains auxquels ils ont accès (4 sur l'échelle).

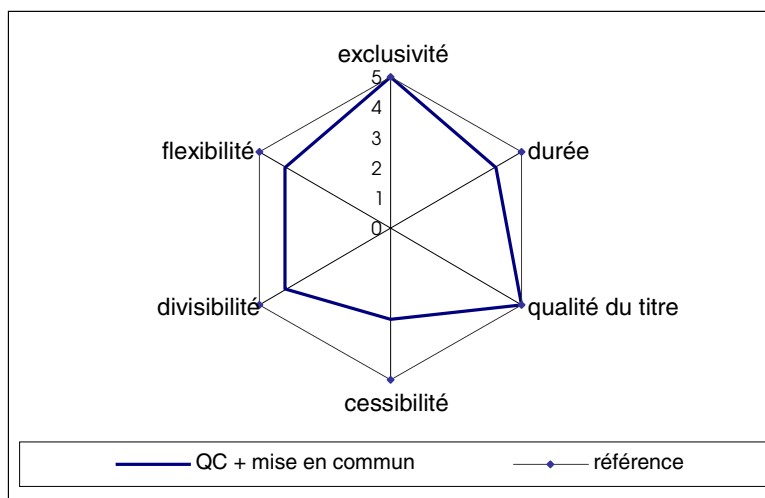
*Synthèse* : les niveaux relativement élevés d'exclusivité, de durée et de qualité du titre incitent les pêcheurs à limiter l'effort de pêche en fonction de l'état de la ressource, de manière à assurer véritablement la conservation des stocks et la stabilisation des captures (pour apporter des avantages à long terme à la communauté). Le processus collectif de décision et le système de mise en commun permettent de juguler les conflits et la « course au poisson ». Qui plus est, en cas de répartition simple et uniforme, le

<sup>45</sup> Voir note de bas de page 20. En pratique, tout se passe comme si les membres du groupe se voyaient attribuer une part individuelle du quota et décidaient ensuite de l'échanger librement pour tirer le meilleur parti possible de leur droit annuel. Dans cette perspective, l'optimisation de l'avantage individuel découle de l'optimisation de l'avantage collectif.

<sup>46</sup> Dans le cas des pêcheries de vernis de la région de Kashima-nada, il existe un système rigoureux de roulement – quatre groupes par zone – qui limite le nombre de jours de pêche et le volume capturé par navire et par zone.

système de mise en commun encourage normalement les pêcheurs à réduire les capacités engagées et les coûts encourus. La variante japonaise du système de quota collectif (QC) est illustrée par la figure II.12.

**Figure II.12. Caractéristiques du système japonais de quotas collectifs et de mise en commun**



## II.5. Canada<sup>47</sup>

### *Mesures techniques visant à préserver la productivité des stocks*

Pour maintenir la capacité de production et de renouvellement des stocks, on utilise simultanément un large éventail de mesures (voir annexe 1 de la note du Canada). Un TAC (total admissible de capture), généralement réparti entre différentes zones ou flottilles, s'applique à la plupart des espèces dans 76 pêcheries (sur les 88 décrites). Quelques grandes exceptions sont à signaler, là où la gestion des pêches vise à réaliser certains objectifs d'échappement – nombre de poissons adultes qui remontent vers les frayères (saumon du Pacifique) – ou à accroître le taux de survie de la population femelle (crevette du Pacifique et homard de l'Atlantique). En outre, la délivrance de permis à accès limité et une réglementation des navires et engins sont prévues pour toutes les pêcheries, tandis que des mesures restrictives portant soit sur le maillage, soit sur la taille effective des poissons et les fermetures par période/par zone s'appliquent respectivement à 81 et 84 pêcheries (sur 88).

### *Instruments de type marché visant à réglementer l'accès*

Au Canada, l'accès à la ressource est réglementé au moyen de cinq catégories d'instruments de type marché. Parmi les 88 pêcheries considérées, subdivisées selon les zones ou les flottilles, 22 sont soumises à des quotas individuels (QI), 26 à des quotas individuels transférables (QIT) ou à des quotas individuels de bateau (QIB), 6 à des

<sup>47</sup> Pour de plus amples informations, voir la note du Canada sur le site Internet de l'OCDE relatif aux pêches : [www.oecd.org/agr/fish](http://www.oecd.org/agr/fish)

allocations aux entreprises (AE), 10 à des quotas collectifs (QC) et 44 à des plafonds de capture par navire (PCN). De manière générale, les systèmes fondés sur des droits<sup>48</sup> recueillent une adhésion de plus en plus large au Canada. En 2000, sur 67 850 permis/licences de pêche commerciale délivrés pour les principales pêcheries maritimes, 12 729 au moins relevaient de divers systèmes de droits, ce qui représentait 19 % des licences/permis accordés pour toutes les grandes espèces. Par ailleurs, la valeur totale des débarquements a atteint 1.2 milliard de CAD pour ces pêcheries soumises à un système de droits, soit au minimum 56 % de la valeur débarquée totale (2.1 milliards de CAD) enregistrée dans les principales pêcheries maritimes.

Les instruments de type marché étant largement utilisés au Canada, on s'attachera ci-après à quatre cas précis pour : (1) mettre en évidence les caractéristiques clés de chaque instrument, (2) rendre compte de la diversité des instruments employés et (3) souligner certains traits novateurs.

### *Quotas individuels de bateau (QIB)*

La pêche aux poissons de fond dans les eaux du Pacifique porte sur plus de 50 espèces, capturées en majorité au moyen d'engins de chalutage de fond et pélagique. Les principales espèces débarquées par les chalutiers englobent le sébaste, le merlu du Pacifique, la sole, le lieu noir, l'aiguillat et la morue lingue. La pêche au chalut se caractérise par sa complexité et l'hétérogénéité des espèces – un même chalut peut ramener une quinzaine d'espèces différentes. S'ajoute la pêche aux poissons de fond pratiquée à des fins commerciales et récréatives, ainsi que par les Premières nations, au moyen de pièges et d'engins munis d'hameçons et de lignes. La valeur des débarquements du chalutage de fond dans le Pacifique a avoisiné 49 millions de CAD en 2000.

Depuis 1997, le chalutage de fond est soumis à des « quotas individuels de bateau » (QIB) entièrement transférables, définis par zones et par espèces, et en fonction de la longueur du navire et de ses antécédents de pêche.

*Exclusivité* : les navires de pêche bénéficient d'une part, exprimée en pourcentage, des quotas attribués par zone/par flottille, qui se traduit chaque année, conformément aux conditions du permis, par l'attribution d'un volume calculé en fonction des TAC en vigueur. En leur accordant directement le droit de pêcher une quantité donnée de poisson, les QIB confèrent aux titulaires de ce droit une exclusivité relativement grande. Cette exclusivité peut pâtir du fait que les stocks de poissons de fond sont partagés avec d'autres utilisateurs, mais des consultations sont organisées régulièrement entre l'administration et les représentants des divers acteurs pour y remédier. On peut par conséquent considérer que l'exclusivité est élevée (5 sur l'échelle).

*Durée* : associé au permis, le quota individuel de bateau est nécessaire pour obtenir celui-ci. En principe, les permis donnent une autorisation d'accès à la ressource qui doit être renouvelée tous les ans. En pratique, le renouvellement est automatique dès lors que tous les critères d'obtention sont remplis et que la redevance exigible a été acquittée, d'où une perception favorable de la durée, aussi implicite soit-elle. La sécurité des QI et la cessibilité définitive des QIT n'étant guère mises en cause, on considère que la caractéristique a un niveau élevé, bien qu'une limite soit fixée à la durée (4 sur l'échelle).

<sup>48</sup> Les systèmes de droits renvoient ici aux systèmes fondés sur des QI, QIT/QIB, AE et quotas collectifs.

*Qualité du titre* : à en juger par les informations disponibles, le titre offre une grande sécurité. Par exemple, pour atténuer les risques liés à la diversité des opérateurs, un programme pilote permet depuis 2002 de redistribuer temporairement les QIB entre chalutiers de fond et pêcheurs de morue charbonnière, en vertu d'un accord entre ces deux secteurs. En ce qui concerne les contrôles, la pêche est soumise à un programme de vérification à quai (PVQ) systématique, intégralement financé par la filière, qui s'applique à un petit nombre de ports de débarquement répertoriés, ainsi qu'à un suivi assuré par des observateurs en mer. Par ailleurs, la contribution canadienne souligne que la gestion par AE/QI nécessite généralement l'assentiment des acteurs de la pêche, ce qui renforce la sécurité du titre et la contrôlabilité du dispositif. On peut considérer que la qualité du titre est élevée (5 sur l'échelle).

*Cessibilité* : les quotas individuels de bateau sont parfaitement transférables. Toutefois, les quantités ont été plafonnées pour certaines espèces, de même que le nombre de QIB détenus, afin d'éviter un regroupement excessif. En outre, l'accès est limité pour les étrangers. Par conséquent, la cessibilité atteint un niveau élevé, mais il existe des restrictions (4 sur l'échelle).

*Divisibilité* : toute fraction d'un QIB peut faire l'objet de subdivisions, de regroupements et de transferts. La divisibilité est par conséquent élevée (5 sur l'échelle).

*Flexibilité* : certaines mesures techniques d'ordre général s'appliquent au chalutage de fond. Cependant, à l'intérieur du cadre ainsi défini, les détenteurs de droits ont toute latitude pour déterminer les modalités de prélèvement de leur quota (autrement dit, pour exploiter leur quota au meilleur coût). On peut considérer que la flexibilité a un niveau élevé, bien que des restrictions s'appliquent (4 sur l'échelle).

*Synthèse* : en apportant des niveaux élevés ou relativement élevés pour toutes les caractéristiques, le programme général de QIB a permis à la filière d'organiser les opérations de la flottille et les activités de transformation de façon à mieux tirer parti des prises et à réduire les rejets en mer. Le système canadien de QIB est illustré par la figure II.13.

### *Quotas collectifs (QC)*

La flottille de navires de moins de 45 pieds à engins fixes opérant dans le secteur de Scotia-Fundy, qui détient plus de 2 500 permis, a adopté en 1996 un régime de gestion communautaire, de préférence à des systèmes de quotas individuels. Dans un premier temps, le segment à engins fixes a été séparé en plusieurs groupes de quotas, collectifs ou géographiques, pour les stocks de morue, d'églefin et de lieu noir dans la division 4X5Y. Un quota a été calculé pour chaque groupe en fonction du volume moyen de ses débarquements, d'après les chiffres de capture de la période 1986-1993. Cette formule de gestion communautaire a été reconduite à titre d'essai pour une période de trois ans à partir de 1997 ; comme en 1996, le quota attribué à la flottille de la division 4X5Y a été réparti entre sept groupes géographiques. Dans une large mesure, les groupes de quotas correspondent aux limites des comtés. Les différents conseils de gestion communautaires élaborent des plans de pêche qui, généralement, subdivisent les quotas en trois catégories selon les engins utilisés : ligne à main, palangre et filet maillant. Des quotas saisonniers et des limites par sorties contrôlées par la filière sont en principe fixés pour chacun de ces groupes de quotas. La valeur au débarquement des produits de ces pêches s'est établie à quelque 22 millions de CAD en 2000.

*Exclusivité* : le système de gestion à plusieurs niveaux consiste à attribuer une quantité donnée de poisson, répartie en fonction des zones et des engins, aux membres de chaque communauté. Les intéressés savent que le quota collectif est réservé au groupe, d'où un niveau relativement élevé d'exclusivité vis-à-vis de l'extérieur. Pour éviter l'utilisation concurrentielle du quota entre les membres d'une même communauté (et la course au poisson), l'activité est en outre réglementée par la communauté elle-même au moyen de quotas saisonniers et de limites par sortie. On peut considérer que l'exclusivité est élevée (5 sur l'échelle).

*Durée* : pour prendre part à un dispositif de gestion communautaire, les pêcheurs doivent disposer d'un permis. Le renouvellement des permis annuels étant plus ou moins automatique (voir ci-dessus), on peut considérer que cette caractéristique a un niveau élevé, malgré une limitation (4 sur l'échelle).

*Qualité du titre* : dès lors qu'ils appartiennent à une communauté donnée, les titulaires de droits ont accès à la ressource. Les informations existantes amènent à considérer que le niveau de sécurité du titre est relativement élevé. La surveillance assurée par la filière elle-même est de nature à renforcer le respect des limites imposées aux sorties. Toutefois, la ressource exploitée dans le secteur de Scotia-Fundy par la flottille de bateaux de pêche à engins fixes de moins de 45 pieds est partagée avec d'autres flottilles, au risque de compromettre la qualité du contrôle. On peut considérer que la qualité du titre est globalement élevée, mais qu'elle est limitée (4 sur l'échelle).

*Cessibilité* : les conseils de gestion peuvent procéder à des transferts temporaires de quotas entre groupes communautaires, ce qui a eu pour effet de ramener le nombre de permis en service dans ces flottilles à 700 environ actuellement. Les informations existantes tendent à montrer que les échanges entre communautés sont soumis à certaines conditions, mais on peut considérer que la cessibilité est élevée à court terme, même si elle est limitée, et qu'elle permet aux communautés de s'adapter aux évolutions environnementales et économiques. Toutefois, à plus long terme, il convient de noter que le droit de prendre part à un système de gestion communautaire (permis) n'est pas transférable, ce qui limite les possibilités d'ajustement structurel de la flottille. Par conséquent, on peut considérer que, dans l'ensemble, la cessibilité est peu élevée (3 sur l'échelle).

*Divisibilité* : à l'échelle de la communauté, le droit d'accès à la ressource porte sur une quantité donnée de poisson qui se prête à des subdivisions et à des regroupements. On peut donc considérer que la divisibilité est élevée à court terme, et permet par ailleurs à la communauté de s'adapter aux fluctuations naturelles et économiques. Toutefois, les informations disponibles montrent que, à l'échelle de chaque pêcheur, le droit d'accès au quota collectif est conféré par le permis, qui par définition n'est pas divisible. Cette situation limite la divisibilité « à long terme » du droit, et par conséquent les possibilités individuelles d'adaptation. On peut donc considérer que la divisibilité atteint un niveau élevé, mais qu'elle est limitée (4 sur l'échelle).

*Flexibilité* : les quotas saisonniers, les limites par sortie et les mesures techniques réduisent la marge de manœuvre dont dispose chaque pêcheur pour choisir les modalités de prélèvement de sa part du quota commun. Toutefois, les décisions en la matière sont prises collectivement par les pêcheurs (ou par le conseil de gestion). Il est permis de considérer que la « flexibilité collective » est relativement élevée, car les pêcheurs sont libres (sous réserve de certaines mesures restrictives générales) d'exploiter comme ils l'entendent le quota détenu par la communauté (4 sur l'échelle).

**Synthèse :** en assurant des niveaux élevés ou relativement élevés d'exclusivité, de qualité du titre, de flexibilité et de cessibilité temporaire, le régime de quotas collectifs est propice à des solutions collectives aux problèmes de gestion halieutique et permet aux organisations professionnelles d'élaborer des plans de pêche compatibles avec les impératifs de conservation qui correspondent aux caractéristiques saisonnières tout en apportant un avantage optimal aux groupes intéressés. Le système canadien de QC est illustré par la figure II.13.

*Variante des quotas collectifs (QC) : le régime de partage des permis de pêche au hareng rogué*

Les populations de hareng du Pacifique migrent en automne des aires de nutrition au large vers les frayères côtières où elles se reproduisent au printemps. Depuis le début des années 70, la pêche au hareng rogué et la récolte (artisanale) d'œufs de hareng sur varech se déroulent pendant un court laps de temps allant de mi-février à fin avril, soit pendant la période de ponte du hareng. Ces activités se sont développées en réaction au marché des œufs de poisson du Japon, très lucratif. Elles font intervenir des engins tels que la senne coulissante et le filet maillant. La valeur des produits au débarquement a atteint 48 millions de CAD environ en 2000.

La pêche au hareng rogué est sous-tendue par un mécanisme de coopération original. Elle est pratiquée de façon intensive pendant une brève période de six semaines environ, de fin février à début avril, mais l'ouverture de certaines zones peut se limiter à quelques jours. Une forte concentration de navires a pu ainsi être observée dans un délai très court. D'où, inévitablement, des formes d'exploitation contraires aux impératifs de viabilité et de sécurité, conjuguées à des problèmes insolubles de maintien de l'ordre. Après avoir mis en œuvre diverses mesures de gestion telles que les permis de pêche à accès limité et les permis par secteur, le ministère des Pêches et des Océans a instauré un régime de partage des permis pour les sennes en 1998, puis pour les filets maillants en 1999. Cet instrument de gestion assimile un groupe de navires (de permis) à un « fonds commun ». Chaque fonds commun dispose de son propre quota, qui dépend du TAC fixé pour la zone et du nombre de permis pris en compte. A sa tête est nommé un responsable qui travaille sur place avec un gestionnaire de ressources du ministère pour déterminer, à tout moment, le nombre de navires autorisés à pêcher. Les bénéfices nets générés par le fonds commun sont ensuite redistribués entre les membres du groupe.

**Exclusivité :** une part du TAC de hareng est attribuée à chaque fonds commun. Le quota commun exclusif est alors mis à profit de manière non concurrentielle par les membres du groupe. L'exclusivité est élevée (5 sur l'échelle).

**Durée :** seuls peuvent relever de ce régime les pêcheurs qui possèdent un permis. Le renouvellement des permis annuels étant plus ou moins automatique (voir ci-dessus), on peut considérer que la caractéristique a un niveau élevé, malgré des limites (4 sur l'échelle).

**Qualité du titre :** du fait de la conception du régime, le titre offre une grande sécurité. Les règles précisent par exemple qu'en cas de dépassement du quota par un groupe donné, des dispositions doivent être prises pour que l'excédent soit décompté d'un autre fonds commun. En outre, tous les produits débarqués font l'objet d'un contrôle, en vertu d'un programme de vérification à quai (PVQ) financé par les titulaires de permis. De plus, les bénéfices nets générés par le fonds commun sont répartis entre les membres, si



bien que la non-observation des règles ne présente aucun avantage à l'intérieur du groupe. La qualité du titre est élevée (5 sur l'échelle).

*Cessibilité* : un système de mise en commun ne donne pas lieu à une répartition du quota entre les membres (ou à une attribution individuelle). La cessibilité au sens « formel » n'est donc pas nécessaire à l'intérieur du groupe, puisqu'elle existe dans les faits au moment où les modalités de prélèvement du quota commun sont arrêtées<sup>49</sup>. Par ailleurs, la cessibilité est possible dans une certaine mesure entre groupes car, en cas de dépassement du quota par un groupe donné, des dispositions doivent être prises pour que l'excédent soit décompté d'un autre fonds commun de la zone soumise à permis. On peut donc considérer que le niveau de cessibilité à court terme est élevé, et permet aux pêcheurs de s'adapter aux évolutions économiques et environnementales. Toutefois, à plus long terme, il convient de noter que le droit individuel d'accéder à la ressource (conféré par le permis) n'est pas transférable, ce qui limite les possibilités d'ajustement structurel pour la flottille. En conséquence, on peut considérer que, dans l'ensemble, la cessibilité est relativement peu élevée (3 sur l'échelle).

*Divisibilité* : à l'échelle du fonds commun, le droit d'accès à la ressource porte sur une quantité donnée de poisson qui se prête à des subdivisions et à des regroupements amenant à considérer que la divisibilité est élevée à court terme, ce qui permet au groupe de s'adapter aux changements environnementaux et économiques. Toutefois, étant donné que les informations disponibles laissent par ailleurs entrevoir une divisibilité « à long terme » plus ou moins limitée (en raison du permis – voir ci-dessus), on peut considérer que cette caractéristique a globalement un niveau élevé, mais qu'elle est limitée (4 sur l'échelle).

*Flexibilité* : les activités de pêche sont organisées par des représentants du fonds commun et de l'administration. La flexibilité est donc réduite à l'échelle individuelle. Toutefois, ces mesures rigoureuses ont pour contrepartie le fait que les pêcheurs sont libres (sous réserve de certaines mesures restrictives générales) de prélever leur quota comme ils l'entendent. Par conséquent, on peut considérer que la flexibilité est globalement élevée, mais qu'elle est limitée (4 sur l'échelle).

*Synthèse* : toutes les caractéristiques atteignent un niveau relativement élevé. Le régime de partage des permis a ainsi mis fin à la course au poisson, fait baisser le coût global de fonctionnement de chaque fonds commun, réduit le volume moyen des prises et amélioré la sécurité des navires sur les lieux de pêche. La gestion de l'effort de pêche est en outre facilitée dans les zones où d'importantes quantités peuvent être capturées dans un laps de temps très court. Le régime de partage des permis est illustré par la figure II.13.

### *Système hybride : allocations aux entreprises + quota collectif (AE/QC) pour la pêche hauturière à la crevette nordique à l'est de Terre-Neuve-et-Labrador*

Au Canada, la pêche à la crevette porte surtout sur la crevette nordique (ou crevette rose), l'une des espèces vivant en eau froide au-delà de 40° N dans les océans Atlantique, Pacifique et Arctique. Dans l'Atlantique, elle est soumise à un processus de gestion pour

<sup>49</sup> Voir note de bas de page 20. En pratique, tout se passe comme si les membres du groupe se voyaient attribuer une part individuelle du quota et décidaient ensuite de l'échanger librement pour tirer le meilleur parti possible de leur droit annuel. Dans cette perspective, l'optimisation de l'avantage individuel découle de l'optimisation de l'avantage collectif.

trois grandes zones : stocks au large des côtes à l'est de Terre-Neuve-et-Labrador, stocks du golfe du Saint-Laurent et stocks de l'est de la plate-forme Scotian.

La pêche hauturière à la crevette nordique pratiquée à l'est de Terre-Neuve-et-Labrador est une activité à forte intensité de capital qui mobilise une flottille de chalutiers-congélateurs modernes. Depuis 1987, elle relève d'un régime d'allocations aux entreprises (AE), lesquelles sont réparties entre les titulaires de permis pour chacune des zones de pêche à la crevette nordique. La valeur des débarquements s'est établie à quelque 181 millions de CAD en 2000.

Le nombre de permis de pêche hauturière se maintient à 17 depuis 1991 (soit, en moyenne, des recettes supérieures à 10 millions de CAD par permis en 2000). Les 17 titulaires traditionnels de permis de pêche hauturière à la crevette nordique sont représentés par quatre parties : la Canadian Association of Prawn Producers (CAPP) représente neuf d'entre eux et la Coalition nordique en représente six, mais aussi la Labrador Inuit Development Corporation. Les deux autres titulaires de permis ne sont pas membres de ces associations. La Coalition nordique correspond de fait à des permis communautaires, car elle comprend des groupes autochtones, des groupes régionaux et des coopératives. Il s'agit donc ici d'une forme de gestion hybride, selon laquelle une communauté prend part au régime des AE (au même titre que tout autre participant) et se voit attribuer un quota collectif pour ses membres<sup>50</sup>. C'est cette situation particulière qui est commentée ci-après.

*Exclusivité* : les différents participants au régime des AE reçoivent des parts égales du quota attribué à la zone/flottille. En donnant directement le droit de capturer une quantité donnée de poisson, les AE confèrent généralement à leurs détenteurs une exclusivité relativement grande. Dans le cas de la Coalition nordique, les quantités attribuées vont à divers acteurs, parmi lesquels figurent des communautés de pêcheurs. Pour éviter les comportements concurrentiels à l'intérieur de ce groupe, les AE sont redistribuées aux parties prenantes. Dans la mesure où les quotas collectifs sont donc exploités de manière non concurrentielle, on peut considérer que l'exclusivité est élevée (5 sur l'échelle).

*Durée* : le système est réservé aux titulaires de permis. Le renouvellement des permis annuels étant plus ou moins automatique (voir ci-dessus), on peut considérer que cette caractéristique a un niveau élevé, malgré des limites (4 sur l'échelle).

*Qualité du titre* : d'après les informations disponibles, le titre est très sûr. En témoigne le fait que le nombre de permis se maintient à 17 depuis 1991. Le contrôle est assuré par la présence généralisée d'observateurs et par des vérifications à quai aléatoires. Toutefois, la contribution canadienne indique que les rejets sélectifs demeurent un sujet de préoccupation pour la police de la pêche. On peut donc considérer que la qualité du titre est globalement élevée, mais qu'elle est limitée (4 sur l'échelle).

*Cessibilité* : les transferts d'AE entre entreprises sont autorisés uniquement à titre temporaire, pendant la campagne de pêche, sous réserve de l'approbation du ministère. On peut considérer que la cessibilité est relativement peu élevée (3 sur l'échelle).

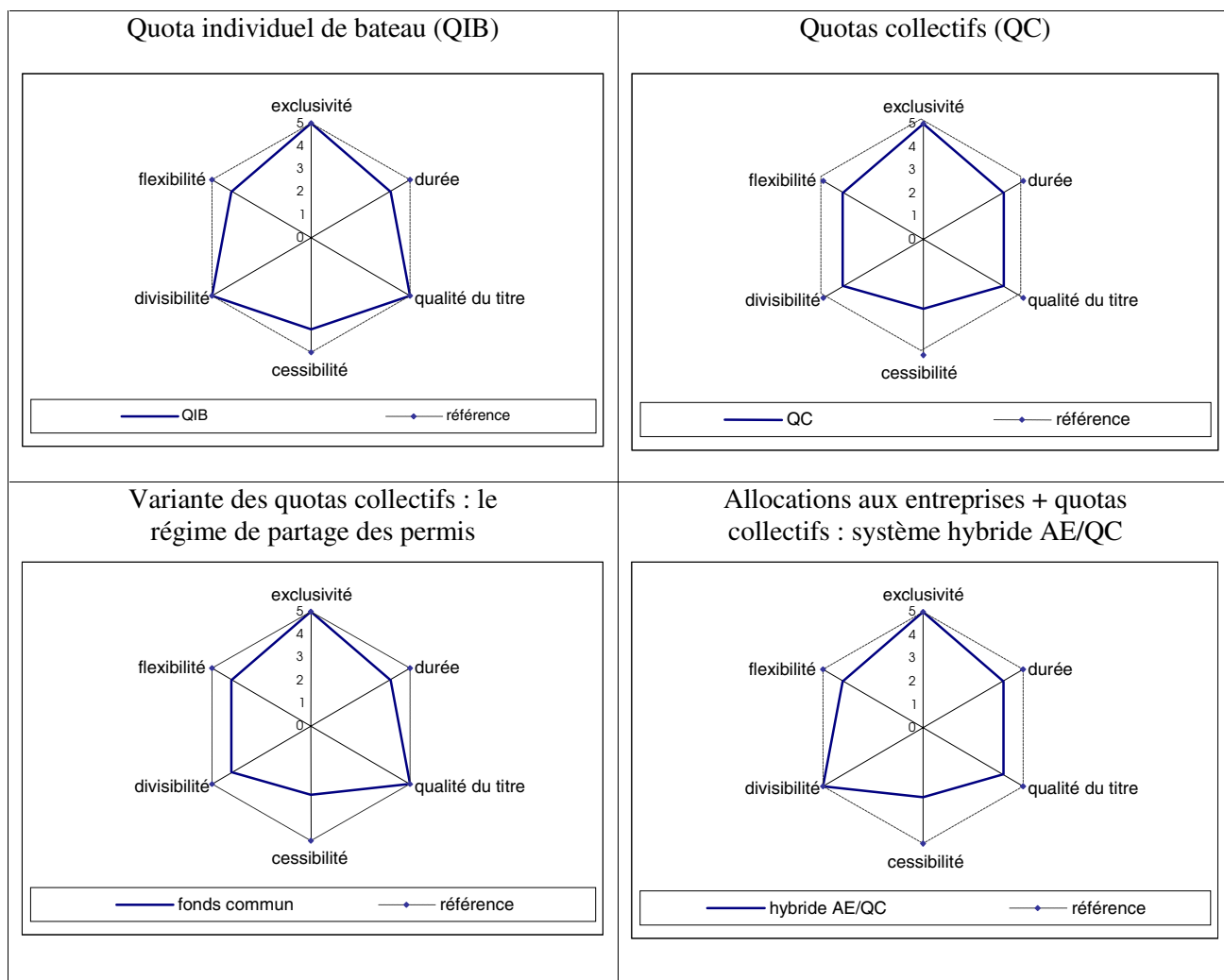
*Divisibilité* : les droits d'accès portent sur des quantités déterminées de crevettes, qui peuvent être subdivisées, regroupées et transférées temporairement. La divisibilité est donc élevée (5 sur l'échelle).

<sup>50</sup> Un système hybride s'applique aussi aux permis commerciaux délivrés à des communautés autochtones dans plusieurs pêcheries de crabe du Golfe et bon nombre de pêcheries du Pacifique.

*Flexibilité* : certaines mesures techniques s'appliquent à la pêche à la crevette : réglementation des engins, maillage minimum et utilisation de la grille Nordmore (dispositif sélectif permettant de réduire les prises accessoires de poissons de fond). Exception faite de ces mesures de portée générale, les bénéficiaires des AE ont toute latitude pour planifier et organiser leurs activités de pêche. On peut considérer que la flexibilité est globalement élevée, mais qu'elle est limitée (4 sur l'échelle).

*Synthèse* : le système hybride soumet au même mode de gestion d'une ressource commune des exploitants variés, qu'il s'agisse d'une entreprise ou d'un membre d'une communauté de pêcheur. Les transferts définitifs sont exclus, mais les niveaux élevés atteints par l'exclusivité, la durée et la qualité du titre sont normalement propices à l'adaptation de la flottille. Les niveaux relativement élevés de la divisibilité, de la flexibilité et de la cessibilité temporaire peuvent faciliter l'utilisation des quotas annuels. Le système hybride du Canada est illustré par la figure II.13.

**Figure II.13. Caractéristiques des systèmes de QIB, QC, de partage des permis et du système hybride AE/QC du Canada**



## II.6. Nouvelle-Zélande<sup>51</sup>

### *Mesures techniques visant à préserver la productivité des stocks*

En Nouvelle-Zélande, la gestion des pêches professionnelles relève dans sa majeure partie du système de gestion par quotas (SGQ). Pour maintenir la capacité de production et de reproduction des stocks, deux types de limitation des captures sont au cœur du dispositif : le total admissible de capture (TAC) et le total admissible de capture commerciale (TACC). Le ministère commence par fixer un TAC, à partir duquel il détermine ensuite le TACC pour l'année en mettant en réserve une partie du stock pour les pêcheurs amateurs et les Maoris dont les pratiques non commerciales relèvent de la coutume, ainsi que pour d'autres prélèvements. Entrent notamment dans cette dernière catégorie les quantités nécessaires à la recherche et le volume estimé des prises réalisées illégalement chaque année.

Le TAC correspond au volume total de poissons qui, d'après les estimations, peut être prélevé sur un stock de façon écologiquement viable, pendant une année donnée. Il englobe la totalité des prélèvements effectués, tous utilisateurs confondus. A de rares exceptions près<sup>52</sup>, il doit être fixé par le ministre de la Pêche en fonction du MSY (production maximale à l'équilibre), c'est-à-dire de la production optimale conciliable avec le maintien de la capacité productive du stock. Un stock peut tomber au niveau du MSY sous l'effet de son exploitation, ou bien être reconstitué jusqu'à ce qu'il atteigne ce niveau.

Le SGQ a été appliqué aux principales espèces commerciales en 1986. D'autres espèces s'y sont ajoutées par la suite et depuis octobre 2004, le total se monte à 95 (l'application du système à quinze autres espèces ou groupes d'espèces à partir d'octobre 2005 est envisagée). Plus de 90 % des captures commerciales relèvent désormais de ce régime.

La pérennité des ressources est également assurée par des mesures visant à éviter ou à limiter les prises accidentelles d'espèces protégées, comme l'albatros ou le lion de mer de Nouvelle-Zélande. S'y ajoutent des mesures techniques telles que la fermeture de zones de pêche ou la réglementation des engins.

### *Instruments de type marché visant à réglementer l'accès : SGQ*

Pour réglementer l'accès à la ressource, le TACC est divisé en parts, lesquelles peuvent être détenues par des particuliers ou des entreprises<sup>53</sup>. Chaque part est convertie en début d'année en droit de capture annuel (DCA). Le DCA correspond donc à la

<sup>51</sup> Pour de plus amples informations, voir la note de la Nouvelle-Zélande sur le site Internet de l'OCDE relatif aux pêches : [www.oecd.org/agr/fish](http://www.oecd.org/agr/fish)

<sup>52</sup> Font exception les stocks dont les caractéristiques biologiques rendent impossible l'évaluation de la production maximale à l'équilibre moyenne (cas du calmar), les stocks repeuplés, ainsi que les stocks internationaux pour lesquels le plafond de capture applicable à la Nouvelle-Zélande est déterminé dans le cadre d'un accord international.

<sup>53</sup> Les étrangers peuvent détenir des parts de quotas et des droits de capture annuels, mais ils doivent obtenir une autorisation préalable des pouvoirs publics.

quantité effective qu'un pêcheur est autorisé à prélever, par espèce, pendant une année donnée. Tout comme les parts du TACC, ils sont librement échangeables.

*Exclusivité* : les titulaires reçoivent les DCA en fonction des parts qu'ils détiennent dans un TACC. Autrement dit, les parts sont multipliées par le TACC pour déterminer la quantité de DCA que chaque titulaire peut utiliser ou vendre. Dans ce système, les droits que les titulaires peuvent exercer sur la ressource sont puissants et exclusifs. La généralisation du dispositif contribue à renforcer l'exclusivité en limitant la présence d'éventuels « intervenants extérieurs ». Le niveau d'exclusivité dû au SGQ peut donc être considéré comme élevé (5 sur l'échelle).

*Durée* : dès lors qu'un stock est soumis au SGQ, les parts sont attribuées définitivement. Le niveau de cette caractéristique peut donc être considéré comme élevé (5 sur l'échelle).

*Qualité du titre* : les parts peuvent être achetées et vendues librement. Elles sont inscrites sur un registre public de la propriété. Toutes les captures et tous les débarquements provenant d'un stock soumis au SGQ doivent être enregistrés et déclarés (que le DCA applicable à ce stock soit ou non la propriété du pêcheur). Les sanctions applicables (sur la base de la « valeur présumée », par exemple) dissuadent ceux qui ne sont pas titulaires de DCA d'exploiter les stocks concernés et font en sorte que les captures se maintiennent dans les limites des DCA. Dans la mesure où l'activité est axée sur l'exportation et où elle est géographiquement concentrée, la contrôlabilité est jugée élevée. Les QIT étant considérés comme des droits de propriété permanents sur l'exploitation de la ressource, le risque souverain est faible. La qualité générale du titre engendré par le SGQ peut donc être considérée comme élevée (5 sur l'échelle).

*Cessibilité* : les parts de TACC peuvent être achetées et vendues librement. Quelques conditions doivent être remplies pour pouvoir en posséder et des restrictions sont imposées à la quantité qui peut être détenue par une même entité ou ses associés. Ainsi, pour devenir propriétaires de parts (et de DCA), les étrangers doivent obtenir une autorisation spécifique. De même, le plafonnement des cumuls de parts limite la quantité que peut posséder une entité ou ses associés (voir le tableau ci-après). Il est possible d'obtenir des dérogations pour dépasser ces limites. Le cumul de droits de capture (DCA) engendrés par les parts n'est pas plafonné. Malgré les diverses conditions à satisfaire pour pouvoir participer aux échanges de parts du TACC, il n'existe pas de restrictions (autres que les dispositions habituelles du droit des contrats) visant le commerce des quotas en tant qu'activité. Globalement, donc, la cessibilité peut être considérée comme élevée, même s'il existe des limites (4 sur l'échelle).

**Tableau II.3. Plafonnement des cumuls de parts de TACC**

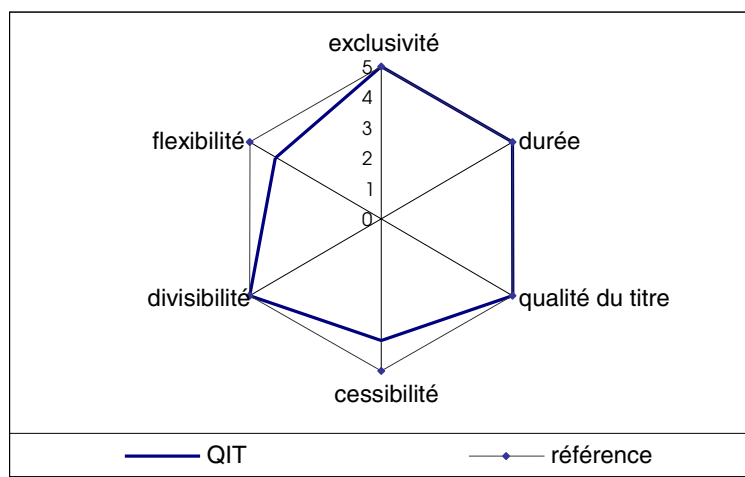
Plafonds	Espèces
45 %	Béryx, thyrsite, blue warehou, escolier royal, merlu, hoki, chinchard gros yeux, langue, hoplostète orange, dore austral, langouste d'Océanie, morue rouge de Nouvelle-Zélande, <i>Seriolella punctata</i> et calmar
10 %	Langouste de Nouvelle-Zélande, toutes zones de gestion par quotas confondus
20 %	Ormeaux, toutes zones de gestion par quotas confondus
20 %	Rouffe à nez bleu
35 %	Toutes les autres espèces

*Divisibilité* : chaque TACC est divisé en 100 millions de parts. Chacune de ces parts est indivisible. La plus petite unité de DCA qu'il est possible de détenir correspond à un kilogramme. Les limites inférieures imposées à la divisibilité sont donc des quantités extrêmement faibles. A ce titre, elles n'ont pas d'incidence sur cette divisibilité et celle-ci, dans le cadre du SGQ, peut être considérée comme élevée (5 sur l'échelle).

*Flexibilité* : les propriétaires de parts du TACC et de DCA ont beaucoup de latitude pour déterminer comment ils entendent optimiser la valeur de leurs droits de propriété. Néanmoins, les mesures techniques restent largement employées dans la pêche professionnelle en Nouvelle-Zélande, ce qui soumet les activités des détenteurs de DCA à des contraintes et peut empêcher la création de nouvelles rentes. La législation nationale et les modifications apportées récemment au dispositif institutionnel donnent aux propriétaires de parts la possibilité de proposer des méthodes de gestion qui augmentent la création de rente à partir de leurs droits de propriété. Au moyen des plans de gestion, ces propriétaires peuvent également agir collectivement pour influencer sur le mode d'exploitation d'une pêcherie. Ces stratégies devraient améliorer la planification et l'exploitation des ressources, et entraîner une augmentation des rentes économiques. La flexibilité peut donc être considérée comme élevée, bien qu'elle puisse encore être accrue (4 sur l'échelle).

*Synthèse* : le système de QIT néo-zélandais est conçu de telle sorte qu'il se généralise progressivement et permet à toutes les caractéristiques d'atteindre un niveau élevé. Le niveau élevé de la qualité du titre, de la durée et de l'exclusivité permet aux pêcheurs de prendre en considération les effets à long terme dans leurs décisions, et peut les inciter à investir dans la pêche. Le niveau relativement élevé de la cessibilité, ainsi que la divisibilité presque intégrale, sont susceptibles de faciliter le processus d'adaptation de la flotte. Le niveau élevé de la flexibilité, de la cessibilité à court terme et de la divisibilité devrait faciliter les ajustements aux impondérables économiques et environnementaux. De plus, le développement de la planification collective, qui associe les copropriétaires des droits d'exploitation à la gestion, facilitera probablement les ajustements à court et long terme. La figure II.14 illustre le système de QIT de la Nouvelle-Zélande.

**Figure II.14. Caractéristiques du système de QIT de la Nouvelle-Zélande  
(90 % des captures commerciales)**



## II.7. Australie<sup>54</sup>

### *Mesures techniques visant à préserver la productivité des stocks*

En Australie, plusieurs mesures sont appliquées pour maintenir la productivité et la capacité de reproduction des stocks. Des systèmes de total admissible de capture (TAC) sont employés dans sept pêcheries du Commonwealth (sur quinze). De surcroît, des mesures techniques sont en vigueur dans la plupart des pêcheries du Commonwealth mais aussi des États. Elles comprennent des réglementations sur la durée de la pêche (fermetures saisonnières, par exemple), sur les lieux de pêche (fermeture de certaines zones, notamment) et sur les engins (limitation du maillage des filets et de la taille des navires, entre autres).

### *Instruments de type marché visant à réglementer l'accès*

La politique des pouvoirs publics australiens vis-à-vis de la gestion des pêches se fonde sur le principe selon lequel les ressources halieutiques constituent une richesse collective. Ainsi, bien qu'une personne privée puisse détenir des droits d'accès à une pêcherie en Australie, les ressources marines elles-mêmes restent la propriété de la collectivité. En application de la *loi de 1991 sur la gestion des pêches*, l'AFMA peut accorder quatre types différents d'autorisations : des droits de pêche réglementaires, des permis de pêche, des permis scientifiques et des licences de pêche pour étrangers. Les paragraphes qui suivent sont consacrés à deux types d'instruments de type marché : quotas individuels transférables (QIT) et quotas d'effort individuel transférables (EIT), mais il existe d'autres formes de réglementation de l'accès à la ressource en Australie (systèmes de restriction à l'entrée -LL- et quotas d'effort).

<sup>54</sup>

Pour de plus amples informations, voir la note de l'Australie sur le site Internet de l'OCDE relatif aux pêches : [www.oecd.org/agr/fish](http://www.oecd.org/agr/fish)

De manière générale, les pouvoirs publics australiens considèrent que les QIT constituent le mécanisme de gestion le plus efficace pour que les pêches soient à la fois écologiquement durables et économiquement efficaces. Surtout, dès lors que la gestion s'appuie sur ces instruments, il est possible de procéder à des ajustements conformes à la loi du marché à mesure que la pêcherie concernée évolue. Cependant, les autorités estiment également que dans certaines circonstances, compte tenu des caractéristiques d'une pêcherie et de son écosystème au sens large, les QIT ne sont pas l'instrument de gestion le plus approprié. Dans ces cas, si le conseil de l'AFMA considère qu'elle doit recourir à d'autres mécanismes, fondés par exemple sur des quotas d'effort individuel transférables, pour atteindre les objectifs que lui assigne la loi, ceux-ci peuvent être employés.

### *Pêcheries australiennes gérées au moyen de QIT*

En Australie, actuellement, vingt pêcheries sont gérées au moyen de QIT. En 1997-98, elles représentaient environ 26 % du poids total des débarquements, et 22 % de leur valeur totale<sup>55</sup>. Sur ces vingt pêcheries, douze sont monospécifiques, cinq ciblent deux espèces, deux en ciblent trois et une (pêche au chalut dans le Sud-Est) est multispécifique (avec seize espèces soumises à des quotas).

Ces pêcheries sont administrées soit par le gouvernement du Commonwealth (fédéral), soit par les gouvernements des États concernés (ou par les deux dans le cadre de l'Accord constitutionnel sur l'espace côtier). Tous les systèmes de QIT australiens diffèrent les uns des autres, mais les explications qui suivent visent à signaler leurs principales caractéristiques communes<sup>56</sup>. Lorsque cela est utile, une distinction est faite entre pêcheries gérées par les États et pêcheries gérées par les autorités fédérales, mais il s'agit ici aussi de généralisations qui ne doivent pas faire oublier que l'hétérogénéité prévaut.

*Exclusivité* : le droit de base, dans les pêcheries australiennes, est la part de quota individuelle transférable (PQIT), c'est-à-dire une partie d'un TAC adopté par les autorités de gestion à chaque saison de pêche. Multiplié par le TAC, il donne le quota individuel saisonnier<sup>57</sup>. En principe, ce système garantit aux titulaires des droits solides et exclusifs d'accès à la ressource. L'exclusivité peut donc être considérée comme élevée (5 sur l'échelle).

*Durée* : la durée des PQIT est variable. Dans les pêcheries administrées par les États, elle est en général identique à celle de la licence, donc souvent de un à cinq ans. Dans certains cas, par exemple dans la pêcherie d'ormeaux de Tasmanie, les droits d'accès ont été accordés pour une durée de dix ans. Dans la mesure où leur renouvellement est quasi automatique, cette caractéristique peut être considérée comme ayant un niveau élevé, mais elle est limitée (4 sur l'échelle).

<sup>55</sup> Sen S, Kaufmann B. and Gerry Geen. 2000. *ITQs and Property Rights. A Review of Australian Case Law*. Proceedings of the tenth biennial conference of IIFET. Corvallis (États-Unis).

<sup>56</sup> Arnason R. (2002), A Review of International Experiences with ITQs. Report 58. CEMARE.

<sup>57</sup> Kaufmann B., Geen G. and Sen S. (1999), *Fish Futures: Individual Transferable Quotas in Fisheries*. Fisheries Research and Development Corporation and Fisheries Economics Research and Management Pty Ltd. Kiama.



La situation est différente dans le cas des QIT qui prennent la forme de droits de pêche réglementaires (DPR) délivrés au titre d'un Plan de gestion réglementaire dans une pêcherie du Commonwealth. Ces droits conservent leur validité pendant toute la durée du plan. Dans la mesure où, en pratique, il est à peu près aussi difficile de mettre fin à un plan que de le mettre en place, les DPR assurent un droit d'accès à long terme, de sorte que le niveau de la caractéristique peut être considéré comme élevé (5 sur l'échelle).

*Qualité du titre* : certains observateurs (Arnason, 2002, par exemple) estiment que le statut juridique des PQIT australiens est plus solide que dans les autres pays. Ils indiquent à cet égard que les droits à quota sont en général considérés comme des droits de propriété par les tribunaux australiens, et que l'annulation des PQIT peut éventuellement donner lieu à un recours constitutionnel et à une indemnisation. Cependant, un examen de la jurisprudence concernant les droits de pêche montre que la modification ou l'expiration du régime ne donnent pas nécessairement droit à une indemnisation (Sen *et al.*, 2000). Bien que le débat reste ouvert entre juristes, cela semble indiquer que la sécurité du titre n'est pas toujours aussi forte qu'on le croit parfois, même s'il convient d'opérer une distinction générale entre les pêcheries qui relèvent du Commonwealth et les pêcheries qui relèvent des États (abstraction faite des législations des États de Victoria et d'Australie occidentale, qui prévoient expressément le versement d'indemnités en cas d'annulation d'une licence). Les QIT du Commonwealth ont été définis par les tribunaux comme une forme de propriété. Aux termes de la Constitution australienne (article 51(xxxi)), le Commonwealth ne peut acquérir une propriété que dans des « conditions équitables » ; en outre, l'article 167A de la loi de 1991 sur la gestion des pêches prévoit des dispositions/obligations en matière d'indemnisation.

En ce qui concerne les contrôles, il est apparu que le système de traçabilité sur papier était complexe et peu efficace (Kaufmann *et al.*, 1999). Ainsi, l'application des réglementations s'est révélée problématique dans le système de QIT du Sud-Est en raison du grand nombre de sites de débarquement et du fait que certaines méthodes de pêche ne sont pas soumises aux contraintes des quotas (Arnason, 2002). Pour surmonter les difficultés, un nouveau dispositif a été mis en œuvre. Il met l'accent sur les vérifications à quai des débarquements. Dans la mesure où les résultats de ce nouveau système n'ont pas encore été évalués, la caractéristique peut être considérée comme ayant un niveau modéré (3 sur l'échelle) dans le cas des pêches relevant des États et élevé (4 sur l'échelle) en ce qui concerne les pêches relevant du Commonwealth, mais elle est dans ce dernier cas limitée.

*Cessibilité* : les QIT australiens sont en principe cessibles, aussi bien définitivement que pour la durée d'une saison de pêche (pêcheries de thon rouge et d'ormeau, par exemple). Cependant, la cessibilité varie d'une pêcherie à l'autre. Souvent, les quotas ne peuvent être cédés qu'aux autres membres de la pêcherie concernée (ce qui limite le groupe des titulaires potentiels). Lorsque les quotas peuvent être transmis à des non-membres du secteur, les étrangers sont exclus. Dans la plupart des pêcheries, les cessions sont soumises à des restrictions concernant le nombre minimum ou maximum de quotas détenus et elles nécessitent toujours le consentement des autorités de gestion (Sen *et al.*, 2000)<sup>58</sup>. Les dispositifs varient selon les pêcheries, mais on peut considérer dans l'ensemble que les systèmes en vigueur dans les États sont presque toujours plus restrictifs que ceux du Commonwealth. Par conséquent, la cessibilité peut globalement

<sup>58</sup> Arnason (2002) signale que le marché des quotas est en général assez étroit en raison des diverses restrictions.

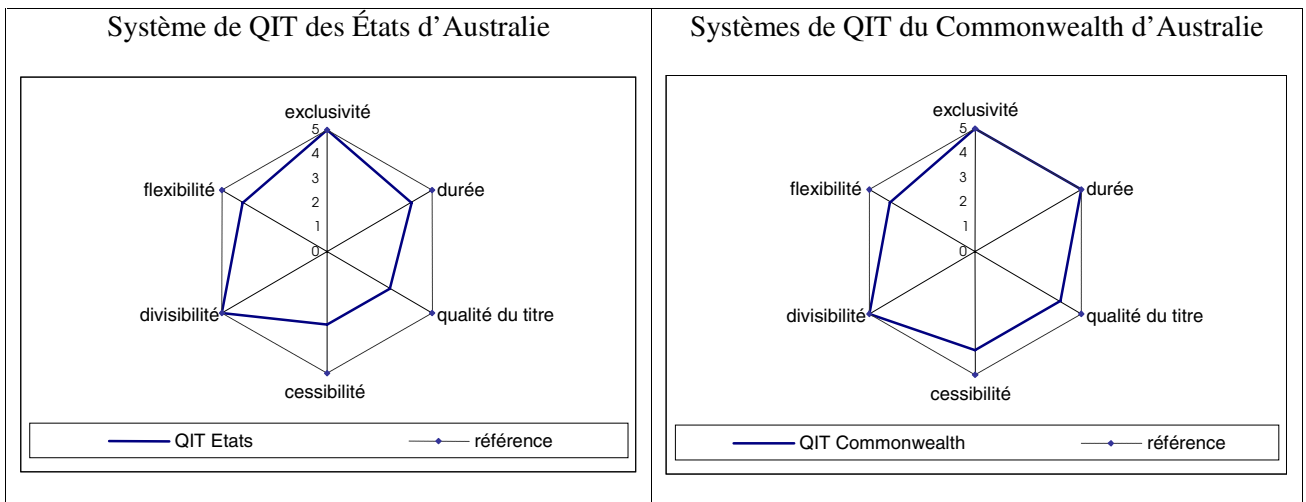
être considérée comme modérée (3 sur l'échelle) dans le cas des pêches relevant des États et élevée (4 sur l'échelle) en ce qui concerne les pêches relevant du Commonwealth, mais elle est dans ce dernier cas limitée.

*Divisibilité* : les QIT sont en principe totalement transférables. Les cas dans lesquels les quotas ne peuvent être cédés qu'en même temps que la licence de pêche constituent une exception notable (les quotas étant dès lors indivisibles). Le niveau général de la divisibilité est élevé (5 sur l'échelle).

*Flexibilité* : nonobstant les mesures techniques en vigueur dans la plupart des pêcheries australiennes, les titulaires de QIT ont beaucoup de latitude pour déterminer comment ils vont optimiser la valeur de leurs titres de propriété. La flexibilité peut donc être considérée comme ayant un niveau élevé, mais elle est limitée (4 sur l'échelle).

*Synthèse* : en assurant aux titres une durée relativement longue et une exclusivité assez forte, les systèmes australiens de QIT en général donnent aux titulaires des droits un horizon de planification assez sûr, qui incite à réaliser des investissements adaptés et rentables dans les techniques de pêche et dans le développement de nouveaux marchés. Si les fortes divisibilité et flexibilité sont de surcroît de nature à faciliter l'adaptation aux événements économiques ou environnementaux imprévisibles, les ajustements de la flotte peuvent néanmoins être limités, en particulier dans les pêcheries des États, par les restrictions imposées à la cessibilité. En outre, le contrôle du dispositif reste difficile en raison du nombre et de la diversité pêcheries concernées. Comme nous l'avons souligné plus haut, les droits de pêche réglementaires du Commonwealth sont les droits existants les plus solides et les plus stables. Ce que sachant, les systèmes australiens de QIT sont illustrés par la figure II.15.

**Figure II.15. Caractéristiques des systèmes de QIT des États et du Commonwealth en Australie**



### *Systèmes australiens d'EIT : pêche de langouste*<sup>59</sup>

Avec une valeur annuelle de 50 millions AUD environ, la pêche de langouste de la zone sud est parmi les plus importantes d'Australie. Son dispositif de gestion est souvent décrit comme un système de QIT (Arnason, 2002, par exemple), mais en réalité, les unités sur lesquelles portent ces « QIT » sont les casiers (Arnason, *ibid*). Le nombre maximum ou minimum de casiers que peut détenir le titulaire d'une licence dans la pêche est ainsi réglementé.

Depuis 1998, les titulaires de licence peuvent s'échanger des quotas de casiers, à condition de respecter les restrictions concernant le nombre maximum et minimum. Compte tenu des informations disponibles, il n'est pas possible d'appliquer le cadre d'analyse à ce cas de figure, mais il semblerait que ce système d'EIT permette de limiter le nombre de captures et d'accroître l'efficacité économique.

## II.8. Corée<sup>60</sup>

### *Mesures techniques visant à préserver la productivité des stocks*

En Corée, un régime de total admissible de capture (TAC) a été instauré en 1999 dans le but de maintenir la productivité des principaux stocks. En 2003, neuf espèces étaient ainsi soumises à des TAC (maquereau, chinchard gros yeux, sardine, *Chionoectes japonicus*, *Saxidomus purpuratus*, jambonneau de mer, troque de Cheju, crabe des neiges et crabe bleu). En outre, la Corée limite l'emploi des engins qui occasionnent une capture intensive tels que les filets maillants et les filets-pièges, et elle applique de nombreuses autres mesures techniques pour préserver la productivité de certains stocks.

### *Instruments de type marché visant à réglementer l'accès : le système de cogestion en concertation avec les pêcheurs*

Estimant que leur mode de gestion des pêches, qui consistait à imposer des mesures obligatoires au secteur, donnait des résultats peu satisfaisants, les pouvoirs publics coréens ont adopté en 2001 un nouvel instrument de type marché pour réglementer l'accès à la ressource, appelé système de cogestion en concertation avec les pêcheurs, forme de quota de capture collectif (QC). Fondamentalement, ce système consiste à étendre les droits et les obligations liés à la gestion des fonds de pêche et des ressources halieutiques, et à exploiter ceux-ci dans l'esprit d'une copropriété.

En 2004, les pouvoirs publics ont donné le statut de collectivités de cogestion des pêches à 177 villages de pêcheurs. Ces villages, soit 15 437 pêcheurs (environ 20 % de la main-d'œuvre du secteur) ont reçu le droit exclusif d'accéder aux stocks placés sous leur responsabilité. Les paragraphes qui suivent décrivent les principales caractéristiques du système.

<sup>59</sup> La pêche de crevette du Nord est un autre exemple intéressant d'EIT. Il s'agit d'une pêche relevant du Commonwealth dont la production a une valeur brute supérieure à 100 millions AUD et dans laquelle un système d'EIT très précis (unités de longueur de filet) a été mis en œuvre dans le cadre d'un plan de gestion réglementaire.

<sup>60</sup> Pour de plus amples informations, voir la note de la Corée sur le site Internet de l'OCDE relatif aux pêches : [www.oecd.org/agr/fish](http://www.oecd.org/agr/fish) et l'étude de cas sur la Corée au chapitre 6.

*Exclusivité* : ce système de gestion s'appuie sur la copropriété de fonds de pêche locaux<sup>61</sup>. Les communautés de pêcheurs qui participent au système de cogestion en concertation jouissent du droit exclusif d'utiliser ces fonds de pêche. En outre, elles sont composées de pêcheurs qui opèrent dans des conditions techniques et réglementaires identiques, ce qui est de nature à assurer la cohésion interne du groupe et réduit les incitations à la concurrence (au sein de la communauté). L'exclusivité peut donc être considérée comme élevée (5 sur l'échelle).

*Durée* : fondamentalement, la licence est accordée pour dix ans. En principe, elle peut être reconduite automatiquement pour dix ans si la communauté de pêcheurs le demande (à condition que les règles soient respectées). Par conséquent, bien que la durée soit limitée, on peut considérer que cette caractéristique atteint un niveau élevé (4 sur l'échelle).

*Qualité du titre* : de manière générale, les droits, autorisés par la loi, prennent la forme de licences délivrées aux communautés. Même en l'absence de licences officielles, la loi reconnaît la nature coutumière du droit (voir la note de bas de page précédente). La validité de la licence de pêche collective est donc assurée, sauf dans quelques cas définis par la législation (aux fins de la protection des ressources marines, de la sécurité de la navigation, du développement de la collectivité). Cependant, en cas de révocation de la licence, les pouvoirs publics doivent indemniser la communauté de pêcheurs concernée. La sécurité du titre passe donc pour élevée. En ce qui concerne les contrôles, on estime que la délégation de la responsabilité de la gestion est susceptible de jouer en faveur du respect des règles. Ainsi, d'après l'étude de cas sur la Corée, la réduction de la pêche illégale fait partie des résultats observés. De plus, dans ce régime de gestion, des récompenses sont accordées aux communautés qui affichent les meilleurs résultats, par exemple sous la forme d'aides financières, ce qui peut aussi fortement inciter à améliorer le respect des règles. Par conséquent, la qualité du titre peut globalement être considérée comme élevée (5 sur l'échelle).

*Cessibilité* : le quota collectif ne donne pas lieu dans l'immédiat à une répartition entre les membres (ou à une attribution individuelle). Chaque communauté organise des opérations de pêche communes et la répartition (comme dans le système de mise en commun japonais décrit plus haut). La cessibilité au sens strict n'est donc pas nécessaire à l'intérieur du groupe, puisqu'elle existe dans les faits au moment où les modalités de prélèvement du quota collectif sont arrêtées<sup>62</sup>. Cependant, les informations disponibles semblent indiquer que la cessibilité entre communautés de pêcheurs participant au système de cogestion en concertation est limitée, et qu'il n'existe pas de mécanisme de cessibilité permettant des ajustements à long terme au sein d'une communauté. En conséquence, on peut considérer que le niveau de cette caractéristique est relativement peu élevé (3 sur l'échelle).

*Divisibilité* : à l'échelle de la communauté, le droit d'accès à la ressource porte sur un volume qui se prête à des divisions et à des regroupements. On peut ainsi considérer que la divisibilité est élevée à court terme. Toutefois, à l'échelon du pêcheur, les informations

<sup>61</sup> Dans certains cas, un droit exclusif est expressément accordé à la collectivité. Dans d'autres, la loi entérine un droit considéré comme « traditionnel » ou « coutumier ».

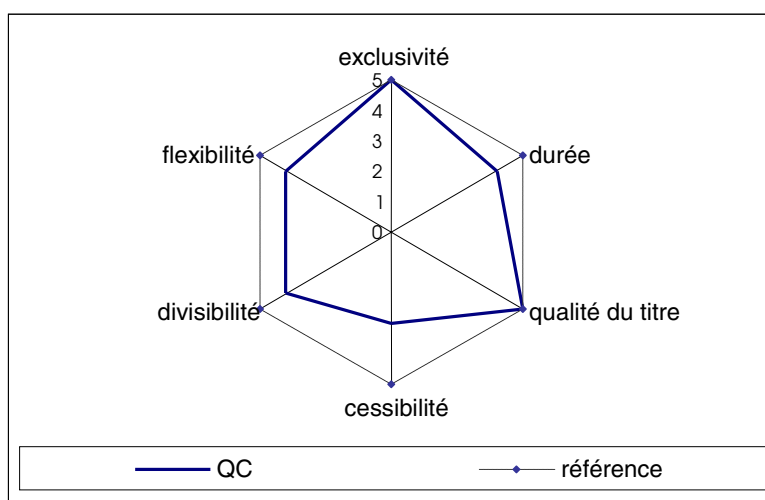
<sup>62</sup> En pratique, tout se passe comme si les membres du groupe se voyaient attribuer une part individuelle du quota et décidaient ensuite de l'échanger librement pour tirer le meilleur parti possible de leur droit annuel. Dans cette perspective, l'optimisation de l'avantage individuel découle de l'optimisation de l'avantage collectif.

disponibles semblent indiquer que le droit d'accès au quota commun passe par la licence, qui n'est pas divisible en tant que telle. D'où un obstacle à la divisibilité du droit « à long terme », et par conséquent à la capacité d'ajustement individuelle. Aussi peut-on considérer que la divisibilité a un niveau élevé, mais qu'elle est limitée (4 sur l'échelle).

*Flexibilité* : de manière générale, de nombreuses réglementations limitent la liberté d'action des pêcheurs, de telle sorte que la flexibilité individuelle est restreinte. Cependant, il convient de noter que ces mesures rigoureuses procèdent d'une « autodiscipline », puisqu'elles sont prises collectivement par les pêcheurs. Avec diverses entités, les communautés de cogestion définissent les règles qui s'appliquent aux pêcheries concernées, moyennant la coordination entre membres et avec leur accord. Dans ces circonstances, on peut considérer que la « flexibilité collective » est relativement élevée, les pêcheurs étant libres (nonobstant certaines restrictions à caractère général) de décider comment ils entendent exploiter leur fond (4 sur l'échelle).

*Synthèse* : le niveau relativement élevé de l'exclusivité, de la durée, de la responsabilité et de la qualité du titre incite les pêcheurs à assurer une préservation efficace de la ressource et à stabiliser les captures (autrement dit, à faire en sorte que la communauté continue d'en retirer un bénéfice à long terme). Généralement, cela a un effet de catalyseur, et renforce les caractéristiques des pêcheries locales, encourage les pêcheurs à participer à la mise en œuvre des systèmes, et limite les différends et la « course au poisson ». Néanmoins, les conflits potentiels entre pêcheurs participants et non participants sont susceptibles de porter atteinte à l'efficacité à long terme du dispositif, de même que le manque de possibilités pour réaliser des ajustements structurels. La variante coréenne des quotas de capture collectifs (QC) est illustrée par la figure II.16.

**Figure II.16. Caractéristiques du système coréen de quotas collectifs (QC)**



## II.9. Autres pays membres de l'OCDE

Dans plusieurs autres pays membres de l'OCDE, des instruments de type marché sont en vigueur pour réglementer l'accès aux pêcheries. Bien que les informations disponibles ne permettent pas de leur appliquer le cadre d'analyse, afin d'être complets, nous donnons ci-après la liste des instruments de gestion en question.

- Finlande : formes de DUT<sup>63</sup> et quotas de capture collectifs (QC), les eaux étant propriété privée. Comme l'indique une note sur le système de gestion finlandais<sup>64</sup>, les eaux du pays peuvent aujourd'hui être réparties en trois groupes en fonction du régime de propriété. Premièrement, elles peuvent appartenir à des particuliers sous forme de parcelles (cas des DUT). C'est dans le Sud et dans l'Ouest du pays que ce cas de figure est le plus fréquent. Deuxièmement, il existe des zones qui appartiennent en copropriété à des groupes de propriétaires fonciers privés. Du point de vue juridique, les propriétaires de ces zones sont des associations d'actionnaires des espaces communs d'un village. Les actionnaires ne sont pas toujours organisés, mais, parfois, ils sont remplacés par l'association de pêche des actionnaires légaux des eaux collectives du village concerné (situation entre les DUT et les QC). Le nombre de parts par village va de deux à plusieurs milliers. Le système est d'autant plus compliqué que la zone maritime de l'archipel est fragmentée par un réseau de délimitations entre villages et propriétés foncières. Enfin, à l'extérieur des limites des villages (et au milieu des plus grands lacs), il existe des zones qui appartiennent au domaine public de l'État.
- Irlande : forme de plafond de capture par navire (PCN). Chaque mois, sur la base des quotas nationaux, le ministère de la Communication, de la Marine et des Ressources naturelles, en consultation avec le secteur, arrête les régimes de gestion qui seront appliqués le mois suivant. Ces régimes de gestion font intervenir des plafonds de capture par navire.
- Mexique : forme de licences limitées transférables (LLT), c'est-à-dire système de permis et de concessions dans lequel « la différence entre permis et concession réside dans le montant investi et les perspectives économiques du projet » et « le fait que les (concessions) sont transférables et, par conséquent, permettent l'entrée de nouveaux agents économiques » (voir le document soumis par le Mexique, paragraphe 25, à l'adresse suivante : <http://www.oecd.org/dataoecd/9/58/34430128.pdf>).
- Pologne : forme de quotas individuels transférables (QIT) dans le cadre du dispositif appelé « plafonds individuels » (voir le chapitre sur la Pologne dans l'Examen des pêcheries dans les pays de l'OCDE, OCDE, 2005). Dans ce dispositif, qui s'appliquait uniquement aux navires de plus de 15 mètres exploitant la morue et le saumon, le quota de capture attribué sur la base d'un permis de pêche spécial pouvait être cédé en tout ou partie à un autre patron pêcheur détenteur d'un quota individuel pour la même espèce. Ce type de transaction nécessitait l'accord du ministère de l'Agriculture et du Développement rural, donné après consultation des associations de pêcheurs. Ce système est resté en vigueur jusqu'au 1er mai 2004.
- États-Unis : DUT, quotas de capture collectifs (par exemple, sous forme de quotas collectifs de développement pour les populations inuits et aléoutes d'Alaska, ou pour la coopérative formée pour gérer le lieu d'Alaska), plafonds de capture par navire (PCN), quotas individuels non transférables (QI), quotas d'effort individuel transférables (EIT, sous la forme de systèmes de pièges transférables), quotas individuels transférables (QIT, pour le cernier, le flétan/la morue charbonnière, la

<sup>63</sup> Système similaire à celui qui existe en Suède jusqu'à 300 mètres de la côte.

<sup>64</sup> <http://www.oecd.org/dataoecd/11/40/34429179.pdf>.

mactre, et la pêche au thon à la senne) (pour plus de précisions, voir l'étude de cas sur les États-Unis en annexe et OCDE, 1997).

## II.10. Groenland<sup>65</sup>

### *Mesures techniques visant à préserver la productivité des stocks*

Le total admissible de capture (TAC) est la pierre angulaire du système de gestion appliqué par le Groenland pour maintenir la capacité de production et de reproduction des stocks. Chaque année, des TAC sont fixés par le gouvernement autonome (Landsstyre) pour certains stocks de la zone de pêche groenlandaise. On compte actuellement 11 espèces soumises à des TAC dans le secteur de la pêche au large : crevette, flétan du Groenland, crabe des neiges, grenadier, sébaste, flétan de l'Atlantique, loup, capelan, merlan bleu, cabillaud et poissons de fond (ainsi que deux sous-stocks, englobant l'omble chevalier et le poulpe/calmar, auxquels s'ajoutent les prises accessoires). Des quotas sont définis en commun avec la Russie pour l'églefin dans les eaux russes, avec la Norvège pour l'églefin et le lieu noir dans les eaux norvégiennes et avec les îles Féroé pour le hareng ; un quota supplémentaire de hareng est déterminé par des accords internationaux. Les accords ainsi conclus imposent des plafonds aux navires groenlandais qui exploitent les territoires de pêche des partenaires intéressés. Dans la ZEE, les espèces soumises à des TAC représentent plus de 96.6 % de la valeur des captures réalisées, la crevette occupant la plus large part (65 % de la valeur des captures soumises à des TAC en 2003). En ce qui concerne la pêche côtière, seuls la crevette, le crabe et la coquille Saint-Jacques font l'objet de TAC.

Au régime de TAC s'ajoutent plusieurs dispositions tendant à améliorer la viabilité de l'exploitation des stocks. Diverses mesures techniques peuvent être citées en exemple : interdiction de la pêche dans certaines zones ou pendant certaines périodes ; conditions d'armement et d'utilisation des navires ; interdiction de certains engins et normalisation du matériel de pêche ; taille minimale des poissons capturés, réglementation du maillage et vérifications correspondantes ; et plafonnement des prises accessoires de certaines espèces. C'est ainsi qu'a été instaurée au large de la côte orientale du Groenland une zone de protection du sébaste dans laquelle la pêche au chalut de fond est complètement interdite. Depuis 2001, en vertu d'une disposition ministérielle, l'utilisation de grilles sélectives est obligatoire pour la pêche à la crevette.

### *Instruments de type marché visant à réglementer l'accès*

#### *Caractéristiques générales*

Au Groenland, l'accès aux TAC nationaux est réglementé de plusieurs manières. Pour les espèces soumises à un TAC, chaque stock est divisé en quotas<sup>66</sup>. Les quotas sont en principe réservés aux navires et aux propriétaires de navires reconnus comme étant

<sup>65</sup> Pour de plus amples informations, voir la note du Groenland sur le site Internet relatif aux pêches, à l'adresse [www.oecd.org/agr/fish](http://www.oecd.org/agr/fish).

<sup>66</sup> Les espèces pour lesquelles aucun quota n'est fixé sont exemptes de toute mesure restrictive en vertu de la loi sur la pêche.

groenlandais<sup>67</sup>. Les quotas disponibles sont répartis entre les segments de la flottille (groupes déterminés de navires immatriculés au Groenland), les groupes professionnels et les pêcheries extérieures au Groenland par période et par zone géographique. Par exemple, le TAC de crevettes à l'ouest du Groenland est attribué pour 43 % au segment côtier de la flottille et pour 57 % au segment pêchant au large. A l'intérieur des segments de la flottille, les quotas sont généralement redistribués aux propriétaires de navires selon la part qui leur revient. Chaque propriétaire se voit allouer pour l'année la quantité maximale pouvant être prélevée sur un quota donné (quota annuel), exprimée en tonnes.

Ensuite, la réglementation est fondée sur quatre types différents de permis : les permis à durée limitée, avec ou sans quota, et les permis à durée illimitée, avec ou sans quota. Il appartient au gouvernement d'imposer tel ou tel type de permis, sauf dans les cas de la crevette (pour laquelle le critère temporel ne s'applique pas – les attributions de quotas sont renouvelées tous les 5 ans pour les chalutiers pêchant la crevette au large – et les quotas sont transférables) et du saumon, pour lequel le permis est prévu par la loi sur la pêche. Les pêcheries non soumises à des permis sont accessibles à tous les navires groenlandais jusqu'à épuisement du TAC.

Étant donné que le régime de gestion des pêcheries du Groenland repose en grande partie sur des quotas individuels transférables (QIT), cet instrument de type marché est décrit dans la section suivante. L'existence d'un système d'effort individuel transférable (EIT) doit cependant être signalée, en particulier pour les navires de moins de 75 TJB pratiquant la pêche à la crevette. Dans ce cas, la méthode de réglementation (système de quotas de capacité) consiste à attribuer un certain nombre de points à chaque pêcheur concerné en fonction des activités qu'il a exercées au cours des années précédentes et des capacités techniques dont il dispose (taille du navire, type d'engin, etc.). Ces points sont transférables sans restriction, si bien que l'achat de points permet d'améliorer la capacité de pêche et de moderniser les engins<sup>68</sup>.

### *Le système groenlandais de QIT applicable à la pêche à la crevette*

Au Groenland, le système de QIT ou de « part individuelle du quota » a été instauré en 1990 pour la pêche à la crevette au large, puis étendu le 1<sup>er</sup> janvier 1997 à la pêche à la crevette côtière. Comme indiqué précédemment, la crevette a représenté deux tiers environ des recettes tirées de la pêche par le Groenland en 2003.

*Exclusivité* : pour les permis associés à un maximum admissible de capture, comme dans le cas du système de QIT applicable à la crevette, la taille du quota est rendue publique chaque année par le Landsstyre. Chaque opérateur connaît la quantité que les autres titulaires sont en droit de pêcher. En outre, la part du quota ou le quota annuel alloué à un segment donné de la flottille ne peut être pêché par un autre segment. Compte tenu de la grande exclusivité ainsi conférée à l'échelle des groupes, le niveau de la caractéristique est élevé (5 sur l'échelle).

*Durée* : en règle générale, les parts de quota sont détenues par les propriétaires des navires et transmissibles par héritage. Dans le cas de la crevette, on considère que les permis échappent aux conditions de durée, car l'attribution des quotas est renouvelée tous

<sup>67</sup> Bien que le gouvernement autonome puisse accorder des dérogations le cas échéant.

<sup>68</sup> Pour de plus amples informations, voir la note du pays. L'analyse de ce système pourrait être approfondie à l'avenir.



les 5 ans pour les chalutiers pêchant au large. Le niveau de la caractéristique est élevé (5 sur l'échelle).

*Qualité du titre* : compte tenu du rôle social et économique de la filière pêche au Groenland, des efforts particuliers sont consacrés aux opérations de police. Des inspections sont organisées conjointement par le « Grønlands Kommando » (GLK, flotte navale basée à Grønnedal, dans le sud du Groenland, et aérienne basée à Narsarsuaq) et le service des permis de pêche (GFLK), organe du gouvernement autonome chargé de délivrer et de vérifier les permis de pêche. Ces opérations consistent notamment à contrôler en mer, à bord des navires, les prises et les engins utilisés. Elles peuvent être complétées par des contrôles effectués dans les usines de transformation. S'agissant de la sécurité du titre, il convient de noter que le gouvernement peut modifier temporairement, par voie d'avis, les conditions d'exercice des activités de pêche, d'où un risque souverain relativement grand. Par ailleurs, le Landsstyre a la faculté d'imposer une réduction des parts de quota en cas de fusion d'entités propriétaires de navires, ce qui constitue également un risque. Néanmoins, il arrive aussi que le gouvernement achète des parts de quota pour réduire l'activité de pêche ou procéder à une redistribution<sup>69</sup>, le risque souverain étant ainsi réduit. On peut considérer que la qualité du titre est élevée, même si elle est limitée (4 sur l'échelle).

*Cessibilité* : un propriétaire de navire peut, sans incidence sur son permis et ses parts de quota, vendre tout ou partie de son quota annuel, si son navire est endommagé ou si de longues réparations dans un chantier naval s'imposent. Des obstacles naturels dus à la glace ou à d'autres facteurs peuvent aussi empêcher un propriétaire d'épuiser son quota annuel. La cession d'un quota annuel peut également intervenir lorsque la situation économique ou administrative l'exige. Les entreprises publiques relevant du gouvernement autonome peuvent vendre et acheter des quotas annuels sans tenir compte des dispositions prévues par les sous-sections (1) à (3) de la loi sur la pêche. Toutefois, les transferts de parts de quota et de quotas annuels doivent recevoir l'approbation du Landsstyre, et la cessibilité des droits de pêche est par ailleurs restreinte de plusieurs manières : les achats effectués par une entreprise ou un pêcheur ne peuvent porter le total de leur part à plus de 33.3 % du quota alloué au segment de la flottille de pêche au large dans la zone réglementée ; les achats effectués par une entreprise ou un pêcheur ne peuvent porter leur part à plus de 10 % du quota alloué à la flottille côtière dans la zone réglementée ; un quota annuel attribué à un segment donné de la flottille ne peut être prélevé par un autre segment. On peut donc considérer que la cessibilité est élevée, mais qu'elle est limitée (4 sur l'échelle).

*Divisibilité* : les informations disponibles montrant que toute fraction du droit se prête à des subdivisions, à des regroupements et à des échanges, il en ressort que la divisibilité est élevée (5 sur l'échelle).

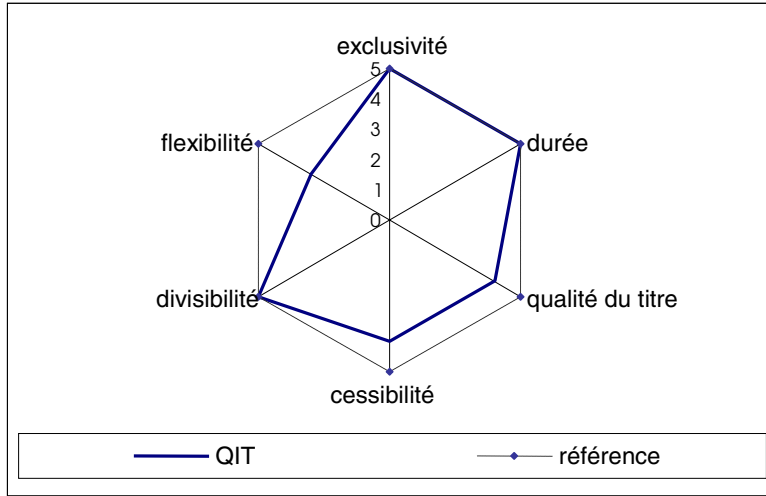
*Flexibilité* : les titulaires de droits disposent d'une marge de manœuvre relativement grande pour planifier et organiser leurs activités de pêche durant une année donnée. En outre, le gouvernement peut autoriser une entreprise qui a épuisé son quota annuel à continuer à pêcher, à condition que les quantités prélevées en plus du quota annuel soient déduites de son quota pour l'année suivante. Par ailleurs, il peut faire en sorte qu'une entreprise n'ayant pas épuisé son quota annuel bénéficie l'année suivante d'une augmentation de quota correspondant à la part non utilisée. Le niveau de la caractéristique est accru en conséquence. Des mesures restrictives s'appliquent

<sup>69</sup> Appliquée en 2004, cette mesure passe par la mise en place d'une banque de quotas.

néanmoins à la plupart des pêcheries. C'est ainsi que le gouvernement peut définir, par voie d'avis, les dates de début et de fin des activités de pêche. Pour les pêcheries du Groenland, conformément à la section 6 de la loi sur la pêche, la délivrance d'un permis peut être subordonnée aux conditions suivantes : (1) les prises doivent être acheminées, en totalité ou en partie, vers une ou plusieurs entreprises de transformation précises implantées au Groenland, le cas échéant dans des délais donnés et selon certains critères relatifs à la quantité, à la qualité et à la gamme des produits (engagement de livraison) ; et (2) l'équipage doit comprendre une proportion donnée de membres ayant un lien permanent avec la société/collectivité groenlandaise (composition de l'équipage). Les droits étant par conséquent moins étendus, on peut considérer que le niveau global de la flexibilité est intermédiaire (3 sur l'échelle).

*Synthèse* : en assurant des niveaux relativement élevés à l'ensemble des caractéristiques, le système de QIT du Groenland freine la tendance à la surcapitalisation et à la surexploitation. D'une part, les intéressés ne sont pas économiquement incités à investir plus que leurs parts respectives des quotas ne le permettent. D'autre part, les niveaux élevés de la durée et de la qualité du titre sont propices à des investissements sûrs (à elle seule, la flottille de pêche au large a consacré 570 millions de DKK, soit 76.6 millions d'EUR, à l'achat de quotas au gouvernement autonome depuis l'instauration du système de QIT au début des années 90). Toutefois, les dispositions limitant la cessibilité et la flexibilité risquent de nuire à l'utilisation des quotas annuels. Le système groenlandais de QIT est illustré par la figure II.17.

**Figure II.17. Caractéristiques du système groenlandais de QIT**



## **PARTIE III**

### **CAS DE PAYS**



## Chapitre 4

### Islande\*

#### Introduction

Il est désormais largement admis que le problème de l'inefficience économique des pêcheries, souvent rattaché au problème des biens collectifs (Hardin, 1968), tient pour l'essentiel à l'imperfection ou à l'absence de droits de propriété sur les ressources naturelles, les stocks et les habitats océaniques (Scott, 1955, Neher *et al.*, 1989, Arnason, 1997, Shotton, 2000). Faute de droits de propriété satisfaisants, les ressources naturelles ne peuvent faire l'objet d'échanges. On ne saurait donc voir apparaître de marché ni, *a fortiori*, de mécanismes susceptibles d'orienter les comportements dans l'intérêt de tous.

Dans ces conditions, les autorités de gestion ont en gros le choix entre trois solutions.

1. Ne pas intervenir, auquel cas les ressources halieutiques les plus prisées sont presque assurément vouées à la décimation.
2. Essayer de réguler l'exploitation par des mesures restrictives directes de divers types. Ces mesures, appliquées comme il convient, peuvent assurer la conservation des stocks, mais sont économiquement dépourvues d'efficacité, ou constituent même un véritable gaspillage<sup>1</sup>.
3. Tenter de stimuler l'offre et la demande à l'aide d'instruments de type marché.
4. Les instruments de type marché envisagés appartiennent en principe à l'une des deux catégories suivantes (Arnason, 1994) :

---

\* Ce document été rédigé par Ragnar Arnason avec l'aimable autorisation de l'Association de pêche qui a donné accès à ses fichiers, dont sont tirées une bonne part des données empiriques utilisées. L'aide de Brynhildur Benediktsdottir (des services statistiques officiels) a été aussi largement mise à profit. Il convient par ailleurs de remercier Ari Arason et plusieurs membres de la Direction des pêches, des services statistiques officiels et du ministère de la Pêche islandais pour leur précieuse contribution. L'auteur assume l'entière responsabilité des erreurs et inexactitudes qui pourraient subsister.

<sup>1</sup> D'après le rapport établi par l'OCDE en 1997 et bien d'autres sources, les mesures restrictives directes ne débouchent généralement pas sur des avantages économiques durables. Or leur mise en oeuvre et la vérification de leur application sont coûteuses. Aussi se traduisent-elles le plus souvent par une perte économique nette.

5. Instruments fiscaux ; et
6. Droits de propriété.

Les taxes stimulent le fonctionnement du marché en imposant un droit pour l'usage de la ressource naturelle. Théoriquement, ce droit correspond au montant qu'un hypothétique propriétaire de la ressource soucieux de maximiser ses profits, qui opère sur un marché concurrentiel, exigerait d'autrui en échange de l'utilisation de la ressource. Dans le cas de la pêche, on estime souvent que ce droit devrait être calculé sur la base d'un montant par unité prélevée (Arnason, 1990, Weitzman, 2002). Or, étant donné que le volume pêché n'est qu'un des aspects de l'impact de la pêche sur les stocks – aux côtés de variables telles que les prises accessoires, la distorsion de la répartition par âge du stock, les stress et désordres comportementaux chez les diverses espèces, les modifications des habitats, etc. –, une taxe de capture, aussi idéale soit-elle, ne parviendra pas à assurer une efficacité parfaite de la pêche.

Les autorités de gestion peuvent aussi chercher à pallier l'absence de marchés en instaurant des droits de propriété sur les ressources ou des instruments qui s'en rapprochent. Ces droits de propriété peuvent prendre de nombreuses formes pour la pêche : (a) propriété exclusive ; (b) quotas individuels (QI) ; (c) quotas individuels transférables (QIT) ; (d) droits d'usage territoriaux dans les pêcheries (DUT) ; et (e) droits de pêche communautaires. Dès lors que ces droits de pêche sont transférables, ils donnent lieu à un marché. De ce marché se dégage un prix appelé à orienter directement et indirectement les activités des participants à la pêche, comme tout autre prix du marché.

Bien que les marchés de ressources naturelles ainsi créés de toutes pièces soient à bien des égards très comparables aux marchés classiques, des différences sont à signaler. Premièrement, les types de droits de propriété sur lesquels s'appuie le marché n'ont rien de spontané. Ils ont été établis artificiellement à des fins bien précises. Par conséquent, leur efficacité passe d'ordinaire par la mise en place et le fonctionnement des structures adaptées, auxquelles incombent notamment les tâches de contrôle. Deuxièmement, les droits de propriété créés laissent souvent à désirer par rapport à des droits de propriété parfaits. Les QI et les QIT, par exemple, se rapportent au volume prélevé sur un stock donné. A la différence du régime en vigueur dans le secteur agricole, aucun droit de propriété n'est conféré sur les biens véritablement importants, à savoir les poissons et les habitats dans lesquels ils évoluent. Les DUTP peuvent être relativement plus satisfaisants à cet égard, mais sont eux-mêmes à la merci des phénomènes de migration qui apportent ou soustraient des poissons et autres organismes et matières aux espaces en question. Le seul droit de propriété sur les ressources marines qui se rapproche du régime traditionnellement applicable aux terres est la propriété exclusive. Dans une optique d'efficacité économique, la plupart des droits de propriété sur les pêcheries, à commencer par les QI/QIT, présentent donc les mêmes inconvénients que les instruments fiscaux évoqués ci-dessus. Troisièmement, le fonctionnement optimal de beaucoup de ces droits de propriété reste subordonné à un certain degré d'intervention de l'administration centrale. Aussi faut-il, au moins dans le cas des QI ou des QIT, sinon dans celui des DUTP et des droits de pêche communautaires, qu'une instance compétente plafonne les prélèvements, par exemple en fixant un total admissible de capture (TAC). En général, la création de droits de propriété sur les pêcheries (la propriété exclusive faisant semble-t-il exception) n'a donc pas nécessairement pour corollaire une décentralisation complète. Ces remarques s'appliquent d'ailleurs aussi à un grand nombre d'instruments financiers ou monétaires.

Depuis 1979, l'Islande a progressivement fait intervenir les QIT dans la gestion de ses pêcheries, les principales mesures ayant été prises en 1984 et 1990 (Anonyme, 2004). Parallèlement, le système s'est peu à peu amélioré en termes de conception et de fonctionnement. A l'heure actuelle (en 2004), la quasi-totalité des pêcheries islandaises sont gérées selon des QIT<sup>2</sup>. Les QIT sont définis (Scott, 1997) comme des droits de propriété visant à remédier au problème des biens communs dans le domaine de la pêche. En théorie (Arnason, 1990), les QIT doivent apporter des résultats micro-économiques, en permettant de prélever le TAC la manière la plus efficiente. On part en outre du principe que la pêche tend d'autant plus vers la pleine efficacité que le TAC est fixé au niveau voulu pour chaque campagne.

Il s'agit ici d'examiner l'impact des QIT sur une variable particulière liée à l'efficacité des pêcheries islandaises, à savoir la taille de la flotte<sup>3</sup>. En général, au moment où un système de gestion plus satisfaisant est instauré, la pêche est déjà fortement surexploitée et la flotte largement pléthorique. Manifestement, il en est allé ainsi en Islande. Autrement dit, la réduction de la flotte est un critère d'efficacité du régime de QIT. Paradoxalement, on constate d'ordinaire dans les pêcheries soumises à des QIT, en Islande comme ailleurs dans le monde, que si des variables telles que l'effort de pêche, la répartition dans le temps et la qualité des produits débarqués sont sensibles à l'effet incitatif des QIT, les ajustements apportés à la taille de la flotte de pêche sont relativement lents (pour l'Islande, voir Anonyme, 2004 ; pour d'autres pêcheries régionales selon des QIT, voir Hatcher *et al.*, 2002).

La question est examinée d'un point de vue à la fois théorique et pratique dans le présent document. La partie théorique vise à déterminer l'adaptation optimale (et par conséquent vraisemblable) de la taille de la flotte en fonction des incitations offertes par les QIT dans des conditions économiques habituelles telles que l'exprime la fonction de coût d'investissement. Ces considérations théoriques valent bien entendu pour toutes les pêcheries, sans se limiter à l'Islande. En fait, elles s'étendent même à d'autres activités. C'est le comportement en matière d'investissement axé sur l'optimisation des bénéfices qui est généralement examiné. La partie pratique du document s'appuie sur des données relatives aux pêcheries islandaises. Plus précisément, elle porte sur l'évolution de certains segments de la flotte de pêche du pays dans le cadre des QIT et des régimes de gestion antérieurs. L'accent est mis sur les navires islandais de petite taille. Deux grandes raisons expliquent ce choix. Premièrement, il s'agit d'un segment relativement homogène, caractérisé par la capture d'un éventail restreint d'espèces démersales (telles que le cabillaud, l'églefin et le loup) au moyen d'un petit nombre d'engins. Deuxièmement, ce segment de la flotte a fait l'objet depuis 20 ans de différents régimes de gestion, QIT compris. Il constitue donc un terrain d'expérimentation révélateur de l'impact des divers régimes de gestion des pêcheries sur l'évolution de la flotte.

Le document suit le plan général suivant : la section ci-après est consacrée à des considérations théoriques fondamentales sur le comportement en matière d'investissement et l'évolution de la flotte lorsqu'une pêche jusqu'alors surcapitalisée

<sup>2</sup> Font exception : (i) quelques pêcheries ayant un faible poids commercial pour lesquelles il n'a pas été fixé de TAC ; (ii) quelques droits de pêche artisanale assortis de limites d'effort d'une durée de deux ans ; et (iii) certains types de pêche récréative et de pêche pratiquée à des fins de consommation personnelle.

<sup>3</sup> Pour de plus amples informations concernant l'impact des QIT sur divers autres aspects des pêcheries islandaises, voir Anonyme, 2004.



est rationalisée, notamment par l'instauration de QIT. Elle vise essentiellement à récapituler et à expliciter les résultats théoriques. On trouvera une analyse plus complète et plus rigoureuse dans les appendices joints au document. La section 2 porte ensuite sur le cas de l'Islande, l'accent étant mis sur la flottille de petits bateaux, comme indiqué précédemment. Enfin, la dernière section permet de résumer les éléments obtenus.

## 1. Considérations théoriques<sup>4</sup>

Soit une entreprise de pêche soucieuse de porter ses bénéfices au maximum. Elle cherche à résoudre le problème suivant (appendice A) :

$$(1.1) \quad \underset{\{a,i\}}{\text{Max}} V = \int_0^{\infty} [R(a \cdot k, x) - C(i)] \cdot e^{-r \cdot t} dt$$

$$\text{S.t. } \dot{x} = G(x) - Y(a \cdot k, x) - \bar{y},$$

$$\dot{k} = i - \delta \cdot k,$$

$$1 \geq a \geq 0.$$

Dans cette expression, la fonction  $R(a \cdot k, x)$  correspond au chiffre d'affaires net de l'entreprise avant les dépenses d'investissement, la variable  $k$  représentant le capital de pêche,  $a$  le taux d'utilisation du capital de pêche et  $x$  la biomasse du stock. Le multiple  $a \cdot k$  mesure la mise en œuvre du capital de pêche, généralement appelée « effort de pêche ». La fonction  $C(i)$  représente les dépenses se rapportant à l'investissement,  $i$ . Elles englobent le prix du capital et les autres coûts encourus en cas d'investissement (ou de désinvestissement). Par conséquent, l'expression  $R(a \cdot k, x) - C(i)$  représente la fonction de profit instantané de l'entreprise en termes de trésorerie. Le paramètre  $r$  renvoie au taux d'intérêt.  $V$ , la fonction de valeur, mesure la valeur actuelle des bénéfices tirés de la pêcherie à partir de l'instant considéré  $t=0$ .

Dans l'équation différentielle,  $\dot{x} = G(x) - Y(a \cdot k, x) - \bar{y}$ , la fonction  $G(x)$  correspond à la croissance naturelle de la biomasse,  $Y(a \cdot k, x)$  à la production de l'entreprise examinée et  $\bar{y}$  à la production des autres entreprises exploitant la pêcherie. L'équation montre alors simplement que la biomasse évolue selon la croissance naturelle,  $G(x)$ , moins la production totale  $Y(a \cdot k, x) + \bar{y}$ . D'après l'autre équation différentielle,  $\dot{k} = i - \delta \cdot k$ , le capital augmente avec l'investissement,  $i$ , et diminue avec l'amortissement,  $\delta \cdot k$ . Enfin, la contrainte d'inégalité,  $1 \geq a \geq 0$ , rend simplement compte du fait incontournable que l'utilisation du capital ne peut pas être inférieure à zéro et ne peut dépasser l'unité.

L'entreprise a pour objectif de maximiser  $V$  en optimisant ses profils d'investissement,  $\{i\}$ , et l'utilisation de capital de pêche,  $\{a\}$ . Or, pour y parvenir, elle doit tenir compte comme il convient des deux contraintes différentielles sur la biomasse,  $x$ , et le capital,  $k$ , ainsi que la contrainte d'inégalité sur l'utilisation du capital,  $a$ .

<sup>4</sup> Cette section s'inspire de l'analyse réalisée dans les appendices A à D. Le lecteur est invité à s'y reporter pour obtenir de plus amples précisions et explications.

Il ne faut pas perdre de vue que le problème (1.1), exception faite de la prise en compte explicite de la variable correspondant au capital de pêche, est relativement courant dans ce secteur et que la solution est bien connue (voir, par exemple, Clark, 1975, et Arnason, 1991). Toutefois, la présence explicite du capital complique grandement la tâche. En particulier, elle ne permet guère de décrire la solution complète dans des termes suffisamment intelligibles (voir, par exemple, Clark *et al.*, 1977). Aussi nous attacherons-nous exclusivement dans cette section à l'aspect du problème lié au capital de pêche. On trouvera des informations sur la solution complète et d'autres éléments d'analyse dans les appendices A à D.

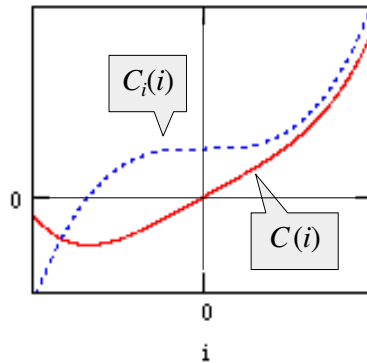
A bien des égards, la fonction de coût d'investissement est déterminante dans notre analyse. Cette fonction, comme indiqué précédemment, englobe normalement le prix des biens d'investissement plus le coût encouru pour les acquérir et les installer ou pour liquider les investissements, selon le cas. Pour plus de commodité, exprimons cette fonction de coût d'investissement comme suit :

$$(1.2) \quad C(i) = p_k \cdot i + \Psi(i),$$

où  $p_k$  représente le prix des unités de capital – qui peut être différent selon que les investissements sont positifs ou négatifs, et la fonction  $\Psi(i)$  le coût de réalisation des investissements. On observe généralement que celle-ci va de pair avec divers coûts souvent assez substantiels. Sont à prendre en compte, entre autres exemples, les coûts d'installation (ou, le cas échéant, d'élimination), divers coûts liés à la perturbation des activités et les coûts de négociation.  $\Psi(i)$ , qui renvoie ici au coût d'ajustement de l'investissement, englobe la totalité de ces coûts. Les observations concrètes amènent à considérer que la fonction  $\Psi(i)$  est non négative et convexe avec  $\Psi(0) = 0$ . Cela implique une courbe en U du coût d'ajustement de l'investissement – autrement dit, plus l'investissement ou le désinvestissement est important par unité de temps, plus le coût d'ajustement de l'investissement est élevé sachant qu'il est égal à zéro en l'absence d'investissement. Par ailleurs, la pente de la fonction de coût marginal d'investissement, soit  $C_{ii} = \Psi_{ii}$ , est toujours positive.

Ces aspects, ainsi que d'autres propriétés de la fonction de coût d'investissement et de la fonction de coût marginal d'investissement, sont illustrées dans la figure 4.1. Comme celle-ci le montre, les coûts d'investissement deviennent négatifs lorsque l'investissement est négatif. Cela n'a rien d'étonnant. En effet, un investissement négatif suppose que le capital est mis en vente. Selon le même raisonnement, le coût marginal d'investissement peut devenir négatif. Il en va ainsi en cas d'investissement négatif dès lors que le coût d'ajustement de l'investissement est suffisamment élevé pour dépasser le prix de vente du capital. Bien entendu, sauf si la détention de capital comporte un coût, le désinvestissement à ce niveau ne saurait être optimal.

**Figure 4.1. Fonctions de coût d'investissement et de coût marginal d'investissement**



Il convient de noter que la non-linéarité de la fonction de coût d'investissement est déterminante pour le comportement en matière d'investissement et l'ajustement du capital. Si la fonction de coût d'investissement était linéaire, le coût marginal d'investissement demeurerait constant et le capital serait à tout moment instantanément ajusté au niveau optimal. Par conséquent, il n'y aurait jamais de capital inutilisé et le profil d'évolution du capital ne se distinguerait pas de celui de l'effort de pêche. C'est donc précisément la non-linéarité (convexité) de la fonction de coût d'investissement qui explique pourquoi ces deux profils divergent, d'où la nécessité d'envisager l'investissement et le capital séparément de l'effort de pêche.

La fonction de coût d'investissement comporte une caractéristique intéressante et qui a son importance dans le cas de la pêche : il arrive que le prix ne soit pas le même pour l'achat et la vente du capital. On constate alors généralement que le prix de vente est inférieur au prix d'achat. Sont surtout en cause l'imperfection des marchés, l'indivisibilité et la rigidité qui caractérisent le capital, dans la mesure où une fois immobilisé, celui-ci peut difficilement être adapté en fonction des besoins d'un autre utilisateur. Cependant, quelle qu'en soit la cause, la différence entre le prix de vente et le prix d'achat du capital se traduit par un coude dans la fonction de coût d'investissement et une discontinuité dans la fonction du coût marginal d'investissement, comme l'illustre la figure 4.2 ci-dessous.

La différence de prix entre l'achat et la vente de capital est importante car la discontinuité qui en résulte dans la fonction du coût marginal d'investissement (dont la figure 4.2 donne un exemple) peut modifier, du point de vue qualitatif, le comportement en matière d'investissement et le profil d'évolution du capital de l'entreprise de pêche. En particulier, la durée de la période sans désinvestissement peut s'en trouver raccourcie ou rallongée, même si le capital existant n'est pas pleinement utilisé. Elle peut aussi être à l'origine d'une période de pénurie apparente de capital (moyennant, éventuellement, la substitution voulue de moyens de production) sans réalisation d'investissements.

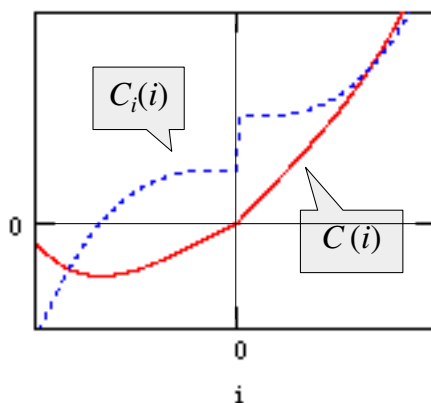
Comme indiqué dans l'appendice A, la solution au problème (1.1) fait intervenir les équations suivantes pour des profils optimaux d'évolution de l'investissement et du capital :

$$(1.3) \quad C_i(i^*(t)) = \mu(t), \text{ quel que soit } t,$$

$$(1.4) \quad \dot{k}(t) = i^*(t) - \delta \cdot k(t), \text{ quel que soit } t,$$

où  $i^*$  représente le niveau optimal d'investissement. Dans la première équation, le terme  $\mu(t)$  correspond à la valeur implicite du capital à l'instant  $t$ . Plus précisément, il mesure la valeur actuelle supplémentaire des bénéfices que permet d'obtenir le profil d'évolution optimal de l'entreprise si un capital de pêche légèrement plus important est disponible. La partie gauche de l'équation (1.3), en revanche, correspond au coût marginal des investissements. Par conséquent, d'après (1.3), l'investissement devrait à tout instant être amené au point où les avantages marginaux du capital supplémentaire sont égaux au coût marginal de l'obtention de ce supplément. Un tel raisonnement est éminemment plausible. La deuxième équation, (1.4), décrit simplement l'évolution du capital dans le temps en fonction de l'investissement et de l'amortissement. On notera qu'en l'absence d'investissement, c'est-à-dire que  $i^*=0$ , le capital accuse une diminution exponentielle en rapport avec le taux d'amortissement.

**Figure 4.2. Fonctions de coût d'investissement et de coût marginal d'investissement : prix d'achat et de vente du capital**



Ces deux fonctions peuvent être résolues de façon explicite pour l'investissement (sauf peut-être aux points de discontinuité) et le capital :

$$(1.5) \quad i^*(t) = C_i^{-1}(\mu(t)),$$

$$(1.6) \quad k^*(t) = K(\{i^*\}; k(0); \delta) = K(\{C_i^{-1}(\mu)\}; k(0); \delta),$$

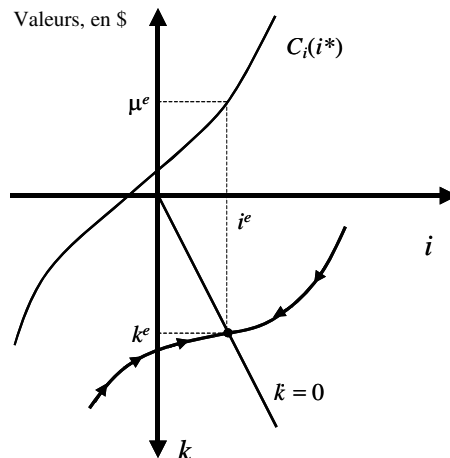
où les accolades  $\{.\}$  indiquent l'évolution dans le temps de la variable depuis 0 jusqu'à l'instant considéré  $t$ .

Il ressort donc que les profils optimaux d'évolution de l'investissement et du capital dépendent fondamentalement de la valeur implicite du capital,  $\mu$ , (ainsi que des paramètres et de la structure fonctionnelle du problème).  $\mu$  dépend à son tour des niveaux optimaux de toutes les autres variables du problème. Incontestablement,  $\mu$  est une fonction très compliquée. Cependant, pour les besoins de la présente étude, axée sur le comportement en matière d'investissement, on considère que  $\mu$  est la valeur du capital qui prévaut pour l'entreprise : c'est le prix que l'entreprise serait disposée à proposer pour chaque unité de capital installé. Compte tenu de ce prix, nous pouvons utiliser (1.5)

et (1.6) pour définir l'investissement optimal et le profil d'évolution du capital dans le temps.

Avant de poursuivre, il convient d'approfondir notre réflexion sur  $\mu$  et la manière dont cette valeur est déterminée. Premièrement, rappelons que  $\mu$  est la valeur implicite du capital, autrement dit qu'elle mesure l'augmentation marginale de la valeur des bénéfices dès lors qu'on dispose d'une unité supplémentaire de capital. Quand la pêche devient plus rentable pour une raison exogène quelconque,  $\mu$  tend donc à augmenter et *vice versa*. Par exemple, en cas d'application d'un instrument fiscal inattendu,  $\mu$  s'oriente immédiatement à la baisse. De même, lorsque le capital devient moins rentable, notamment parce qu'un régime de QIT est imposé à une pêche surcapitalisée,  $\mu$  diminue. Compte tenu de la valeur actuelle de la pêche,  $\mu$  doit prendre en compte les anticipations. Par conséquent, si on s'attend à une amélioration de la situation, la hausse des prix du poisson aidant,  $\mu$  tend à augmenter. En outre, si la pêche est appelée tôt ou tard à devenir rentable (et si la détention de capital n'est pas onéreuse),  $\mu$  doit auparavant être positive à tout instant. Cette particularité de  $\mu$  a son importance car, on l'a vu, elle détermine l'investissement et le profil d'évolution du capital. L'évolution complexe de  $\mu$  risque de se répercuter sur celle de l'investissement et du capital.

**Figure 4.3. Instrument d'analyse de l'investissement**



Il est difficile de déterminer exactement les profils optimaux d'évolution de l'investissement et du capital (voir, par exemple, Clark *et al.*, 1977). Les éléments essentiels peuvent cependant être mis en évidence au moyen des représentations graphiques décrites dans l'appendice B. La figure 4.3 en donne une illustration. Dans ce graphique, on mesure la valeur implicite du capital,  $\mu$ , ainsi que d'autres valeurs, sur la partie supérieure de l'ordonnée. L'investissement est mesuré sur l'axe des abscisses, et le capital de pêche sur la partie inférieure de l'ordonnées dans le sens des ordonnées négatives. On commence par reporter les prévisions concernant le coût marginal d'investissement, selon l'expression (1.3), comme dans la figure 4.2. On trace ensuite la courbe d'équilibre du capital de pêche  $\dot{k} = i^*(t) - \delta \cdot k(t) = 0$ . Cela permet d'obtenir l'investissement et le capital de pêche qui correspondent à un niveau de capital inchangé.

Cette courbe doit passer par l'origine et rendre compte d'une augmentation de capital, comme indiqué dans la figure 4.3.

Or une description acceptable de la pêche suppose un équilibre optimal à long terme. Soit  $\mu^e$  la valeur implicite correspondante du capital. A cette valeur implicite d'équilibre du capital correspondent un investissement d'équilibre et un capital d'équilibre, d'après les prévisions indiquées dans la figure 4.3. Les niveaux d'équilibre de l'investissement et du capital seront respectivement désignés par  $i^e$  et  $k^e$ . Enfin, comme le montrent les expressions (1.4) et (1.6), il doit exister un profil dynamique du capital et de l'investissement tendant vers cet équilibre tel qu'il apparaît dans la partie inférieure du graphe.

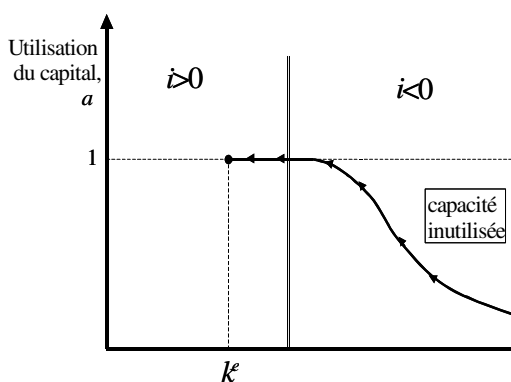
La figure 4.3 est l'instrument de base permettant de cerner le comportement en matière d'investissement et les profils d'évolution de l'investissement et du capital propices à l'optimisation des bénéfices. A partir de ce schéma, quelle que soit  $\mu$ , qu'il s'agisse ou non d'une valeur d'équilibre, on peut déterminer l'investissement et le capital de pêche correspondants. On peut aussi, indépendamment du niveau initial de capital retenu,  $k(0)$ , calculer l'investissement et la valeur implicite du capital,  $\mu$ , correspondants.

Arrêtons-nous maintenant brièvement sur le taux d'utilisation du capital. La règle fondamentale d'optimisation des bénéfices (voir appendice A) est la suivante :

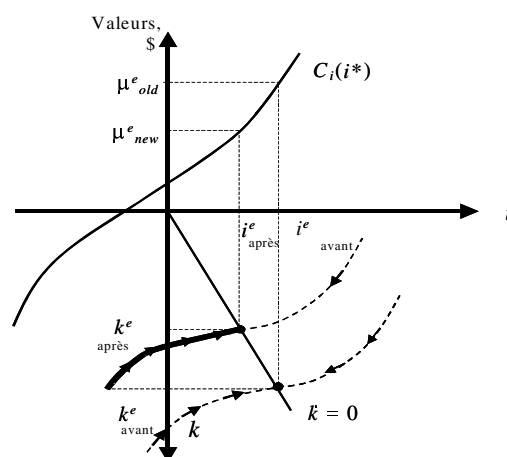
$$(1.7) \quad R_a(a \cdot k, x) - \lambda \cdot Y_a(a \cdot k, x) = 0 \text{ ou } a=1,$$

où  $\lambda$  représente la valeur implicite de la biomasse pour l'entreprise. Il ressort de (1.7) que, soit  $a$  est retenu de façon à optimiser les bénéfices à chaque instant, soit la limite supérieure de l'utilisation du capital est contraignante, autrement dit  $a=1$ . De toute évidence, quel que soit le niveau des variables d'état que sont la biomasse,  $x$ , et le capital,  $k$ , et de la valeur implicite de la biomasse,  $\lambda$ , l'expression donne le niveau optimal d'utilisation du capital.

**Figure 4.4. Utilisation du capital selon un profil de réduction**



**Figure 4.5. Instauration de QIT: évolution possible de l'investissement et du capital**



Manifestement, plus le capital est abondant par rapport aux besoins ( $k$  élevé, bas prix du poisson,  $\lambda$  élevé, etc.), plus la sous-utilisation du capital a des chances d'être la solution optimale. En pareil cas, il sera normalement (mais pas toujours<sup>5</sup>) optimal de réduire le capital. Par conséquent, généralement selon un profil de réduction du capital allant vers l'équilibre, on peut observer un segment correspondant au capital sous-utilisé, comme l'illustre la figure 4 (d'après l'appendice A).

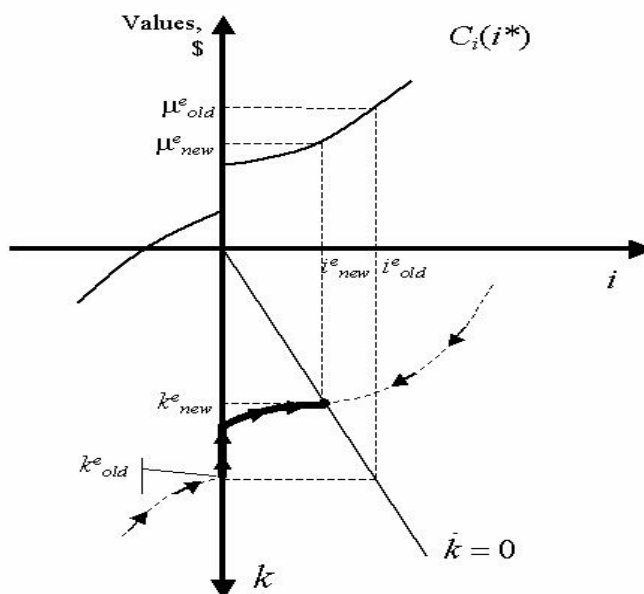
Considérons maintenant une pêcherie initialement inefficace dans laquelle le capital de pêche est pléthorique et où l'on introduit donc des QIT. Le premier impact est une réduction de la valeur implicite du capital,  $\mu$ . En effet, dans un régime de QIT (sous réserve que le TAC soit contraignant), le capital est moins rentable qu'auparavant. L'ampleur de la réduction de  $\mu$  dépend des facteurs évoqués ci-dessus et, fait très important, des perspectives d'avenir, à commencer par celles du régime de QIT. Par exemple, si les pêcheurs s'attendent à un retour prochain au système antérieur de gestion des pêcheries, il est évident que la baisse de la valeur implicite du capital sera atténuée en conséquence.

On peut déduire d'emblée de la figure 4.3 qu'une baisse de la valeur implicite du capital aura pour effet immédiat un recul de l'investissement (sauf évidemment dans l'hypothèse improbable d'une discontinuité comme dans la figure 4.2 et d'un investissement égal à zéro). Qui plus est, si le nouveau système est appelé à durer, on passera à un autre niveau d'équilibre de la valeur implicite de la biomasse, de l'investissement et du capital, comme illustré dans la figure 4.5. Par conséquent, les profils optimaux d'évolution sont également modifiés. Or, si l'on part de l'hypothèse que le capital était initialement à l'équilibre, le nouveau profil d'évolution de l'investissement et du capital est analogue à celui qu'indique la courbe en gras dans la figure 4.5. On constate donc que l'impact se traduit par une chute immédiate de l'investissement. En fait, comme dans la figure 4.5, il peut même devenir négatif. Le capital amorce alors une baisse vers le nouveau niveau d'équilibre, tout d'abord à un rythme relativement rapide puis plus lentement, à mesure que l'investissement augmente.

Telle est la situation lorsque les entreprises de pêches saisissent instantanément toutes les implications du régime de QIT. Sinon, notamment parce que les acteurs de la filière mettent du temps à comprendre le système ou doutent de sa pérennité,  $\mu^e$  n'atteint pas immédiatement sa valeur à long terme. Elle y parvient progressivement, et peut même fluctuer. Par conséquent, le profil d'évolution de l'investissement et du capital peut être bien plus irrégulier que dans la figure 4.5. Il en va de même si la pêcherie se caractérise, ce qui est bien entendu toujours le cas, par une fluctuation des stocks et une variation des prix. Néanmoins, sur une longue période, on devrait observer une tendance générale à la baisse du capital de la pêche. On peut aussi tabler dans un premier temps sur un recul initial de l'investissement. Par ailleurs, le profil d'évolution de l'investissement et du capital est subordonné aux divers facteurs de complexité évoqués ci-dessus, et ne se prête donc pas à des prévisions suffisamment fiables.

<sup>5</sup> Dans certains cas, il peut même être optimal d'investir alors que le capital n'est pas entièrement utilisé.

**Figure 4.6. Instauration de QIT, pour des prix d'achat et de vente du capital différents : évolution possible de l'investissement et du capital**



Passons maintenant rapidement au cas particulier, mentionné ci-dessus, dans lequel le prix d'achat diffère du prix de vente ou de désinvestissement du capital. Ce phénomène n'a rien d'exceptionnel, comme nous l'avons déjà souligné, dans une situation économique caractérisée par des unités de capital de grande envergure, relativement indivisibles et quelque peu hétérogènes (destinées à des usages et à des utilisateurs précis). La plupart du temps, le prix d'achat du capital – qui correspond souvent au coût de construction – dépasse alors le prix de vente, ramené dans bien des cas à la valeur résiduelle du capital. Lorsqu'un régime de QIT est instauré dans une pêcherie auparavant surcapitalisée, ce phénomène a toutes les chances de se produire. Il est encore plus incontournable dans la situation que nous connaissons depuis les années 80, marquée par la pléthore des navires de pêche à l'échelle mondiale, d'où une stagnation préoccupante du marché international de l'occasion.

Dans ce cas, le profil d'évolution de l'investissement et du capital peut être illustré par la figure 4.6. Comme précédemment, il est indiqué par la courbe en gras comportant des flèches. Dans cet exemple, compte tenu de l'écart entre les prix d'achat et de vente du capital, le segment initial du profil d'investissement axé sur l'optimisation des bénéfices correspond à zéro. Ainsi, en dépit d'un excès de capital, aucun désinvestissement n'est observé. Le capital diminue uniquement en fonction du taux d'amortissement. Par la suite, quand le capital a diminué et le prix implicite du capital augmenté de façon suffisante, l'investissement devient positif et l'ajustement du capital suit la lente évolution habituelle vers l'équilibre. Il est facile de vérifier que dans ces conditions, moyennant une baisse suffisamment marquée de la valeur implicite du capital, le profil de l'investissement peut comporter un premier stade d'investissement négatif, puis une période d'investissement égal à zéro suivie par une période d'investissement positif, comme indiqué ci-dessus.

L'analyse qui précède permet de dégager quelques caractéristiques générales du profil d'évolution de l'investissement axé sur l'optimisation des bénéfices et le profil du capital de pêche qui en résulte.



1. En cas de déséquilibre, de façon générale, le capital de pêche ne rejoint pas immédiatement sa valeur d'équilibre.
2. L'horizon temporel et l'allure du profil optimal d'ajustement de l'investissement et du capital dépendent des facteurs suivants :
3. niveau initial du capital (par rapport au niveau d'équilibre) ;
4. prévisions concernant l'investissement marginal ;
5. taux d'amortissement du capital ; et
6. valeur implicite du capital,  $\mu$ , qui comme on l'a vu précédemment est subordonnée à tous les aspects du problème, perspectives d'avenir comprises.
7. Selon un profil d'ajustement conduisant à un niveau plus faible de capital de pêche, il est fort possible que le taux d'utilisation du capital descende au-dessous de l'unité.
8. En l'absence d'informations précises sur la situation, on ne saurait guère avancer d'autres arguments sur le profil optimal d'investissement et de capital.
9. Les caractéristiques générales du profil optimal d'investissement et de capital en cas d'instauration d'un régime de QIT dans une pêcherie jusqu'alors surcapitalisée peuvent être déduites des figures 4.5 et 4.6 :
  - le capital est généralement orienté à la baisse ;
  - il y a de fortes chances que selon ce profil d'évolution, surtout au début, le capital ne soit pas pleinement utilisé ;
  - en cas de différence marquée entre les prix d'achat et de vente du capital, on peut n'observer aucun désinvestissement pendant une période appréciable, même lorsque le capital est largement pléthorique ;
  - pour diverses raisons empiriques complexes dont la théorie ne rend pas compte, le profil effectif d'évolution peut s'écarter sensiblement de celui qu'illustrent les figures 4.5 et 4.6.

En dernier lieu, il convient de rappeler que la description ci-dessus des profils d'évolution du capital et des comportements en matière d'investissement et d'utilisation du capital est très simplifiée. La réalité des pêcheries est bien plus complexe. Entre autres caractéristiques, l'hétérogénéité du capital est telle que l'investissement dans certains types de capital peut aller de pair avec un désinvestissement dans d'autres. En outre, dans la pratique, les acteurs de la filière ont la possibilité d'exercer plusieurs activités de pêche différentes. C'est ainsi que les capacités de pêche excédentaires peuvent être simplement réorientées vers d'autres pêcheries, éventuellement moins encadrées, au lieu d'être mises au rebut. Enfin, les anticipations de l'évolution future de la gestion des pêcheries, des stocks et des prix risquent de modifier radicalement l'idée que les entreprises se font de la situation optimale, telle qu'elle est décrite ci-dessus. Pour ces raisons, dont la liste n'est pas exhaustive, les profils effectifs d'évolution de l'investissement et du capital de pêche risquent fort de s'écarter des prévisions théoriques du modèle rudimentaire qui vient d'être décrit. Néanmoins, dans la mesure où l'analyse est raisonnablement correcte, les prévisions théoriques qui précèdent devraient être exactes dans les grandes lignes et constituer une tendance moyenne pour un grand nombre de pêcheries.

## 2. L'exemple de l'Islande

Passons maintenant aux effets produits par l'instauration de QIT sur la flotte de pêche islandaise. Nous étudierons dans le cadre de ce rapport la flotte essentiellement sous l'angle du nombre des navires. Aussi restrictif soit-il, ce point de vue présente néanmoins certains avantages appréciables. Premièrement, l'évolution de la flotte en termes de valeur et de tonnage, ainsi que les effets produits par les QIT, ont déjà été décrits ailleurs (voir Anonyme, 2004). Deuxièmement, les autres critères d'évaluation, tels que le tonnage et la puissance motrice des navires, se heurtent à un certain nombre d'imprécisions et d'écueils, notamment parce qu'il est difficile d'obtenir une série chronologique cohérente pour ces variables sur une période quelconque. Troisièmement, les chalutiers hauturiers et, en particulier, les navires non pontés, forment un ensemble plus ou moins homogène. Par conséquent, pour ce segment, le nombre de navires donne une bonne estimation des tendances de la flotte, du moins sur une période relativement courte. Quatrièmement, les charges fixes constituent une part très importante du total des coûts de la pêche. Du fait qu'elles sont liées à chaque navire, les charges fixes pour une catégorie donnée dépendent davantage du nombre que du tonnage ou de la puissance des navires. Dernier point qui mérite néanmoins d'être signalé, une large place est accordée ici aux navires comptabilisés dans la flotte (d'après le registre d'immatriculation des navires) qui ne sont pas actifs – pour lesquels aucune capture n'est recensée. Le nombre est le moyen le plus facile d'évaluer la composante non active de la flotte. Étant donné la spécificité des statistiques de la flotte islandaise, cette évaluation serait extrêmement difficile à réaliser en termes de tonnage ou de puissance des navires inactifs<sup>6</sup>.

On examinera deux grands segments de la flotte : (i) les navires pontés et (ii) les navires non pontés. Le premier segment englobe généralement les navires de plus de 10 TJB (soit approximativement 10 mètres de long). Toutefois, dans la plupart des cas, ce tonnage est largement dépassé, puisque les chiffres moyens se situent autour de 150 TJB (pour une longueur de 30 mètres environ). Les navires pontés peuvent être répartis en deux sous-segments distincts : (a) les chalutiers hauturiers, relativement homogènes en termes de taille et de type ; et (b) les navires de pêche polyvalents, correspondant à de nombreux types différents.

Le deuxième segment comprend les petits bateaux de pêche non pontés de moins de 10 TJB, la plupart avoisinant 6 TJB (et 7 mètres de long). Il présente une grande homogénéité si on se réfère aux critères suivants : type, techniques mises en œuvre, taille de l'équipage et pêche pratiquée. En dépit de cette relative homogénéité, les navires en question ont fait l'objet au fil des ans de divers systèmes de gestion, au nombre desquels notamment les QIT. En outre, plusieurs de ces systèmes ont même été mis en œuvre simultanément pour diverses composantes de ce segment. Ce segment illustre donc tout naturellement l'impact des QIT par rapport à d'autres systèmes de gestion des pêcheries.

### *Navires pontés*

Ce segment de la flotte comprend des types de navires très divers, dont la jauge varie de 10 TJB à plus de 2 000 TJB, et qui sont équipés de différents types d'engins de pêche (chalut de fond, chalut pélagique, palangre, filet maillant, senne coulissante, chalut à crevettes, drague à mollusques, etc.) et pratiquent un très grand nombre de métiers

<sup>6</sup> Les rapprochements s'avèrent impossibles entre les informations sur l'activité des navires et celles du registre des navires immatriculés.

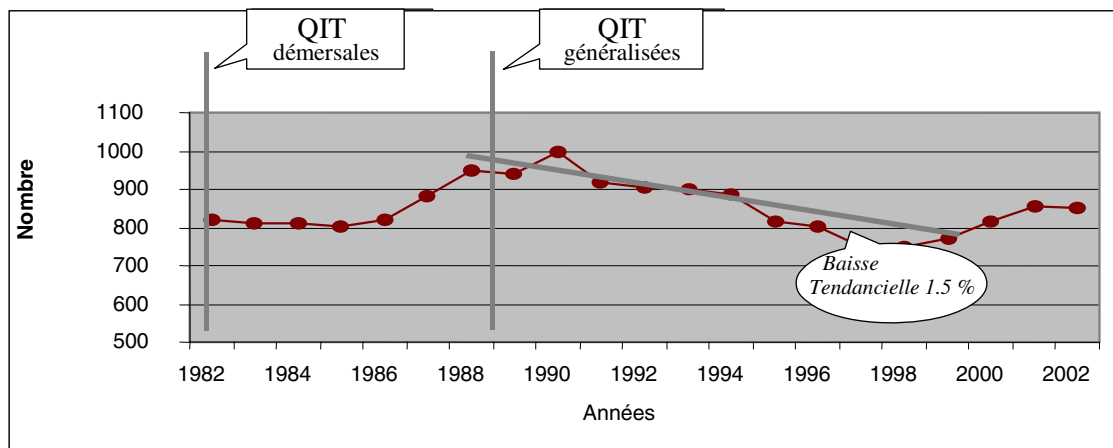
différents, dont la pêche aux mollusques (coquille Saint-Jacques, praire d'Islande), aux crustacés (crevette et langoustine), aux pélagiques (hareng, merlan bleu et capelan) et à maintes espèces démersales (cabillaud, églefin, lieu noir, sébaste, flétan du Groenland et plie). Il se distingue donc par une grande hétérogénéité. Toutefois, il englobe un important sous-segment relativement homogène, à savoir les chalutiers hauturiers. Ces navires sont tous de gros chalutiers à pêche arrière (jaugeant plus de 500 TJB) prélevant exclusivement des espèces démersales à l'aide de chaluts de fond et de chaluts pélagiques.

On trouvera par ailleurs un historique détaillé de la gestion du segment des navires pontés de la flotte islandaise (Anonyme, 2004). S'agissant de la composante démersale — qui constitue en fait l'essentiel de ce segment si on se réfère au nombre de navires, au tonnage et à la valeur des produits débarqués, les principales étapes se sont déroulées comme suit : de 1978 à 1983, la pêcherie a été réglementée en termes d'effort par le biais d'une limitation du nombre de jours en mer. Durant la période 1984-85, la flotte a été pour l'essentiel soumise à des QIT. Entre 1986 et 1990, elle a été régie à la fois par des QIT et des mesures limitant l'effort, ces dernières ayant été prépondérantes jusqu'en 1988. A partir de 1991, le régime de QIT a été systématiquement appliqué.

En ce qui concerne le segment pélagique de cette flotte (les senneurs à senne coulissante), la gestion des pêcheries a évolué un peu différemment. En 1979, la pêcherie islandaise de hareng a été réglementée par des QIT et la pêcherie de capelan par des QI. En 1986, un régime de QIT a été également appliqué au capelan. Le merlan bleu a fait l'objet de QIT en 2002 après quelques années de pêche non réglementée.

Les différents sous-segments de la flotte de navires pontés n'ont donc pas été soumis au régime de QIT en même temps. Les effets produits par les importantes évolutions du régime sur la flotte sont d'autant plus difficiles à cerner. Néanmoins, pour l'ensemble du segment considéré, les grandes étapes ont été marquées en 1984, au moment de l'instauration des QIT pour la pêche démersale, et en 1990, lorsque ce régime a été étendu à la quasi-totalité des pêcheries exploitées par ces navires. C'est seulement vers la fin des années 90 que la pêcherie de merlan bleu initialement non soumise à des QIT a pris de l'importance.

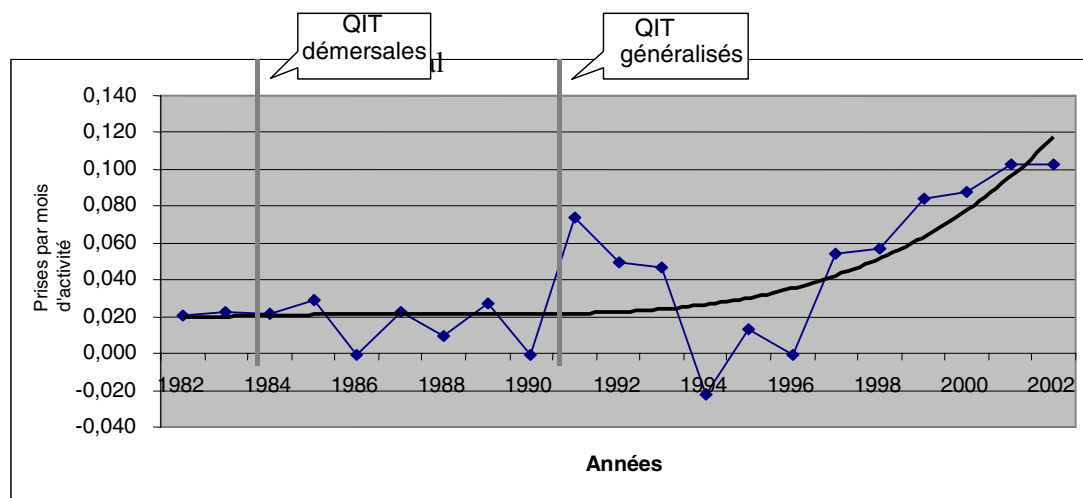
**Figure 4.7. Navires pontés : nombre de navires de pêche actifs**



D'après la théorie (voir ci-dessus), si on considère le nombre de navires immatriculés, la flotte de navires de pêche pontés ne réagit pas immédiatement à l'instauration du régime de QIT. Celui-ci entraîne une très forte augmentation du nombre de navires inactifs (ne pratiquant pas la pêche). Autrement dit, le nombre de navires actifs (qui pratiquent la pêche) diminue bien plus que celui des navires immatriculés. L'évolution de la flotte de navires pontés actifs est illustrée par la figure 4.7. Il ressort que le nombre de navires pontés actifs a augmenté jusqu'en 1990, dernière année avant l'instauration du régime généralisé de QIT. Depuis lors, le nombre de navires actifs est allé en diminuant, de quelque 1.5 % par an.

Parallèlement, le nombre de navires inactifs (navires immatriculés, inscrits sur le registre des navires de pêche mais n'ayant rien pêché durant l'année) a fortement augmenté depuis 1990. La figure 4.8 illustre cette tendance, en pourcentage de la flotte totale. Elle montre que la part inutilisée de la flotte oscille autour de 2 % jusqu'à l'instauration du régime généralisé de QIT en 1991. Depuis lors, une part substantielle, qui va en augmentant, est restée inactive, soit 10 % environ du total de la flotte durant les dernières années écoulées. Les fluctuations indiquées dans cette figure tiennent à la fois au manque de précision des données, à l'impact de TAC excessifs (soit une flotte de pêche démesurée) et à l'ouverture de nouvelles pêcheries rentables.

**Figure 4.8. Navires pointés: part des navires inutilisés (en pourcentage du total de la flotte)**

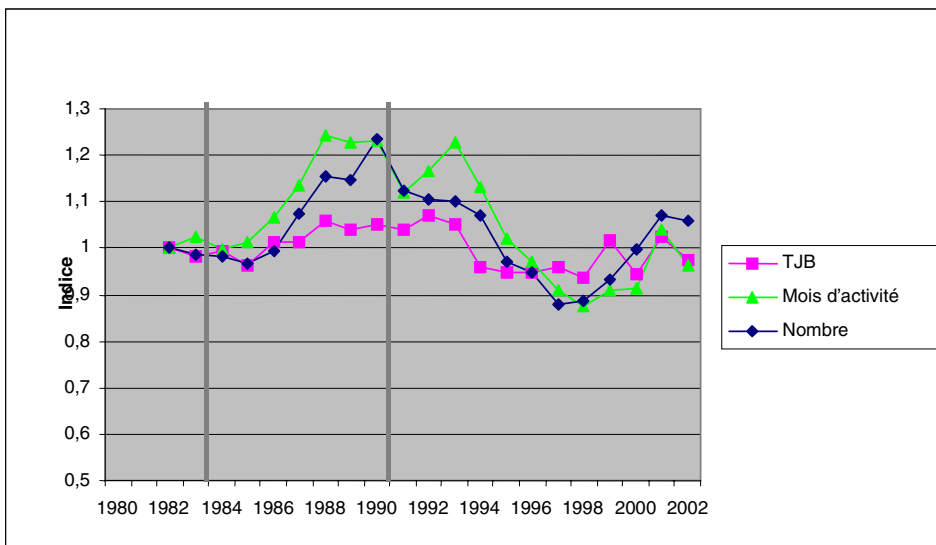


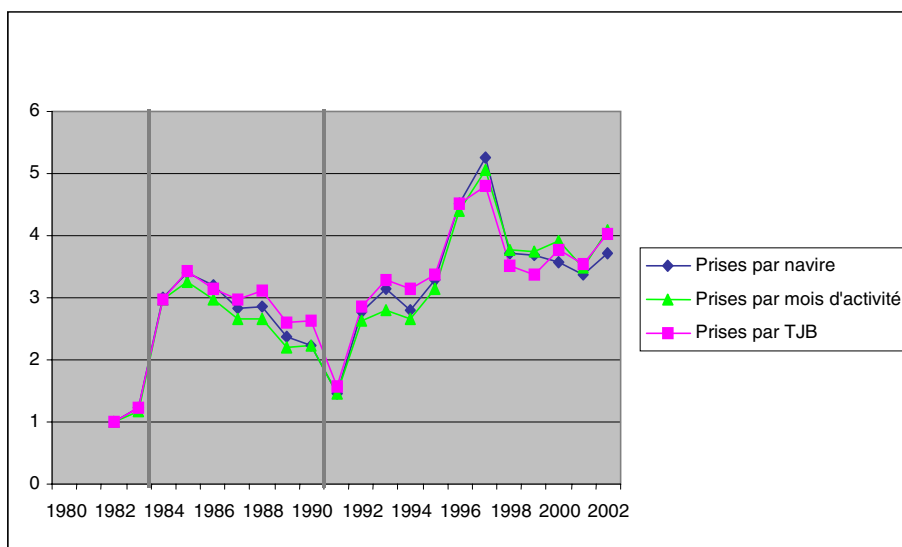
Il faut garder à l'esprit que cette diminution des navires de pêche actifs (et l'augmentation des navires désarmés) procède d'une démarche volontaire dans tous les cas ou presque. Le secteur privé a en effet décidé de réduire la taille de la flotte pratiquement sans intervention des pouvoirs publics<sup>7</sup>. On notera également que si les

<sup>7</sup> Un programme de rachat des navires financé par la filière a été mis en place vers 1990. Toutefois, en l'absence d'effet notable, il a été rapidement arrêté. On notera aussi que des mesures restreignant l'investissement sont restées en vigueur jusqu'en 1999. Les règles ont changé d'une année à l'autre, tant dans la forme que dans les moyens d'exécution, mais de façon générale l'investissement dans un nouveau navire de pêche supposait la mise à la casse d'autres unités de capacité équivalente.

navires ont diminué en nombre depuis 1990, la flotte en comptait encore davantage en 2002 qu'en 1983, avant l'instauration du régime de QIT. Plusieurs facteurs peuvent être avancés. Premièrement, durant la période 1986-90, la possibilité de se soumettre à la réglementation de l'effort applicable à la pêche démersale pour repasser ensuite sous le régime de QIT en faisant valoir d'importants antécédents de pêche a fortement incité les acteurs de la filière à investir dans de nouveaux navires pour travailler sous le régime limitant l'effort. L'envolée de l'investissement durant la période 1986-90 s'explique principalement de cette manière. Deuxièmement, après 1984, probablement sous l'effet des QIT, du moins en partie, certaines grandes pêcheries se sont développées. On peut citer la pêche hauturière à la crevette, la pêche hauturière au sébaste, la pêche au merlan bleu et la pêche au hareng atlanto-scandien. Ces activités exigeaient de nouveaux navires de grande puissance. Troisièmement, dans le même ordre d'idées, le volume moyen des produits débarqués en Islande a considérablement augmenté (d'environ ¼) depuis 1984. La mobilisation de navires de pêche supplémentaires y est manifestement pour beaucoup, toutes choses égales par ailleurs.

**Figure 4.9. Flotte de navires pointés : TJB, mois d'activité et nombre de navires actifs (indices)**



**Figure 4.10. Navires pontés : évaluation de l'efficacité (indices)**

Par ailleurs, il faut signaler que d'autres estimations de la taille et de l'utilisation de la flotte mettent en évidence une évolution très comparable en termes de navires actifs. Par conséquent, si le nombre de navires actifs est probablement le meilleur moyen d'apprécier l'impact des QIT sur la flotte de pêche, les résultats d'autres évaluations de la taille ou de l'utilisation de la flotte ne s'en écartent guère. C'est ce qu'illustre la figure 4.9, dans laquelle les tendances de la flotte de navires pontés renvoient au tonnage (exprimé en TJB), aux mois d'activité et au nombre de navires actifs. Toutes ces variables y affichent une évolution plus ou moins comparable, à savoir une augmentation jusqu'en 1990, puis un fléchissement. Principale différence, le nombre de navires actifs fluctue davantage que le tonnage, et le nombre de mois d'activité a plus diminué que le nombre de navires actifs, ce qui laisse supposer un effort de pêche moindre par navire actif.

En dernier lieu, les critères d'efficacité de la flotte de navires pontés, à savoir les prises par navire actif, par TJB et par mois d'activité, sont illustrés par la figure 4.10. Une même représentation générale s'en dégage. Si on se réfère aux prises rapportées à la flotte et à l'effort mis en œuvre, l'efficacité augmente sensiblement à la suite des grandes étapes du régime de QIT, soit en 1984 puis après 1990. Ce résultat concorde avec d'autres estimations montrant une très forte progression de la productivité de la filière pêche (Arnason, 2003).

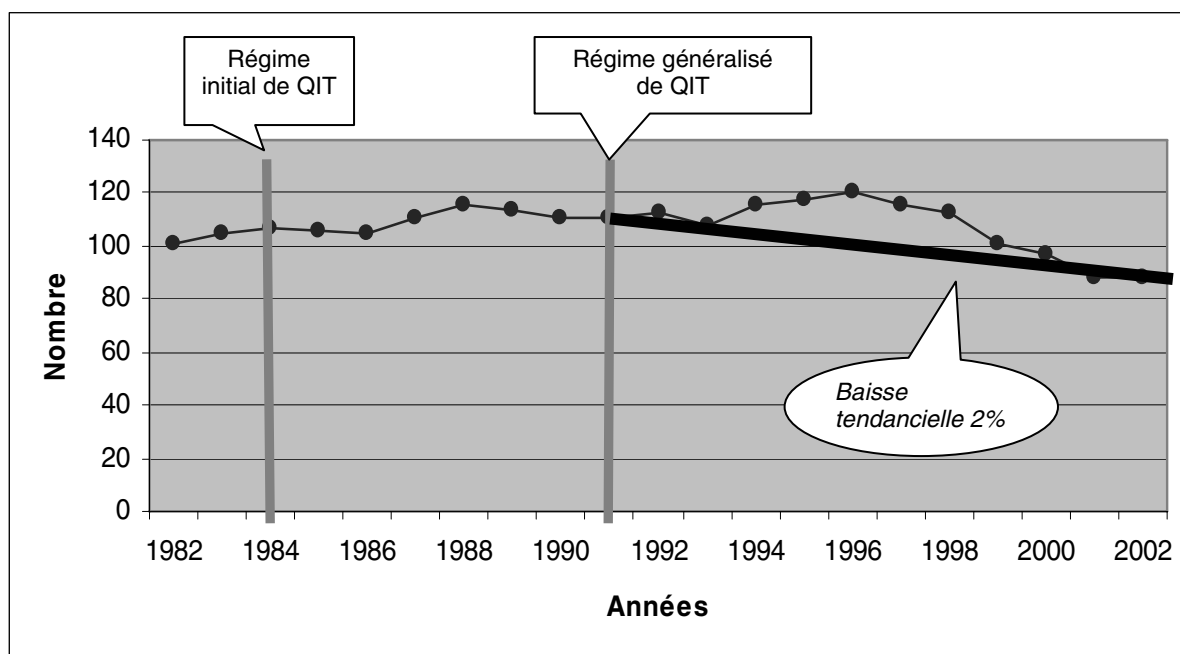
### *Chalutiers hauturiers*

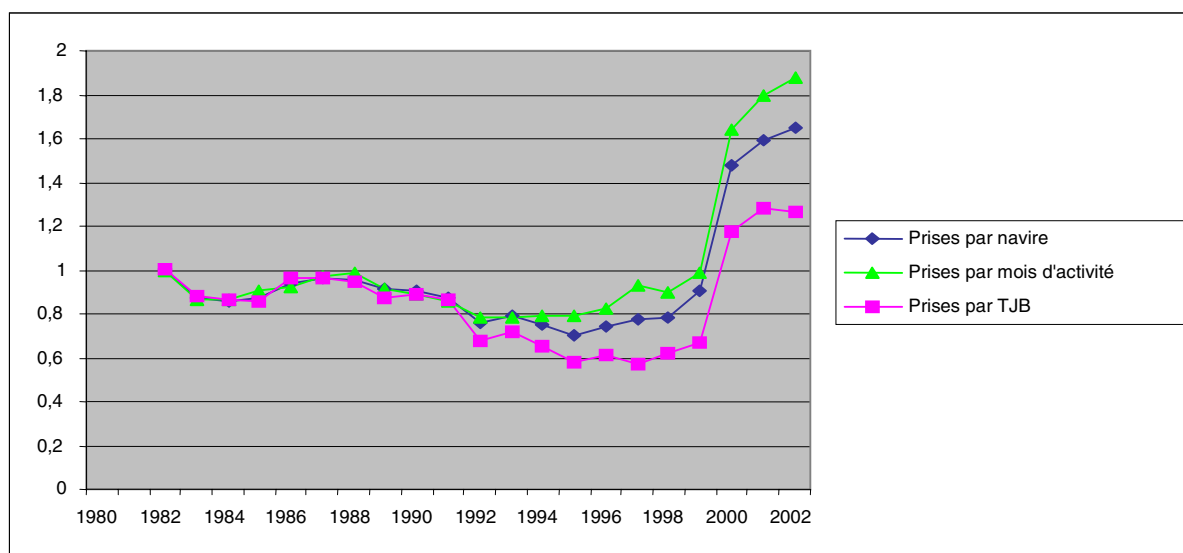
La flotte de navires pontés, comme indiqué ci-dessus, est très hétérogène, qu'il s'agisse de sa composition ou du moment où ont été instaurés les QIT. En revanche, dans la flotte de chalutiers hauturiers, le type et la taille des navires, ainsi que les engins de pêche, sont relativement homogènes, et les grandes étapes de la mise en œuvre du régime de QIT ont été quasiment identiques.

La figure 4.11 illustre l'évolution du nombre de chalutiers hauturiers actifs depuis 1982. L'augmentation numérique observée dans un premier temps a marqué une courte pause après l'instauration de QIT en 1984. Dans le cadre du régime de limitation de l'effort proposé à partir de la période 1986-90, le nombre de chalutiers enregistre une nouvelle augmentation. Aucune réorientation ne se dessine en 1991 après l'instauration du régime généralisé de QIT. Toutefois, depuis 1996, le nombre de chalutiers hauturiers actifs ne cesse de diminuer assez fortement. Par rapport à 1990, la réduction dépasse 1/5, soit 2 % de moins environ par an.

Parallèlement, le nombre de chalutiers hauturiers actifs a commencé à diminuer, tandis que l'efficacité de la flotte de chalutiers hauturiers, en termes de prises par navire et par unité d'effort, a grandement augmenté. La figure 4.12 en donne une illustration. Fait intéressant, l'efficacité de la flotte de chalutiers hauturiers progresse peu jusqu'en 1996, et il faut attendre 1999 pour observer un véritable décollage. D'autre part, il faut savoir que l'augmentation des quantités prélevées par unité de capital et d'effort de la période 1999-2002 tient pour beaucoup à une nouvelle activité de pêche, le chalutage pélagique du merlan bleu, qui comme indiqué précédemment n'a été soumise à des QIT qu'en 2001.

**Figure 4.11. Chalutiers hauturiers (nombre de navires actifs)**



**Figure 4.12. Flotte de chalutiers : évaluation de l'efficacité (indices)**

### *Navires non pontés (de petite taille)*

Ce segment de la flotte englobe des navires de pêche de moins de 10 TJB, la majorité avoisinant en fait 6 TJB. Dans l'ensemble, leur construction est très comparable. Il s'agit de bateaux en fibre de verre, équipés de moteurs puissants permettant d'atteindre une vitesse de 30 noeuds, qui offrent une capacité d'entreposage allant jusqu'à 3 tonnes de poisson et, bien qu'une seule personne puisse facilement les manoeuvrer, comportent une cabine à deux places. Conçus pour l'emploi de lignes à main, ces bateaux se prêtent également, sans nécessiter d'importantes modifications, à la pêche à la palangre et même au filet maillant. Ils ciblent exclusivement des espèces démersales, en particulier le cabillaud, encore que la capture d'églefin, de lieu noir et de loup, voire de flétan du Groenland, soit aussi possible en pratique.

Depuis 1980, ce segment a été soumis à un certain nombre de régimes de gestion des pêcheries. Les principales étapes sont décrites ci-dessous.

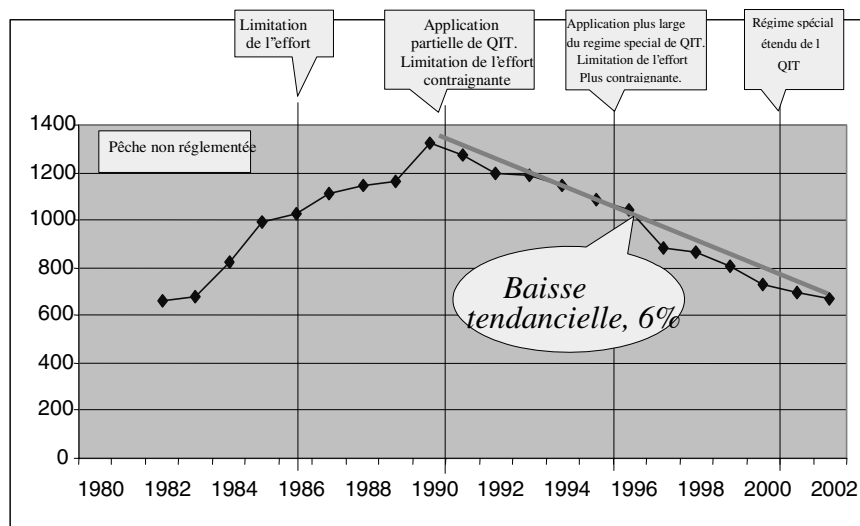
1. 1980-85 : **pêche non réglementée**. Avant l'instauration du régime de QIT, les navires de moins de 10 TJB ne faisaient l'objet d'aucune mesure de gestion. Au moment de l'application de QIT à la pêche démersale, en 1984, ces navires n'ont pas été soumis à des quotas. Toutefois, d'après la législation, leurs activités pouvaient être suspendues dès lors que le total des prises effectuées par ces navires dépassait une quantité prédéterminée. Cette disposition n'a pas été mise en œuvre.
2. 1986-90 : **limitation de l'effort de pêche**. Pour ralentir l'expansion de la pêche au cabillaud pratiquée par la flottille de navires non pontés, le nombre de jours de pêche a été limité à partir de 1986. Ces navires ont ainsi dû s'abstenir de pêcher pendant 49 jours en 1986, 64 jours en 1987 et 69 jours durant la période 1988-90. Par ailleurs, des plafonds de capture ont été imposés pour le cabillaud aux navires employant des filets maillants.



3. 1991-95 : **limitation de l'effort et QIT**. A partir de 1991, les navires de 6 à 10 TJB ont été intégrés au régime de QIT. Les exploitants des navires de moins de 6 TJB ont pu choisir entre le régime de QIT et un système spécial limitant l'effort à l'utilisation de lignes et hameçons. Une petite minorité de ces navires ont opté pour le régime de QIT. Pour les autres, seule la pêche à la ligne à et à la palangre restait autorisée, les filets maillants étant exclus. Ils ont en outre été soumis à des mesures limitant le nombre de jours de pêche toujours plus restrictives d'année en année.
4. 1996-2001 : **régime distinct de QIT et autres restrictions pour les navires de petite taille**. Les exploitants des petits bateaux non encore visés par les QIT se sont vu proposer un régime de QIT particulier pour le cabillaud (quotas non transférables en dehors de cette catégorie de navires). Pour les autres, l'interdiction de pêche a été portée à 176 jours.
5. 2001-04 : **régime de QIT étendu pour les navires de petite taille**. Un régime spécial de QIT applicable à la pêche avec lignes et hameçons (quotas non transférables en dehors de cette catégorie de navires) a été créé. Les principales espèces démersales pêchées par la flottille de petits bateaux, à savoir le cabillaud, l'églefin, le lieu noir et le loup, ont été prises en compte. Les seuls engins autorisés étaient les lignes et hameçons. Un grand nombre d'exploitants de petits bateaux ont opté pour ce régime.
6. 2004 : **régime généralisé de QIT pour les navires de petite taille**. Tous les petits bateaux relevant encore d'une limitation de l'effort ont été intégrés au régime de QIT à partir de 2004/05. Seuls ont fait exception les bateaux neufs dont les antécédents de pêche étaient insuffisants. Les exploitants sont alors tenus d'entrer dans le régime de QIT durant les deux années à venir à mesure qu'ils accumulent des antécédents de pêche.

Comme l'aura fait ressortir cette description, les navires de petite taille ont été soumis à des QIT de façon progressive, entre 1991 et 2004, les principales mesures ayant été prises en 1991, 1996, 2001 et 2004. Auparavant, ce segment de la flottille opérait plus ou moins librement. A partir de 1991, les navires de petite taille non réglementés par des QIT ont été soumis à des mesures de limitation de l'effort de plus en plus restrictives.

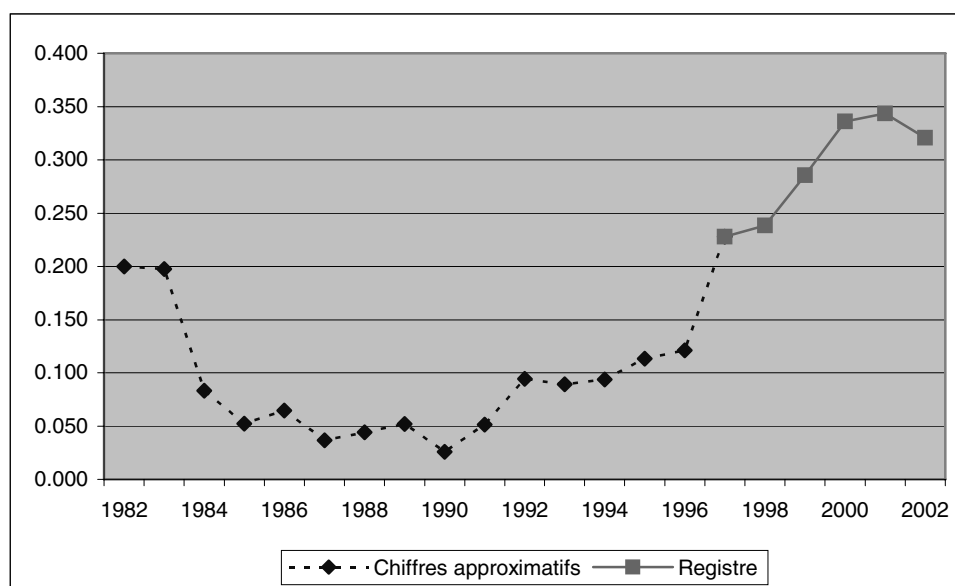
**Figure 4.13. Navires de petite taille : nombre de navires actifs**



Les effets produits par ces mesures de gestion successives sur les navires actifs du segment de la flottille considéré sont illustrés par la figure 4.13. Schématiquement, le nombre de petits navires actifs dans la pêche a régulièrement augmenté jusqu'en 1991, moment où une partie de la flottille a été réglementée par des QIT, et n'a cessé de diminuer depuis lors. Selon toute probabilité, l'essor qu'a connu cette flottille avant 1991 doit beaucoup au fait que les QIT imposés aux navires de pêche pontés ont contribué à accroître les ressources exploitables et créé des conditions d'expansion intéressantes pour les petits bateaux qui, dans l'ensemble, exerçaient leurs activités librement. Au demeurant, rien n'indique que la limitation de l'effort instaurée en 1986 ait dans un premier temps eu une quelconque incidence sur l'essor des navires de petite taille actifs. En revanche, le recul observé à partir de 1991 a été accéléré par l'extension du régime de QIT applicable à ces navires en 1996. Fin 2002, le nombre de petits bateaux en activité avait diminué de moitié environ par rapport au point culminant de 1990. Il avait retrouvé le niveau de 1982, avant l'application du régime de QIT à la flotte de navires pontés pour la pêche démersale.

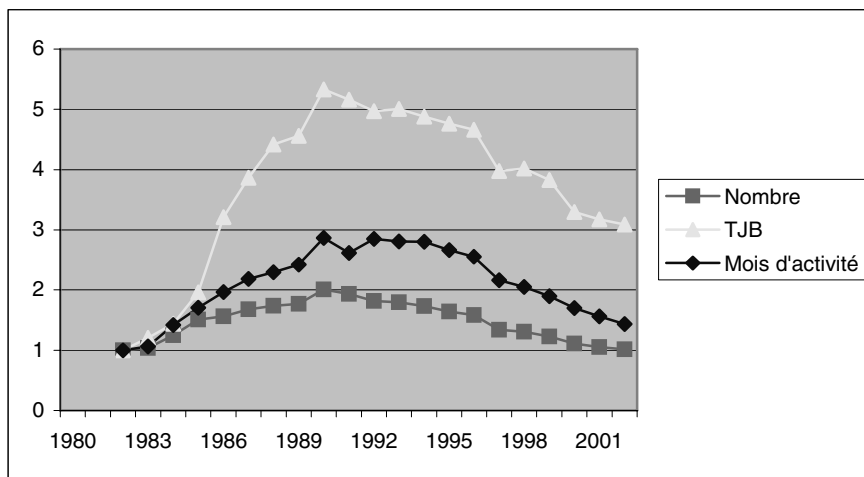
Toutefois, conformément au raisonnement théorique, ce repli numérique de la composante active n'a pas entraîné une diminution équivalente de la flottille de navires de petite taille. Comme dans le cas des navires pontés, on voit surtout croître les capacités inutilisées : autrement dit, le nombre de petits bateaux ne participant pas à l'activité augmente. L'importance du phénomène est indiquée dans la figure 4.14. D'après celle-ci, l'utilisation des capacités dans la flottille des petits navires a fortement progressé durant la première phase d'application du régime de QIT aux navires pontés, de 1984 à 1990. Après 1990, à mesure que les QIT s'imposaient aux navires de petite taille, l'utilisation des capacités a grandement reculé. La part inutilisée de ce segment de la flotte dépasse désormais 30 %.

**Figure 4.14. Navires de petite taille : capacités inutilisées (en pourcentage de la flotte existante, les chiffres antérieurs à 1997 étant approximatifs)**

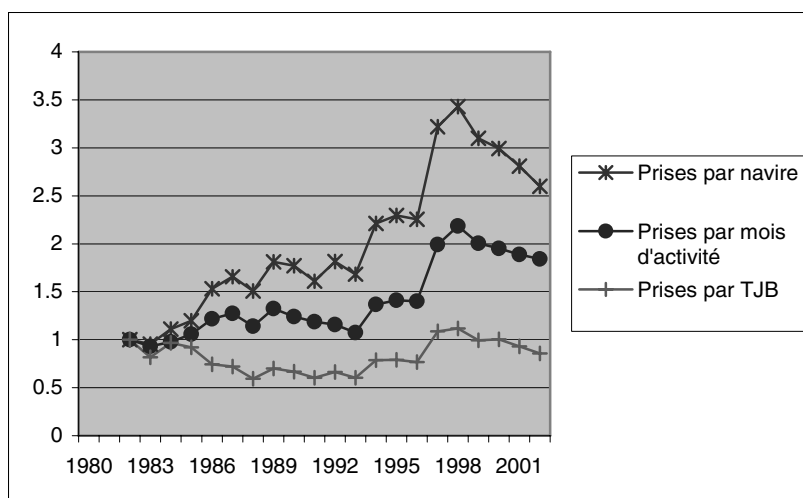


D'autres indicateurs de l'ampleur et de l'utilisation de la flotte, tels que le tonnage total et le nombre de mois d'activité, montrent une évolution plus ou moins comparable. La figure 4.15 en donne une illustration. Tous ces indicateurs font ressortir une progression jusqu'en 1991 et une régression par la suite. Les tendances sont cependant beaucoup moins marquées pour le nombre que pour le tonnage et les mois d'activité des navires actifs. L'explication tient, tout d'abord, à l'augmentation de la taille moyenne des navires durant la première partie de la période considérée et, ensuite, aux variations de l'intensité d'utilisation des navires sur l'ensemble de la période.

**Figure 4.15. Navires de petite taille : TJB, mois d'activité et nombre de navires (indices)**



L'efficacité de la flottille de navires non pontés est mesurée dans la figure 4.16. Comme celle-ci l'indique, toute la période postérieure à 1982 a été marquée par un gain d'efficacité considérable, en termes de prises par navire et par mois d'activité. Un bond imputable à l'extension du régime de QIT est à noter en 1996. Si on s'en tient à ces ratios, l'efficacité tend depuis lors à diminuer. Curieusement, aucun gain d'efficacité ne se dessine si les prises sont rapportées au tonnage (en TJB), alors que ce ratio s'est amélioré depuis 1991. Autrement dit, l'augmentation des quantités capturées tient surtout à l'utilisation de navires de plus grande taille (et mieux équipés).

**Figure 4.16. Navires de petite taille : évaluation de l'efficacité (indices)**

### Conclusions

Les observations ci-dessus tendent à corroborer les prévisions théoriques présentées dans le chapitre 1 et les appendices. On constate tout d'abord que le nombre de navires actifs diminue dans le cadre du régime de QIT. Par ailleurs, la réduction n'est pas instantanée. Il s'agit en fait d'un processus de longue haleine. Qui plus est, l'adaptation de la flotte passe par une période pendant laquelle d'importantes capacités sont inutilisées. On peut penser qu'il en va ainsi jusqu'à ce qu'une autre utilisation ou, plus généralement, un débouché plus rentable, se fasse jour pour les navires de pêche excédentaires.

Chose importante, la réduction du nombre de navires engagés dans la pêche est entièrement opérée avec l'accord des intéressés. En effet, compte tenu du régime de QIT, les propriétaires jugent tout simplement avantageux de ne pas utiliser la totalité des navires. Il va de soi que leur décision soit de conserver les capacités inactives, soit de les liquider, répond à leur propre objectif d'optimisation des bénéfices. Par conséquent, moyennant un régime de QIT bien conçu et des signaux de prix approprié envoyé par le marché, le profil de réduction du capital retenu par les détenteurs de QIT pour optimiser leurs bénéfices a des chances d'être relativement proche du profil optimal pour la collectivité.

### 3. Discussion

Les QIT peuvent être assimilés à des instruments de type marché axés sur la réalisation d'objectifs économiques dans le domaine de la pêche. Toutefois, il serait peut-être plus intéressant de les relier à la création de droits de propriété. Dès lors qu'ils sont établis, ces droits de propriété donnent automatiquement lieu à un marché et à un prix correspondant. Ce prix du marché joue un rôle dans l'optimisation des bénéfices que visent les exploitants privés de la pêche, et agit par conséquent sur leur comportement. Du point de vue théorique (Arnason, 1990), si le TAC est déterminé de telle manière que le prix des quotas est positif, les QIT inciteront les acteurs de la filière à adopter un comportement plus utile pour la collectivité. A supposer que le TAC soit fixé à un niveau

optimal, que les marchés de quotas fonctionnent bien et que les autres prix soient conformes aux réalités, le régime de QIT est propice à une pêcherie optimale.

Selon la théorie présentée dans ce rapport (chapitre 1 et appendices), quand un régime de QIT est imposé à une pêcherie jusqu'alors surcapitalisée (sous réserve que le TAC soit satisfaisant), un excédent de capacité s'ensuit pour les exploitants privés. D'où une réduction du capital de pêche effectivement employé et, en règle générale, compte tenu des conditions de désinvestissement (coût de désinvestissement à prévoir), une période d'inactivité d'une partie des capacités et une diminution progressive du capital de pêche. Le rythme de réduction de l'utilisation du capital dépend pour beaucoup du programme de reconstitution des stocks (TAC) retenu et de divers facteurs de rigidité du système. La liquidation du capital de pêche est plus ou moins rapide suivant le coût encouru et, bien entendu, les perspectives d'avenir.

Les profils d'ajustement du capital de pêche observés dans les pêcheries islandaises soumises à des QIT viennent largement confirmer ces prévisions théoriques. Dans le cadre des QIT, l'utilisation du capital de pêche est invariablement revue en baisse, parfois de façon spectaculaire. Par ailleurs, dans les cas pour lesquels on dispose de données, l'instauration de QIT est suivie par une période de non-utilisation des capacités, qui atteint une très grande proportion de la flotte des navires de petite taille (non pontés). Du fait de cette inactivité, la liquidation du capital est plus lente que la réduction de l'utilisation du capital, exactement comme le laissait prévoir la théorie.

Bien que les données sur le capital de pêche présentées ci-dessus semblent concorder avec les prévisions théoriques, la conclusion n'a été ni très complète ni particulièrement précise. D'autres éclaircissements pourraient être apportés par une analyse plus fouillée. Il faudrait notamment prolonger le travail en faisant correspondre les différentes unités de la flotte de petits navires qui, comme indiqué précédemment, ont été simultanément régies par plusieurs systèmes de gestion différents, avec le régime dont elles relevaient à tel ou tel moment. Ces données permettraient de comparer les évolutions de flottes plus ou moins homogènes, dans des pêcheries relativement identiques, mais soumises à différents régimes de gestion. On aurait ainsi une idée plus précise de l'impact du régime de QIT par rapport aux autres systèmes de gestion des pêcheries utilisés.

## *Bibliographie*

- Anonyme (2004), Iceland: Country Note on National Fisheries Management Systems, OCDE, Direction de l'alimentation, de l'agriculture et des pêcheries, Comité des pêcheries.
- Arnason, R. (1990), Minimum Information Management in Fisheries, *Revue canadienne d'économique*.
- Arnason, R. (1991), Efficient Management of Ocean Fisheries, *European Economic Review* 35: 408-17.
- Arnason, R. (1994), Theoretical and Practical Fisheries Management. *Managing Fishery Resources*, E. Loayza (dir. publ.), Document de synthèse de la Banque mondiale, 217, pp. 3-10.
- Arnason, R. (1996), Property Rights as an Organizational Framework in Fisheries, in B.L. Crowley (dir. publ.), *Taking Ownership: Property Rights and Fishery Management on the Atlantic Coast*, Atlantic Institute for Market Studies.
- Arnason, R. (2003), On Productivity and Productivity Growth in the Icelandic Fisheries, in Gudmundsson et Valtysson (dir. publ.), *Competitiveness within the Global Fisheries*. University of Akureyri, Akureyri.
- Clark, C.W. (1975), *Mathematical Bioeconomic.: The Optimal Management of Renewable Resources*, Wiley and sons. New York.
- Clark, C.W., F.H. Clarke et G.R. Munro (1979), The Optimal Exploitation of Renewable resource Stocks: Problems of Irreversible Investissement, *Econometrica*, 47, pp. 25-49.
- Gordon, H.S. (1954), Economic Theory of a Common Property Resource: The Fishery, *Journal of Political Economy*, 62, pp. 124-142.
- Hardin, G. (1968), The Tragedy of the Commons, *Science*, 162, pp. 1243-1247
- Hatcher, A. S., Pascoe, R. Banks et R. Arnason (2002), *Future Options for UK Fish Quota Management*, CEMARE Report, 58.
- Intriligator, A.D. (1971), *Mathematical Optimization and Economic Theory*. Prentice-Hall. Englewood Cliffs.
- Neher, P.A., R. Arnason et N. Mollett (dir. publ.) (1989), *Rights Based Fishing*, Kluwer Dordrecht.
- OCDE (1997), *Vers des pêcheries durables. Aspects économiques de la gestion des ressources marines vivantes, Organisation de Coopération et de Développement Économiques*, Paris.

- Scott, A.D. (1955), The Fishery: The Objectives of Sole Ownership, *Journal of Political Economy*, 63, pp. 116-124.
- Scott, A.D. (1996), The QIT as a Property Right: Où it Came from, How it Works and Où it is Going, *in* B.L. Crowley (dir. publ.), *Taking Ownership: Property Rights and Fishery Management on the Atlantic Coast*, Atlantic Institute for Market Studies.
- Shotton R. (2000), (dir. publ.), *Use of Property Rights in Fisheries Management*, FAO Fisheries Technical Paper, 401/1 & 401/2, Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), Rome.
- Weitzman, M.L. (2002), Landing Fees vs. Harvest Quota with Uncertain Stocks, *Journal of Environmental Economics and Management*, 43, pp. 325-338.

## Appendice 4.A. Théorie de l'investissement en matière de pêche : principaux éléments

Une entreprise de pêche peut choisir un capital,  $k$ , et l'affectation,  $a$ , de ce capital à la pêche. Pour plus de commodité, les limites supérieure et inférieure de  $a$  seront exprimées sous la forme  $a \in [0, 1]$ , où 0 signifie que la part du capital appliquée à la pêche est nulle et 1 que l'ensemble du capital est utilisé. On peut donc considérer que  $a$  est le taux d'utilisation du capital de pêche. La variable  $a$  joue un rôle clé dans le raisonnement ci-après. L'application du capital à la pêche, le multiple  $a \cdot k$ , est souvent appelée « effort de pêche », désigné par  $e$ . Il va sans dire que toutes ces variables sont fonction du temps.

Le capital est une variable de stock, que l'entreprise de pêche ne peut ajuster directement. Toutefois, en procédant à un investissement,  $i$ , l'entreprise de pêche peut adapter son niveau de capital. Plus précisément, le capital évolue selon l'équation suivante :

$$\dot{k} = i - \delta \cdot k,$$

où  $\delta$  est le taux d'amortissement du capital.

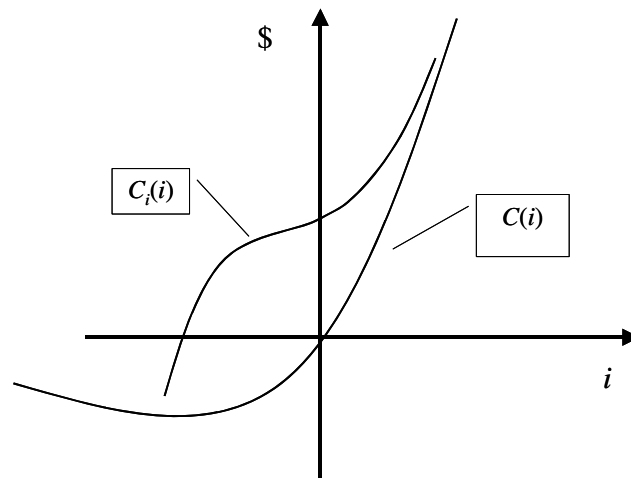
La fonction de profit de l'entreprise s'exprime comme suit :

$$\Pi(a, i; k, x) = Y(a \cdot k, x) - C(a \cdot k) - C(i),$$

où  $x$  représente la taille du stock. La première fonction dans la partie droite de la fonction de profit est la fonction de production habituelle (ou plus précisément la fonction de revenus) employée dans l'économie de la pêche. Il s'agit en principe d'une fonction croissante concave. La deuxième,  $C(a \cdot k)$ , est la fonction de production habituelle censée être croissante et convexe. La troisième fonction dans la partie droite de la fonction de profit est relativement moins habituelle. C'est la fonction de coût d'investissement qui représente les coûts liés à l'investissement en capital. Ceux-ci prennent en compte à la fois le prix d'achat (de vente) du capital et les coûts qu'entraînent l'acquisition et l'installation du capital. La fonction peut être écrite sous la forme  $p_k \cdot i + \Psi(i)$ , où  $p_k$  est le coût unitaire du capital et  $\Psi(i)$  représente le coût de l'acquisition et de l'installation de capital. On suppose que cette dernière fonction est convexe, avec un minimum à  $i=0$ . Cette forme rend compte de la progression des coûts à mesure que le taux d'investissement (par unité de temps) augmente. La fonction de coût d'investissement dans son ensemble, ainsi que la fonction de coût marginal d'investissement, sont illustrées par la figure 4.A1.



Figure 4.A1. La fonction de coût d'investissement



Enfin, la taille du stock dépend de la contrainte de croissance de la biomasse :

$$\dot{x} = G(x) - Y(a \cdot k, x),$$

où  $G(x)$  est la fonction habituelle de croissance naturelle et  $Y(a \cdot x, k)$  représente le volume produit ou prélevé sur le stock.

Dans l'hypothèse où elle entend optimiser ses bénéfices, l'entreprise cherche à résoudre le problème suivant :

$$I. \quad \underset{\{a, i\}}{\text{Max}} \quad V = \int_0^{\infty} \Pi(a, i; k, x) \cdot e^{-rt} dt$$

$$\text{S.t.} \quad \dot{x} = G(x) - Y(a \cdot k, x),$$

$$\dot{k} = i - \delta \cdot k,$$

$$1 \geq a \geq 0.$$

Pour décrire la solution à ce problème dynamique d'optimisation, il convient de définir la fonction de Hamilton :

$$H = \Pi(a, i; k, x) + \lambda \cdot (G(x) - Y(a \cdot k, x)) + \mu \cdot (i - \delta \cdot k) + \sigma \cdot (1 - a)$$

Dans la fonction hamiltonienne, les conditions nécessaires à la résolution du problème (I) sont les suivantes :

(I.1)  $(Y_e - C_e - \lambda \cdot Y_e) \cdot k - \sigma = 0$ , à condition que  $a > 0$ , autrement dit que la pêche existe.

$$(I.2) \quad C_i = \mu, \text{ quel que soit } t.$$

$$(I.3) \quad \dot{\lambda} - r \cdot \lambda = -Y_x - \lambda \cdot (G_x - Y_x), \text{ quel que soit } t.$$

$$(I.4) \quad \dot{\mu} - r \cdot \mu = -(Y_e - C_e - \lambda \cdot Y_e) \cdot a + \delta \cdot \mu, \text{ quel que soit } t.$$

$$(I.5) \quad \sigma \geq 0, (1 - a) \geq 0, \sigma \cdot (1 - a) = 0, \text{ quel que soit } t.$$

Il convient également de noter que suivant le profil d'optimisation des bénéfices (Intriligator, 1971) :

$$\lambda(t) = \frac{\partial V(t)}{\partial x(t)} \cdot e^{r \cdot t} \geq 0,$$

$$\mu(t) = \frac{\partial V(t)}{\partial k(t)} \cdot e^{r \cdot t} \geq 0.$$

Les signes d'inégalité s'expliquent par le fait que la biomasse et le capital contribuent normalement tous deux à accroître les revenus (si la pêche existe) sans occasionner de coût.

A l'équilibre  $\dot{k} = \dot{x} = 0$ . Cela entraîne immédiatement  $\dot{\mu} = \dot{\lambda} = 0$ . La valeur implicite du capital et de la biomasse doit alors être également constante. On peut maintenant démontrer les lemmes suivants :

### Lemme A.1

Si l'acquisition de capital est coûteuse, l'équilibre nécessite la pleine utilisation du capital, soit  $a=1$ .

*Démonstration :*

A l'équilibre,  $i = \delta \cdot k$ , sinon  $\dot{k} \neq 0$ .

A l'équilibre,  $\mu = \frac{a \cdot \sigma}{(r + \delta) \cdot k}$ , selon (I.3) et (I.1).

Selon (I.2),  $C_i = \mu = \frac{a \cdot \sigma}{(r + \delta) \cdot k}$

Or, si  $k > 0$ , autrement dit si la pêche existe,  $i > 0$  aussi [ $i = \delta \cdot k$  à l'équilibre].

Il s'ensuit que  $C_i > 0$  [par hypothèse l'acquisition du capital a un coût – autrement dit le capital n'est pas gratuit]. Par conséquent  $\frac{a \cdot \sigma}{(r + \delta) \cdot k} > 0$ . Mais si  $a < 1$ , alors  $\sigma = 0$  selon (I.5)

$\Rightarrow a=1$ . □

Ainsi, à l'équilibre, le capital de pêche est entièrement utilisé. Cependant, à l'évidence, sur le profil optimal (allant éventuellement vers l'équilibre), l'utilisation du capital,  $a$ , peut très bien être inférieure à l'unité.

Penchons-nous maintenant plus précisément sur le comportement optimal en matière d'investissement. On peut distinguer différents cas :

1. Équilibre
2. Déséquilibre et  $a=1$
3. Déséquilibre et  $a < 1$

### Cas 1. Équilibre

Ce cas est simple. D'après le lemme A.1,  $a=1$ . L'investissement ressort nécessairement de l'équation suivante :

$$i = \delta \cdot k$$

Les valeurs d'équilibre des variables du stock,  $k$  et  $x$ , peuvent être déterminées à partir des équations optimales d'équilibre :

$$G_x(x) + \frac{Y_x(k, x) \cdot (C_e(k) + (r + \delta) \cdot C_i(\delta \cdot k))}{Y_e(k, x) - C_e(k) + (r + \delta) \cdot C_i(\delta \cdot k)} = r,$$

$$G(x) = Y(k, x).$$

Dès lors que la valeur d'équilibre  $k$  a été obtenue grâce à ces deux équations, l'investissement optimal,  $i$ , est donné par la première équation.

### Cas 2. Déséquilibre. Le capital est pleinement utilisé

Ce cas est bien plus difficile à décrire que le cas 1. Pour rendre véritablement compte du profil d'investissement et de capital, il faut résoudre les conditions (I.1) à (I.5), ainsi que les deux équations différentielles relatives aux variables du stock,  $\dot{k} = i - \delta \cdot k$  et  $\dot{x} = G(x) - Y(a \cdot k, x)$ , étant entendu que  $a=1$ .

Il convient toutefois de noter que l'investissement est toujours obtenu au moyen de l'expression (I.2). En outre,  $C_i$  étant par hypothèse monotone ( $C(i)$  est convexe), le profil optimal d'investissement peut s'écrire ainsi :

$$i^*(t) = C_i^{-1}(\mu(t))$$

où le profil de la valeur implicite du capital,  $\mu$ , est obtenu comme suit :

$$\dot{\mu} = (r + \delta) \cdot \mu - \frac{\sigma}{k}.$$

A l'évidence, l'investissement peut être soit positif, soit négatif, comme peut l'être d'ailleurs le profil correspondant de croissance du capital. Ainsi, en l'absence de précisions sur les fonctions et sur les conditions initiales, il est impossible de décrire plus avant le profil du capital et de l'investissement. Il suffit de savoir que ce cas peut fort bien se vérifier dans la réalité ; le capital peut alors augmenter ou diminuer, et l'investissement s'orienter dans l'un ou l'autre sens.

### Cas 3. Déséquilibre. Le capital n'est pas pleinement utilisé

Dans ce cas,  $\sigma=0$  (l'autre possibilité est extrêmement improbable et ne saurait durer). Par conséquent, (I.4) se ramène à :

$$(I.4') \quad \dot{\mu} = (r + \delta) \cdot \mu,$$

dont la solution est :

$$\mu(t) = \mu(0) \cdot e^{(r+\delta)t}$$

A partir de (I.2), on obtient pour l'investissement :

$$C_i(i) = \mu(0) \cdot e^{(r+\delta)t}$$

ce qui laisse penser que l'investissement augmente selon une fonction monotone dans le temps. On notera cependant qu'en dépit de son orientation en hausse, l'investissement peut fort bien avoir été initialement négatif. La fonction optimale d'investissement s'écrit comme suit :

$$i^* = C_i^{-1}(\mu(0) \cdot e^{(r+\delta)t}).$$

L'équation de capital correspondante s'écrit donc :

$$\dot{k} = i^* - \delta \cdot k.$$

Il va sans dire que le capital peut aller en augmentant ou en diminuant.

Cette fois encore, il faut résoudre entièrement les équations optimales voulues pour obtenir une description complète de la solution. Toutefois, on retiendra surtout que la structure de ce problème n'interdit nullement dans la solution optimale pour la pêche que le capital reste inutilisé, et ce pendant une période qui peut être très longue.

#### **Appendice 4.B. Théorie de l'investissement en matière de pêche : représentation graphique**

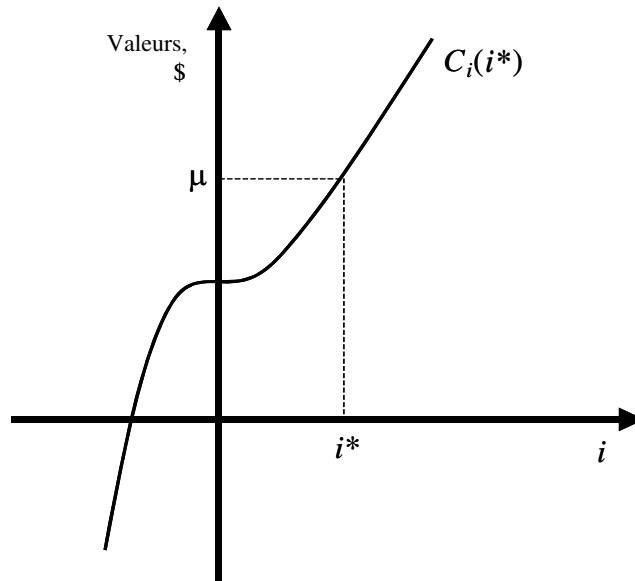
On peut illustrer sous forme graphique le comportement optimal en matière d'investissement tel qu'il est décrit dans l'appendice A. A cet égard, la théorie conduit à penser que la variable endogène qui détermine avant tout l'investissement est  $\mu$ , la valeur implicite du capital. Plus précisément, le comportement optimal en matière d'investissement,  $i^*$ , suppose :

$$(I.2) \quad C_i(i^*) = \mu, \text{ quel que soit } t.$$

Le capital évolue comme suit :

$$\dot{k} = i^* - \delta \cdot k.$$

Ainsi, bien que  $\mu$  soit généralement une fonction très compliquée pour l'ensemble du problème, on peut caractériser le comportement en matière d'investissement et de capital de façon relativement simple, sous la forme d'une fonction de  $\mu$ . Or en considérant que  $\mu$  est exogène, on élude une grande partie de l'ensemble du problème. Cette démarche répond tout d'abord, comme indiqué précédemment, au souci de faciliter l'exposé. Elle est d'autant plus justifiée que l'aspect investissement du problème peut être envisagé comme une transaction distincte sur le marché. Supposons simplement (comme cela peut se produire dans certaines situations) que le capital installé de l'entreprise de pêche considérée provienne d'une autre entreprise. Le prix demandé pour ce capital ressort de la fonction  $C_i(i)$ . Le prix offert par les entreprises pour le capital quel que soit  $t$  est  $\mu$ . L'équilibre momentané sur ce marché pour l'investissement donne alors le niveau d'investissement à chaque instant, défini par l'expression (I.2).

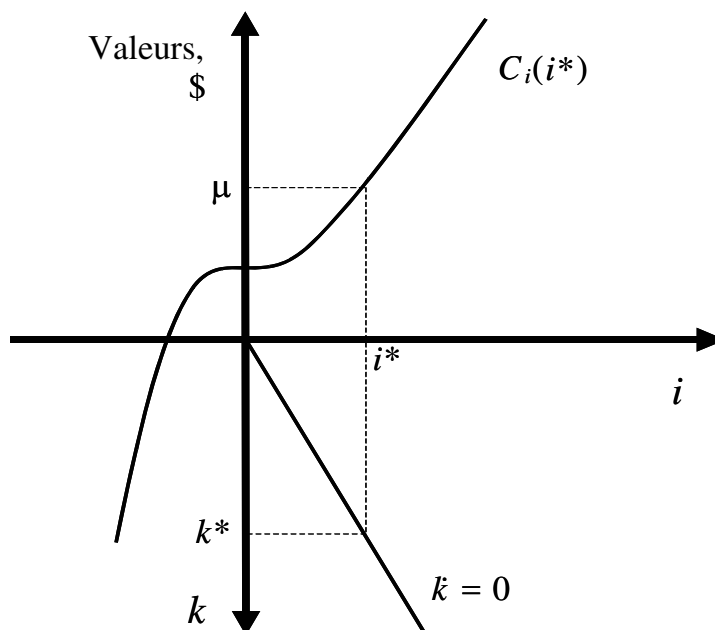
**Figure 4.B1. Relation entre l'investissement optimal et la valeur implicite du capital**

La relation entre l'investissement,  $i^*$ , et  $\mu$  peut être illustré sous forme graphique comme dans la figure 4.B1. Celle-ci représente les coûts marginaux d'investissement. On notera que compte tenu des propriétés de la fonction de coût d'investissement définie ci-dessus, les coûts marginaux d'investissement vont toujours en augmentant, sauf peut-être pour  $i=0$ .

Ensuite, comme l'indique la figure 4.B1, étant donné  $\mu$ , l'investissement optimal,  $i^*$ , est déterminé par les prévisions concernant le coût marginal d'investissement. A l'évidence, selon la valeur implicite du capital,  $\mu$ , cet investissement peut être positif, négatif ou égal à zéro.

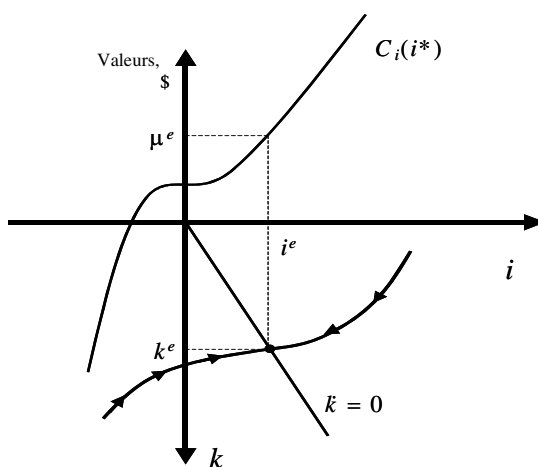
Incorporons maintenant à cette représentation le capital de pêche,  $k$  que nous reportons sur l'ordonnée dans le sens des ordonnées négatives, comme indiqué dans la figure 4.B2. Ajoutons aussi la courbe d'équilibre du capital  $\dot{k} = 0$ . On obtient les valeurs de  $(k, i)$  pour lesquelles le stock de capital ne change pas. La figure 4.B2. montre donc qu'à une valeur donnée de  $\mu$  pour laquelle l'investissement optimal est positif correspond un niveau d'équilibre du capital. Si le niveau du capital se trouve effectivement à ce point et si  $\mu$  ne change pas, c'est que l'équilibre de la pêcherie est atteint. Or, le plus souvent, il n'en va pas ainsi, l'investissement et le capital étant appelés à évoluer dans le temps.

**Figure 4.B2. Relation entre l'investissement optimal, la valeur implicite du capital et le capital**

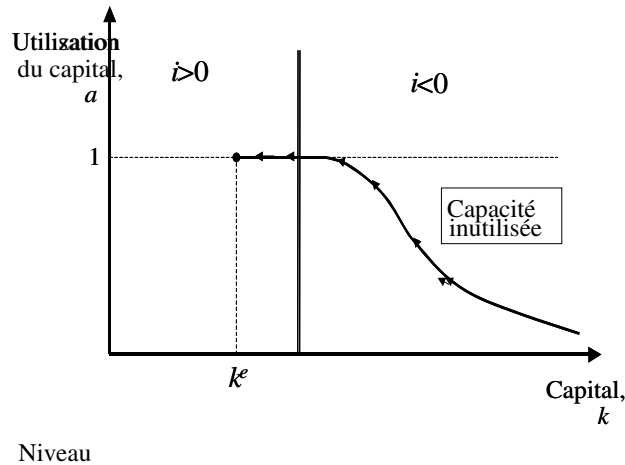


L'évolution possible du capital et de l'investissement dans le temps est décrite dans la figure 4.B3. Soit  $k^e$  le niveau d'équilibre du capital. A celui-ci doit correspondre le niveau d'équilibre de l'investissement et de  $\mu$ . Appelons-les respectivement  $i^e$  et  $\mu^e$ . Quel que soit le niveau initial du capital, le profil optimal d'évolution vers cet équilibre peut être représenté par la courbe en gras comportant des flèches dans la figure 4.B3. A mesure que l'investissement et le capital évoluent, la valeur implicite du capital,  $\mu$ , est également modifiée.

**Figure 4.B3. Exemple d'évolution optimale du capital et de l'investissement**



**Figure 4.B4. Évolution du capital et de l'utilisation du capital, pour un niveau initial de capital élevé**



Quand le niveau initial du capital est bas par rapport au niveau optimal d'équilibre (et, bien entendu, à la biomasse disponible), la valeur implicite du capital est élevée (toutes choses égales par ailleurs), d'où un investissement élevé et un accroissement rapide du capital. A mesure que le capital augmente, la croissance de l'investissement et du capital diminue jusqu'à ce que l'équilibre soit atteint. Tout au long de cette phase, le capital est pleinement utilisé, autrement dit  $a=1$ .

Lorsque le niveau initial du capital est élevé par rapport au niveau optimal d'équilibre (et, bien entendu, à la biomasse disponible), la valeur implicite du capital est faible (bien qu'elle demeure positive), de même par conséquent que l'investissement, qui peut d'ailleurs être négatif. Aussi le capital diminue-t-il à un rythme rapide (investissement peu élevé, amortissement important). Toutefois, à mesure que le capital décroît, sa valeur implicite augmente, l'investissement progresse et la diminution du capital ralentit jusqu'à ce que l'équilibre soit atteint. On notera qu'au début de ce processus de désaccumulation, le capital n'est pas pleinement utilisé ( $a < 1$ ). Ensuite, à un certain point, avant que l'investissement devienne positif, la pleine utilisation du capital est atteinte ( $a=1$ ). Ce profil d'évolution du capital à partir d'un niveau initialement élevé est illustré par la figure B.4. Il ressort de cette figure que le profil optimal peut comporter une longue période de non-utilisation d'une partie des capacités.

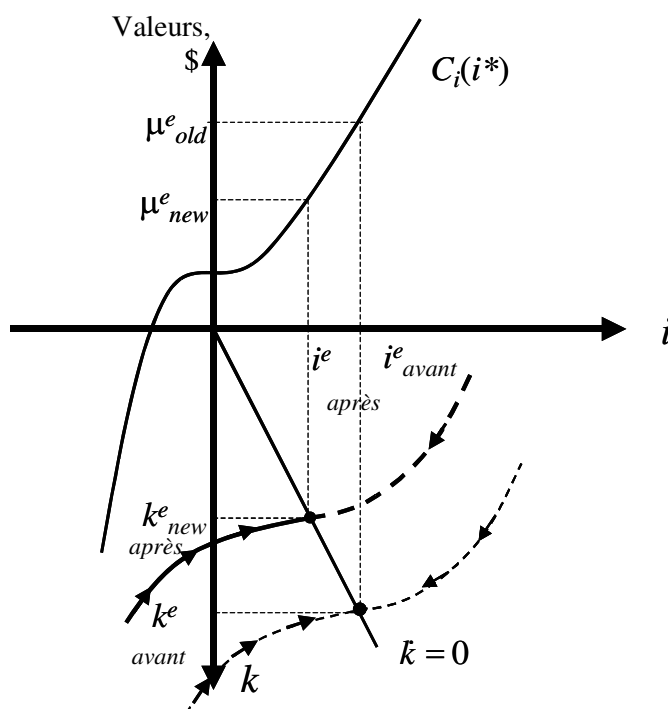
Comme l'indiquent les figures 4.B2. et 4.B3., si le coût de la réduction du capital est élevé, le désinvestissement peut très bien être faible, même quand la valeur implicite du capital est grandement inférieure au prix de remplacement, d'où un ralentissement de l'ajustement du capital par rapport au niveau d'équilibre.

### Appendice 4.A.3. Passage d'un régime à un autre et comportement en matière d'investissement

Soit une pêcherie en équilibre. Supposons que le régime de gestion inefficace en vigueur laisse place à un autre régime beaucoup plus performant, passant par des QIT ou des instruments fiscaux. A quels effets faut-il s'attendre sur l'investissement, le capital et l'utilisation du capital ? La représentation graphique employée dans le précédent appendice permet d'apporter assez aisément une réponse qualitative générale.

Une meilleure gestion orientera nécessairement à la baisse le niveau optimal d'équilibre du capital. Le niveau initial d'équilibre du capital sera donc trop élevé, comme indiqué dans la figure 4.C1., et un processus d'ajustement s'ensuivra selon un profil optimal conduisant à l'équilibre ainsi redéfini. D'après la figure 4.C1., un nouveau profil d'ajustement se dessinera en fonction du nouveau point d'équilibre ( $i^e_{\text{après}}, k^e_{\text{après}}$ ). Conformément aux relations mises en évidence, l'investissement initial sera négatif et le capital commencera par amorcer une baisse relativement marquée. Parallèlement, il est fort possible que le taux initial d'utilisation du capital soit inférieur à la pleine utilisation

**Figure 4.C1. Évolution optimale de l'investissement et du capital après le passage à un régime de gestion plus efficace**



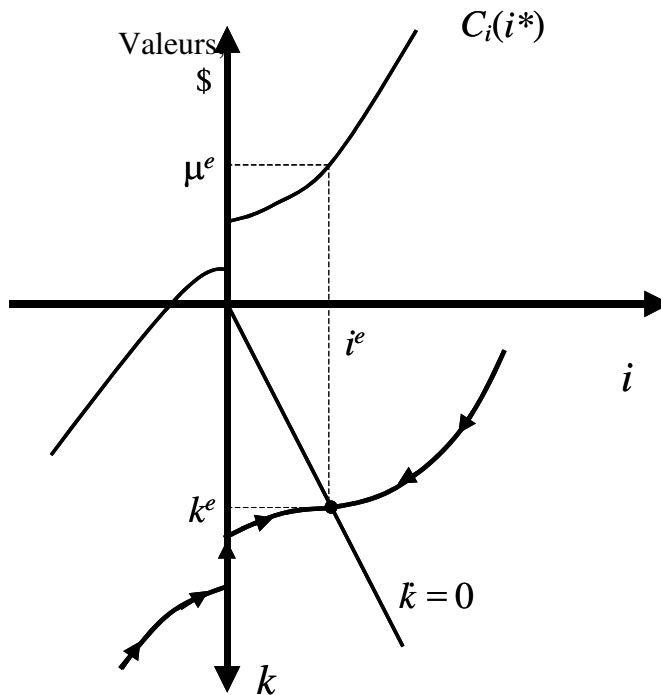
De toute évidence, le passage à un régime moins efficace peut être analysé de manière comparable. On peut facilement déduire de la figure 3.1 qu'il faut s'attendre dans un premier temps à une accélération de l'investissement en capital, suivie par un ajustement par rapport au nouvel équilibre (efficacité moindre).



### Appendice 4.D. Marchés imparfaits : différence entre prix d'achat et prix de vente du capital

Examinons à présent le cas dans lequel le prix d'achat est supérieur au prix de vente du capital. Cette situation, due pour l'essentiel à l'imperfection des marchés et/ou à l'indivisibilité des unités de capital, est représentative de la rigidité du capital étudiée par Clark *et al.* (1979). L'investissement marginal à prévoir est alors discontinu, comme l'illustre la figure 4.D1. En revanche, la fonction de la valeur implicite du capital,  $\mu$ , demeure continue (voir I.4). Par conséquent, sur un intervalle de  $\mu$ , étant donné qu'on passe du prix de vente du capital au prix d'achat, l'investissement sera égal à zéro et le capital ne baissera que sous l'effet de l'amortissement, d'après la figure 4.D1.

Figure 4.D1. Exemple d'évolution optimale de l'investissement et du capital



En pratique, on peut donc envisager que, même si le capital n'est pas pleinement utilisé, aucun désinvestissement n'intervienne. Les navires non utilisés restent simplement à quai.

## Chapitre 5

### Japon Rôle et fonction du système de mise en commun dans les pêcheries japonaises<sup>1</sup>

#### 1. Introduction

La gestion communautaire des pêches est pratiquée dans les zones côtières du Japon depuis déjà longtemps. Toutefois, les récents progrès enregistrés dans les techniques de pêche ont accru l'efficacité et le volume de capture à chaque opération. Mais les pêcheurs sont parfois confrontés à des difficultés liées à la baisse des cours et à la surexploitation de la ressource. La pénurie de pétrole dans les années 70 a aussi aggravé les difficultés des petites entités locales.

Encouragés par l'établissement de zones économiques exclusives par les grands États côtiers, les pêcheurs des zones côtières japonaises ont cherché à remédier à ces problèmes. Dans les années 80, ils ont ainsi instauré dans certaines régions un nouveau régime d'exploitation appelé « système de mise en commun ». Il s'agit d'une forme originale d'exploitation en commun mise en place à l'initiative des pêcheurs eux-mêmes.

L'appellation « système de mise en commun » a été créée par les pêcheurs. Même s'il n'en existe aucune définition arrêtée, on peut cependant le définir approximativement comme « un système d'exploitation des pêcheries dans lequel on additionne la valeur des quantités débarquées par chaque pêcheur puis on répartit le produit des ventes entre tous les pêcheurs selon certains critères ». En règle générale, cette formule ne désigne pas un système de gestion des pêches à proprement parler, mais plutôt un système de répartition qui permet une exploitation en commun des lieux de pêche. Il ne s'agit pas d'un dispositif d'attribution de quotas individuels, mais d'un système d'attribution du produit des ventes.

Il existe en fait plusieurs types de systèmes. Dans certains cas, la liberté d'exploitation des pêcheurs est strictement limitée et dans d'autres, les obligations imposées par le groupe sont peu contraignantes et les pêcheurs disposent d'une liberté relativement grande. En outre, les engins et navires de pêche peuvent être la propriété d'individus, ou bien être détenus partiellement ou totalement par le groupe. S'agissant des

---

<sup>1</sup>. Présenté par M. O. Baba, Université des sciences et des technologies marines de Tokyo, Professeur au Département des politiques marines et des cultures marines, et par M N. Yagi, Agence de la pêche, MAFF, 1-2-1 Kasumigaseki, Chiyoda-ku, Tokyo.

méthodes de répartition, on peut pratiquer une répartition simple et uniforme ou une répartition modulée en fonction d'un certain nombre de critères.

## 2. Situation actuelle du système de mise en commun au Japon

### *Augmentation du nombre d'organisations pratiquant la mise en commun*

Le nombre d'organisations de gestion des pêches est passé d'environ 400<sup>2</sup> à 1 734<sup>3</sup> entre 1988 et 1998. Parallèlement, le nombre d'organisations de gestion qui utilisent le système de calcul basé sur l'exploitation en commun (désignées ci-après « organisations pratiquant la mise en commun ») a doublé au cours de la même décennie pour s'établir à 294. En conséquence, en 1998, 17 % des organisations de gestion des pêches utilisaient le système de mise en commun. Pour ce qui est du type de répartition mis en œuvre dans ce cadre, 50 à 55 % des organisations pratiquant la mise en commun recouraient à la répartition simple, contre un peu plus de 40 à 45 % à la répartition modulée.

### *Degré d'adoption du système par type de pêche*

Les organisations pratiquant la mise en commun existent surtout dans les pêcheries coquillères et parmi les producteurs d'algues, dans celles pratiquant le chalutage de fond (essentiellement les pêcheries artisanales) et dans la pêche au filet maillant. Cette tendance est restée relativement stable depuis dix ans. Ces types de pêche ont plusieurs caractéristiques communes : (i) elles visent des ressources sédentaires, (ii) les lieux de pêche productifs sont en nombre limité, et (iii) elles suscitent souvent une concentration des navires de pêche et une concurrence intense entre pêcheurs.

### *Degré d'adoption du système par zone maritime*

Les organisations pratiquant la mise en commun sont en général plus nombreuses dans l'est et le nord du Japon et moins dans l'ouest et le sud. Cette asymétrie dans la répartition géographique n'est pas imputable à une raison unique : elle pourrait tenir, entre autres, à une différence dans la composition des captures. Alors que les pêcheries de l'ouest ou du sud du Japon visent une gamme relativement large d'espèces, celles de l'est ou du nord visent une population moins composite. Dans l'ouest et le sud où les intérêts des pêcheurs sont complexes, en raison de la multiplicité des espèces visées, il serait difficile d'appliquer une réglementation uniforme.

### *Impact de la réglementation*

La réglementation appliquée par les organisations pratiquant ce système se caractérise essentiellement par la mise en commun des prises et la pêche à tour de rôle. Partant de l'hypothèse que l'exploitation en commun des lieux de pêche accroît la production de l'ensemble des organisations, celle-ci est répartie entre tous les pêcheurs par le biais du système de mise en commun. Les pêcheurs sont plutôt satisfaits de l'impact du dispositif.

<sup>2</sup> Huitième recensement du secteur de la pêche (ministère de l'Agriculture, de la Pêche et des Forêts).

<sup>3</sup> Dixième recensement du secteur de la pêche (*ibid.*).

Plus de la moitié des organisations pratiquant la mise en commun estiment que cette formule permet « le maintien et la stabilité du volume des prises » et près de 40 % qu'elle assure « le maintien et la stabilité des prix de la ressource ». Il ressort de ces résultats que les pêcheurs reconnaissent dans l'ensemble l'efficacité de la mise en commun.

### 3. Exemples de systèmes de mise en commun au Japon

Deux exemples illustreront la pratique du système de mise en commun : l'un concerne des pêcheries détenant des licences attribuées par un gouverneur de préfecture, et l'autre des pêcheries côtières détenant des droits de pêche. Le choix de ces deux exemples est destiné à montrer qu'il est possible d'instaurer un système de mise en commun sous des régimes différents de gestion des pêches.

#### *Pêcheries de crevette *Sergia lucens* de la baie de Suruga*

##### *Présentation des pêcheries*

Les crevettes *Sergia lucens* évoluent à des profondeurs de 200 à 350 m pendant le jour, remontent avant le crépuscule entre 20 et 60 m où elles forment des essaims très denses, puis à l'aube redescendent vers des eaux plus profondes. Les pêcheurs capturent ces crevettes pendant la nuit en eau peu profonde. Les crevettes *Sergia lucens* vivent dans de vastes zones maritimes au large du Japon et de Taiwan, mais comme les essaims ne se forment que dans des fonds marins présentant des reliefs particuliers, leur pêche ne se pratique que dans la baie de Suruga au Japon.

La région de la baie de Suruga compte trois ports d'armement pour la pêche à la crevette *Sergia lucens* : Kanbara, Yui et Oigawa. Les pêcheurs de Kanbara et de Yui font partie de la Coopérative des pêcheries du port de Yui, ceux d'Oigawa de la Coopérative des pêcheries de la commune d'Oigawa. La méthode de pêche utilisée est le chalut à deux bateaux (chalutage pélagique), et 60 entités au total (120 navires) détiennent une licence de pêche dans cette zone. Ces dernières années, le volume de prises s'élevait à environ 1 500 tonnes au printemps et 700 à l'automne.

Les autorités préfectorales de Shizuoka ont introduit diverses réglementations visant cette pêcherie. Le nombre maximum de navires a été fixé à 120, et leur tonnage à moins de 7 tonnes brutes. La période de fermeture va du 11 juin au 30 septembre pour respecter la saison du frai. En plus des réglementations préfectorales, l'Association des pêcheries de crevette *Sergia lucens* de la préfecture de Shizuoka, organisation bénévole de pêcheurs de cette ressource, a instauré une période de fermeture en hiver. L'exploitation est donc autorisée au printemps, de la mi-mars à début juin, et à l'automne, de la mi-octobre à la fin décembre. De surcroît, l'Association a établi un règlement non contraignant concernant l'équipement, et elle a encouragé le système de mise en commun.

##### *Procédure d'introduction du système de mise en commun*

En 1964 et 1965, le volume des prises avait chuté de près de moitié par rapport à celui de l'année précédente, suscitant une prise de conscience de la surexploitation de la ressource. En 1966, les pêcheurs de Yui s'efforcèrent de réaménager les conditions d'exploitation en mettant un terme à la concurrence intense qu'ils se livraient. Ils commencèrent aussi à instaurer un système de mise en commun, basé sur le calcul de la

valeur des quantités débarquées, pour tenter d'ajuster la production et de préserver la ressource. Cette décision était motivée par des collisions de navires sur les lieux de pêche (les opérations ayant lieu la nuit) et par la concurrence exacerbée entre pêcheurs. Toutefois, à cette époque, le système de mise en commun était encore à l'essai.

L'état de la ressource semblait s'être améliorée. Or, au printemps de 1967, les cours à la criée s'effondrèrent en raison d'une production régulièrement abondante, ce qui déclencha des conflits sur les prix entre pêcheurs et intermédiaires. En conséquence, à compter du printemps de 1968, le système de mise en commun commença à être appliqué à grande échelle dans la région de Yui, mais il fut suspendu au bout d'un mois. On utilisait une méthode de répartition uniforme qui ne tenait pas compte des différences de capacité entre pêcheurs et qui ne recueillait donc pas leur pleine adhésion. Néanmoins, le dispositif fut réintroduit à l'automne de 1968, car les pêcheurs s'étaient rendu compte que la mise en commun avait concouru à maintenir les prix à un meilleur niveau. Il fut aussi introduit à Kanbara et Oigawa. Comme le système de calcul répondait aux attentes, il a été maintenu jusqu'en 1976. C'est en 1977 que le système actuel a été mis en place, lorsque les trois zones sont convenues de se regrouper de façon à optimiser ce système de gestion. Le statut du regroupement a été renforcé en 1983 de façon à accroître le pouvoir de négociation des prix des producteurs face aux acheteurs.

À l'heure actuelle, l'Association des pêcheries de crevette *Sergia lucens* de la préfecture de Shizuoka, organisation bénévole de propriétaires de navires, organise des « comités des opérations de pêche » pour discuter du plan d'exploitation proprement dit. Ce comité est composé de 21 membres – 2 propriétaires de navires et 5 patrons de pêche, pour chacune des trois zones de Kanbara, Yui et Oigawa. Pendant la saison de pêche, ses membres se réunissent tous les jours vers midi pour déterminer si l'opération doit avoir lieu ou non et pour décider des quantités qui seront débarquées, du lieu de pêche, de l'heure de départ du port et de l'heure de la fin de l'opération.

En outre, le comité désigne un navire responsable parmi les 120 navires. Ce navire a pour mission de commander les autres navires et de donner les instructions relatives aux opérations de pêche. Une fois les navires arrivés sur le lieu de pêche, ils commencent les opérations conformément aux instructions données par radio par le navire responsable.

Si la zone de pêche délimitée n'est pas étendue, les navires sont répartis en deux groupes, dont un seul est autorisé à pratiquer le chalutage afin d'éviter les accidents liés à l'étroitesse de la zone, notamment l'emmêlement des filets. Les navires de l'autre groupe ne sont pas autorisés à opérer avant d'en avoir reçu l'instruction du navire responsable. Dans ce cas, les navires chalutent en alternance un jour sur deux. Le navire responsable contrôle aussi le volume des prises et décide de la fin de l'opération, de façon à respecter le total prévu de quantités débarquées. Le comité des opérations de pêche décide des quantités qui seront débarquées, mais il ne s'agit que d'une valeur recommandée. Le volume des prises définitif de la journée est déterminé sur le lieu de pêche, en tenant compte de la densité des essais ou du volume réel de prises par unité. Grâce à ce système d'exploitation en commun, les problèmes opérationnels entre navires se trouvent résolus à moindre coût. Ce système a également contribué à la stabilisation du prix de la crevette grâce aux plans de capture.

Il permet aussi de veiller au maintien de la qualité du produit. Le chalutage pratiqué pendant de longues heures dans une zone de faible densité endommage la carapace des crevettes prises dans les filets. Il accroît aussi le temps de travail des pêcheurs qui doivent trier les prises accessoires comme les poissons lanternes (myctophidés), ce qui peut provoquer une dégradation de la qualité et une baisse de la valeur commerciale de la

crevette. Pour éviter ce problème, on attribue aux navires de pêche une zone de pêche restreinte présentant une forte densité de crevettes *Sergia lucens*.

Pour assurer la viabilité du dispositif, il est indispensable de mettre en place un système de répartition équitable des revenus. Dans ce cas, la méthode de calcul (pour la répartition du produit des ventes) est la suivante. Tout d'abord, la valeur des quantités débarquées par tous les navires pour chaque opération est additionnée pour obtenir la valeur du chiffre d'affaires total. Ensuite, on déduit de ce total les commissions sur les ventes versées à la coopérative de pêche ainsi que les coûts d'exploitation de tous les navires (frais de carburant, etc.). Enfin, le solde est réparti proportionnellement entre les propriétaires des navires (45 %) et les équipages (55 %). Il est ensuite divisé à parts égales entre les propriétaires et entre les membres des équipages.

### *Rôle de la recherche scientifique dans le dispositif*

Les informations scientifiques fournies par le Laboratoire de recherche halieutique de la préfecture de Shizuoka contribuent au bon fonctionnement du système. Ce laboratoire réalise des travaux sur les ressources en crevette *Sergia lucens* depuis les années 60, travaux dont il a diffusé les résultats auprès des pêcheurs dans le cadre de séminaires. Les pêcheurs ont été sensibilisés au problème de la conservation de la ressource à l'occasion de la promotion du système de mise en commun et ils ont apporté leur concours au laboratoire dans divers domaines.

Les pêcheurs ont effectué, à leurs frais, des échantillonnages à l'aide de filets à plancton en période de frai, ainsi que des recherches sur la température de l'eau, au moyen d'un thermomètre enregistreur, puis ils ont transmis ces échantillons au laboratoire qui a procédé à leur analyse. Grâce aux résultats des travaux menés par les navires, il est désormais possible de suivre en temps réel l'évolution complexe de l'état biologique de l'espèce.

### *Pêcheries de vernis de la région de Kashima-nada*

#### *Présentation des pêcheries*

Dans les eaux peu profondes de la région de Kashima-nada dont la côte s'étend d'Ooarai à Hasaki dans la préfecture d'Ibaraki, on pratique la pêche coquillière à la drague qui vise le vernis du Japon (*Meretrix lamareki*), la vénus *Gomphina melanaegis*, et la mactre (*Spisula sachalinensis*).

Cette zone étant parfois très riche en bivalves, elle s'est trouvée confrontée à des problèmes de concentration des prises et d'épuisement rapide de la ressource. Des récoltes abondantes ont fait chuter les cours. Les quantités débarquées fluctuent souvent de façon très marquée sur une courte période. C'est ainsi que dans la région de Kashima-nada, les vénus *Gomphina melanaegis* sont apparues en grandes quantités en 1972, un niveau record étant atteint en 1977, avec 13 000 tonnes récoltées. En 1978, ces coquillages avaient pratiquement disparu de la zone. Ensuite, la récolte de vernis a progressivement augmenté, remplaçant la vénus *Gomphina melanaegis*, mais, depuis 1993, le vernis a aussi quasiment disparu de la région.

Il s'agit d'une pêche artisanale par dragage, qui utilise des bateaux jaugeant moins de 5 tonnes. Le bateau doit posséder une licence délivrée par le gouverneur de la préfecture.

Le lieu de pêche est limitée à la zone bénéficiant d'un droit de pêche ordinaire collectif. Ce dernier est détenu par quatre coopératives de pêche de la côte de Kashima-nada.

La pêcherie est gérée selon une structure à trois niveaux. Elle est régie, au premier niveau, par la réglementation appliquée au titre des règles préfectorales d'ajustement de la pêche, au deuxième, par le système d'exploitation et de gestion des lieux de pêche défini par la Fédération des coopératives et, au troisième, par le système de gestion des opérations de pêche mis en place par chaque coopérative. Les règles préfectorales autorisent la pêche toute l'année, tandis que celles de la Fédération préconisent une période de fermeture d'au moins deux mois.

Au cours de sa longue histoire, la Fédération a aussi introduit d'autres règlements. Ceux sur les jours et les heures de sorties pour la pêche à la drague ont été instaurés dès 1969. Cette pêche n'était autorisée qu'une à deux fois par semaine dans toutes les zones, et l'heure de départ du port, ainsi que l'heure du début et de la fin de l'opération étaient les mêmes. Le règlement s'appliquait uniformément à tous les bateaux et, en général, ils sortaient tous les mêmes jours. C'est ainsi qu'il se produisait des accidents et des conflits liés à la concentration de bateaux dans des zones de pêche abondantes mais limitées. Parfois aussi, d'importantes quantités de coquillages étaient débarquées en une seule fois sur les marchés des communes productrices des trois zones, et les intermédiaires n'arrivaient pas à gérer correctement les produits (beaucoup d'entre eux assurant la vente pour les trois zones en même temps).

Dans le souci de remédier à cette situation, un système de roulement a été introduit en 1976 pour l'exploitation des lieux de pêche. Les dragueurs de chaque coopérative de la Fédération ont été répartis en trois zones (Ooarai, Kashima et Hasaki), chaque zone pêchant à tour de rôle, à des jours différents. Parallèlement à ce système de roulement, la réglementation des heures de pêche a été renforcée.

La réglementation relative aux quantités débarquées est entrée en vigueur en 1981, mais elle n'a pas été efficace car elle n'a pas été bien respectée par les pêcheurs. On est donc revenu à une réglementation sur les heures de pêche, compréhensible par tous les pêcheurs. A la suite d'un accord entre les trois zones d'Ooarai, de Kashima et de Hasaki, conclu au niveau de la Fédération, des zones ont été volontairement fermées pour protéger les vénéus *Gomphina melanaegis* juvéniles.

Dans le système de roulement pratiqué, les bateaux d'une zone étaient autorisés à opérer deux fois par semaine du lundi au samedi (6 jours/3 zones = deux fois). Cette mesure a été modifiée à la fin de 1981, de sorte qu'ils ne pouvaient plus opérer qu'un seul jour, sur les deux jours de pêche accordés dans la semaine à chacune des zones. Cette disposition a été maintenue pendant dix ans. En 1991, les jours effectifs de pêche ont été encore réduits. Auparavant, tous les bateaux allaient pêcher le jour où c'était leur tour (selon la formule d'un groupe par zone). Mais ensuite les pêcheurs d'une même zone ont été divisés en deux groupes, un jour de pêche étant attribué à chaque groupe à tour de rôle. En conséquence, seule une moitié des embarcations d'une zone étaient autorisées à opérer ce jour-là, provoquant une réduction du nombre de jours de pêche par bateau.

Ce système de deux groupes par zone a été transformé en un système de quatre groupes par zone, réduisant encore le nombre de jours de pêche par bateau. La répartition des groupes entre les zones est la suivante : la zone d'Ooarai (100 bateaux au total) compte quatre groupes, la zone de Kashima (110 bateaux) quatre groupes, et la zone de Hasaki (50 bateaux) deux groupes. Le nombre de bateaux de la zone de Hasaki est inférieur de

près de moitié à celui des deux autres zones, et les pêcheurs y sont répartis en deux groupes au lieu de quatre, afin de maintenir la proportion de bateaux par groupe.

### *Application du système de mise en commun*

L'introduction du système a été motivée essentiellement par la nécessité d'éviter une concentration de bateaux sur certains lieux de pêche particulièrement riches en coquillages, à la suite de la l'accord sur la fermeture volontaire de certaines zones. Pour pouvoir organiser les opérations de pêche sur les lieux productifs, il fallait tenir compte du mécontentement des pêcheurs.

La Fédération gère l'exploitation des lieux de pêche conformément à la découpe en trois zones. Chacune a instauré le système de mise en commun séparément : la Coopérative des pêcheries de Hasaki en 1987, et la Coopérative des pêcheries de Kashima-nada en 1989. Deux coopératives de pêcheries de la région d'Ooarai (aujourd'hui regroupées en une seule) l'ont adopté en 1991. A cette date, l'ensemble des trois zones avaient introduit le système de mise en commun.

Son application relève des modalités propres à chacune des coopératives. Mais les décisions concernant, entre autres, les heures de pêche relèvent du règlement commun arrêté par la Fédération.

La méthode de calcul consiste à additionner la valeur des quantités débarquées par tous les navires de chaque coopérative de pêche, puis à déduire de ce total les commissions sur les ventes (5 % de la valeur totale des ventes) ; le solde est ensuite réparti proportionnellement entre les propriétaires de bateaux (70 %) et les équipages (30 %). Une somme est allouée aux bateaux pour couvrir leurs coûts d'exploitation et leurs frais d'entretien.

Ce système a permis d'éviter la compétition entre les bateaux et de mener à bien l'effort de stabilisation des prix du marché dans l'ensemble de la région. Les pêcheurs ont aussi appris à exploiter la ressource avec mesure, de façon à en assurer une préservation plus efficace et à réguler les prises.

En outre, il a contribué à accroître la qualité du produit. Avant son introduction, il se produisait fréquemment un phénomène appelé « Bero-kui », qui est provoqué par le relevage très rapide de la drague par des pêcheurs soucieux de réaliser une récolte maximale en un minimum de temps : sous l'effet du stress engendré par la pression de l'engin, le coquillage se referme brutalement, coupant ainsi lui-même son pédoncule. Ce phénomène provoquait une forte perte de valeur marchande. L'introduction du système de mise en commun a atténué ce problème.

### *Rôle de la recherche scientifique dans le dispositif*

Le laboratoire de recherche halieutique de la préfecture d'Ibaraki mène des travaux sur le vernis du Japon, dont il publie systématiquement les résultats. Parmi les résultats communiqués figurent des rapports sur la densité de juvéniles et la population estimée qui sont transmis aux groupes de pêcheurs et aux coopératives. Les pêcheurs peuvent, s'ils le souhaitent, exploiter ces données pour améliorer leur gestion. Dans le cadre de ce processus continu d'échange d'informations entre pêcheurs et laboratoires de recherche, la confiance mutuelle s'est renforcée et les mesures volontaires mises en œuvre par les pêcheurs sont de plus en plus étayées scientifiquement.



#### 4. Analyse du système de mise en commun

La mise en commun impose aux pêcheurs d'observer certaines règles. Des incitations sont donc nécessaires pour qu'ils acceptent le système. Les différents mécanismes d'incitation sont examinés ci-après.

##### ***Incitation 1 : nécessité d'éviter une concurrence excessive sur des zones de pêche limitées***

S'agissant de la pêche de ressources sédentaires, les lieux de pêche intéressants sont en général limités et les navires ont tendance à se concentrer sur des zones très restreintes. La concurrence, qui s'en trouve intensifiée, impose de très importants investissements en équipement et de longues heures de pêche. Même si les pêcheurs peuvent arriver à survivre à cette compétition par un travail acharné, ils sont rarement bénéficiaires en raison de la charge écrasante des investissements.

L'exploitation en commun du lieu de pêche par les différents groupes permet d'éviter cette situation. Ce système favorise une exploitation rationnelle grâce à l'affectation des navires à un lieu de pêche donné, l'instauration d'un système de roulement, et la limitation du volume des prises. Si, à cette exploitation en commun du lieu de pêche, on ajoute un dispositif de répartition des revenus, l'ensemble du système est de nature à procurer aux pêcheurs de fortes incitations à y adhérer. En revanche, une fois entrés dans le système, ils perdent leur liberté d'exploitation et sont tributaires du dispositif de répartition des revenus.

##### ***Incitation 2 : nécessité d'adopter des méthodes d'exploitation favorisant les mécanismes du marché***

A l'échelle locale, le prix du poisson chute en général lorsque les quantités débarquées dépassent la demande en raison des limites qui pèsent sur la capacité de vente des intermédiaires et sur la capacité de traitement des entreprises de transformation de la région. Pour éviter cette situation, les producteurs doivent coordonner leurs efforts de façon à restreindre leur volume de capture. Le problème qui se pose alors est celui du non-respect, par les pêcheurs, des mesures de limitation. Une surveillance par des collègues pêcheurs ferait peser une charge supplémentaire sur la communauté. Pour restreindre efficacement le volume des prises, l'exploitation en commun constitue donc dans certains cas une bonne solution, qui doit aller de pair avec un dispositif équitable de répartition des revenus. Une fois le système opérationnel, les pêcheurs sont fortement incités à y adhérer.

##### ***Incitation 3 : nécessité d'exploiter collectivement des quotas limités***

Si, dans une coopérative, le nombre de licences est plafonné et que le nombre de pêcheurs est supérieur au nombre de licences, on recourt parfois à l'exploitation en commun. Celle-ci permet une répartition égale des possibilités de pêche et une diminution des conflits entre pêcheurs concernant les licences. Et comme elle est souvent associée à un système de répartition des revenus, les pêcheurs sont encouragés à s'intégrer au dispositif.

Les conditions nécessaires au respect par les pêcheurs de mesures strictes peuvent se résumer comme suit.

*Condition 1 : exploitation monopolistique du lieu de pêche*

Des mesures strictes d'autolimitation peuvent être introduites avec succès si une exploitation monopolistique du lieu de pêche est garantie aux pêcheurs. Lorsqu'un même lieu de pêche est exploité par des pêcheurs qui ne font pas partie d'une coopérative, l'exploitation en commun n'est pas possible.

*Condition 2 : maintien de la capacité de formation des prix*

En cas de limitation du volume des prises, il est indispensable de pouvoir assurer la stabilité des prix pour que le système de mise en commun fonctionne. A cet égard, le monopole de l'offre régionale et des images de marque fortes pour certains produits constituent deux aspects essentiels.

*Condition 3 : homogénéité des membres de l'organisation*

Pour assurer la pérennité du système de mise en commun, il faut qu'il existe une certaine homogénéité des membres du point de vue de l'échelle de gestion, des technologies et des compétences. Si le système est instauré dans un groupe non homogène, il faut naturellement pratiquer une répartition modulée qui tienne compte des différences entre les membres. Il est parfois difficile de mettre en place une procédure de répartition équitable des revenus, et donc parfois d'assurer la pérennité même du dispositif. De ce point de vue, l'homogénéité des membres est un facteur important de succès pour des organisations pratiquant la mise en commun.

*Condition 4 : application limitée du système de mise en commun*

Lorsque la mise en commun est instaurée dans un nombre limité de pêcheries, un pêcheur peut généralement accroître son revenu individuel en réalisant des opérations dans d'autres types de pêcheries qui ne pratiquent pas la mise en commun. Dans un régime de mise en commun, il arrive souvent que les jours de pêche diminuent et que les possibilités d'opérations dans d'autres types de pêcheries augmentent. Certains pêcheurs peuvent considérer simplement ce type de pêche comme une source de revenus stable comportant relativement peu de risques. Il importe que les pêcheurs disposent d'une possibilité supplémentaire d'exploiter les moyens de production non utilisés dans d'autres types de pêche, non soumis au régime de mise en commun, de façon à améliorer leurs résultats. Autrement dit, il serait difficile d'obtenir l'accord de pêcheurs individuels en faveur d'un système de mise en commun visant toutes les espèces et pendant toute l'année.

*Condition 5 : présence d'un responsable fédérateur*

Une autre condition importante est la présence d'un individu capable de jouer un rôle moteur pour parvenir à un consensus en faveur de l'introduction d'un système de mise en commun dans la zone. Dans bien des cas, ce rôle fédérateur est assumé par le pêcheur qui cumule les plus grosses quantités débarquées et qui est donc sorti vainqueur de la compétition avec ses collègues. La proposition par cette personne de limiter la concurrence entre pêcheurs constituera une étape importante pour dégager un consensus favorable à la création d'un système de mise en commun.

Enfin, les avantages du système de mise en commun peuvent se résumer comme suit.

### ***Avantage 1 : exploitation rationnelle et conservation de la ressource***

Dans un régime de concurrence entre pêcheurs, la concentration excessive de navires sur un lieu de pêche particulièrement riche pose un problème. Par contre, le système de mise en commun rend possible l'affectation planifiée des navires à un lieu de pêche donné, et l'exploitation efficace de nouveaux terrains de pêche, ce qui permet de rationaliser l'exploitation de la ressource et du lieu de pêche.

Ce système aurait aussi une incidence positive sur la gestion des autres pêches de la région. Lorsqu'il se constitue une organisation pratiquant la mise en commun dans un type de pêche donné, cela peut faciliter la négociation visant à aménager l'exploitation du même lieu de pêche par d'autres types de pêches.

### ***Avantage 2 : stabilisation des prix***

Le système de mise en commun permet de maîtriser le volume des prises, ce qui a un effet de stabilisation sur les prix.

### ***Avantage 3 : amélioration de la qualité du produit***

Dans le régime de concurrence, les pêcheurs cherchent à capturer les plus grosses quantités possibles. En revanche, dans un régime de mise en commun, les pêcheurs peuvent opter pour la qualité afin d'accroître leurs bénéfices.

### ***Avantage 4 : économies de coûts et d'investissements pour les pêcheurs***

L'adoption d'un système d'exploitation efficace par les organisations pratiquant la mise en commun permet d'éviter des investissements excessifs dans les équipements et les engins et par conséquent de réduire la consommation de carburant et autres avitaillements.

### ***Avantage 5 : diversification des risques***

Dans un système de mise en commun, il est possible de réduire le nombre de jours de pêche, ce qui accroît les possibilités de pratique d'autres types de pêches et, par conséquent, augmente le revenu global de chaque pêcheur. Il sera alors plus facile de passer d'une pêche monospécifique à une pêche multispécifique, et les pêcheurs pourront diversifier les risques d'exploitation auxquels les confronte l'instabilité de l'état d'une ressource monospécifique.

### ***Avantage 6 : amélioration des conditions de travail et du bien-être des pêcheurs***

Dans un système d'exploitation fondée sur la concurrence, les opérations de pêche commencent en général très tôt de façon à s'assurer un lieu de pêche et durent un grand nombre d'heures. La mise en commun et l'exploitation en commun permettent d'améliorer ces conditions de travail. Il s'agit là d'un aspect important pour conserver les équipages ou en recruter.

Une amélioration des conditions de travail permet de réduire la durée des opérations de pêche, et d'en améliorer la sécurité.

## 5. Discussion

Nous venons d'examiner les avantages et les inconvénients de l'exploitation collective des pêcheries basée sur le système de la mise en commun. Comparons à présent ce système avec d'autres modalités de gestion de la pêche.

Des programmes de réduction du nombre de navires sont parfois mis en œuvre pour la pêche au large et la pêche pélagique afin de lutter contre la surpêche. Or ces programmes ne conviennent pas toujours pour la pêche côtière. Cette pêche se pratique en effet dans une zone restreinte, et le nombre de navires de pêche est fixé en fonction du niveau de la ressource à une période donnée, ce qui n'est pas toujours judicieux au plan biologique. L'impact socio-économique d'une réduction du nombre d'entités de pêche est aussi source de préoccupation pour les communautés des zones côtières où la reconversion n'est pas facile et où la population de pêcheurs est importante. Dans les pêcheries côtières japonaises, l'exploitation collective dans le cadre d'un système de mise en commun est parfois la formule qui donne les meilleurs résultats et qui assure la pérennité des entreprises familiales de pêche et des communautés locales.

A l'heure actuelle, au Japon, le système de mise en commun est mis en œuvre surtout dans la pêche côtière. Son application à la pêche au large mériterait d'être envisagée. Même dans ce type de pêche, les équipages sont recrutés dans les communautés locales. Toutefois, concilier les intérêts de chacun pour introduire la pratique de la mise en commun est une gageure car, les opérations de pêche au large se déroulant dans des zones maritimes beaucoup plus vastes, le nombre d'acteurs concernés est beaucoup plus important que dans la pêche côtière.

Dans plusieurs pays, le système basé sur le quota individuel transférable (QIT), mis en place dans le cadre du total admissible de capture (TAC), est désormais un régime courant de gestion des pêches. Ces régimes reposent sur l'idée qu'il est possible d'ajuster correctement le nombre d'entités par la concurrence en favorisant les mécanismes du marché. Or ils ne permettent la survie que d'un nombre limité d'entités de pêche et nombre d'entreprises familiales et de membres des communautés de pêcheurs sont évincés du secteur. L'application de tels régimes aux zones côtières japonaises, où la pêche est une composante traditionnelle de la vie communautaire, susciterait de graves problèmes socio-économiques.

En conclusion, l'approche la mieux adaptée pour favoriser la transition vers une pêche durable, en utilisant des incitations de type marché, peut être différente d'un pays à l'autre, d'une région à l'autre et d'un type de pêche à l'autre. Dans le cas des zones côtières japonaises, les mesures les plus indiquées ne seraient pas celles faisant appel aux mécanismes du marché, et, dans bien des cas, la meilleure solution consisterait à instaurer un mécanisme de participation des acteurs concernés, qui tire pleinement parti du système traditionnel d'entraide propre aux communautés locales de pêcheurs.



## Chapitre 6

### Corée

## Poursuite de l'examen des aspects économiques de la transition vers une pêche durable

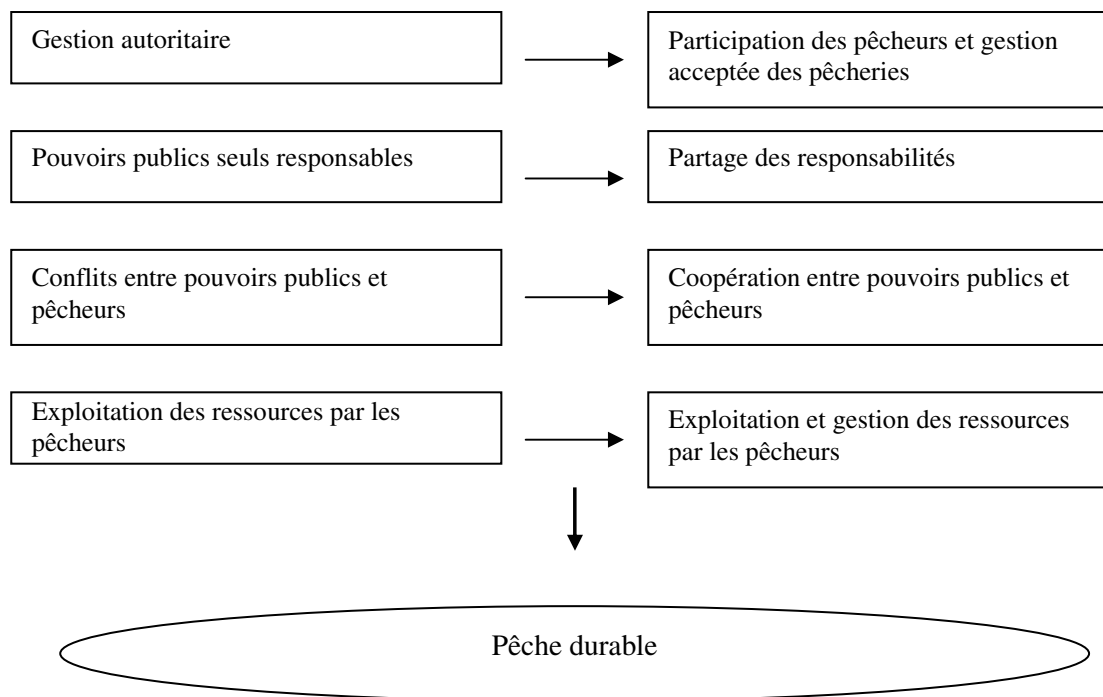
### Introduction du système de cogestion en concertation avec les pêcheurs

Les pouvoirs publics coréens gèrent les ressources halieutiques en attribuant des licences et des permis de pêche, en fixant des totaux admissibles de capture et en appliquant toute une série de mesures techniques traditionnelles. Toutefois, les possibilités de pêche ne cessent de diminuer en raison de l'épuisement des stocks sauvages. La Corée a pris conscience du fait que la politique consistant à imposer des mesures et à vérifier qu'elles sont respectées qu'elle a longtemps adoptée pour la gestion des pêches était inefficace. Le concept de cogestion a permis de se tourner vers des méthodes de gestion qui, sinon, auraient été ignorées. En 2001, les autorités ont instauré un nouveau modèle de "cogestion en concertation avec les pêcheurs" dans le but d'encourager la participation active des pêcheurs coréens.

Conformément aux dispositions applicables de la législation et de la réglementation coréennes relatives à la pêche, les pêcheurs, dans le cadre du système de cogestion organisé en concertation avec eux, réussissent à gérer les zones de pêche et les stocks, à accroître la rentabilité de leurs activités grâce à une gestion efficace de la production halieutique et à discipliner leurs activités de pêche sur la base d'une démarche volontaire. L'objectif poursuivi est de mettre sur pied une infrastructure solide destinée à pérenniser la production halieutique, à favoriser la résolution des conflits et à accroître les revenus des pêcheurs tout en assurant la survie des villages. Ce système de cogestion a surtout été instauré dans les pêcheries côtières, principalement artisanales, qui dépendent des aides publiques pour garantir les revenus des pêcheurs. Il a été mis en œuvre à titre expérimental pendant deux ans avec la participation volontaire des pêcheurs dans le cadre du projet coréen en faveur des villages de pêcheurs.

Sur le plan théorique, la cogestion est un concept assez récent dans le domaine de la pêche qui ne doit pas remonter à plus d'un quart de siècle. Toutefois, dans la pratique, elle existe depuis bien plus longtemps. Les systèmes mis en œuvre par la Corée et le Japon sont très semblables, alors que ceux en vigueur dans d'autres pays peuvent avoir un contenu différent.

**Figure 1. Évolution du modèle de gestion des pêches en Corée**



### *Mesures mises en œuvre dans le cadre de la cogestion*

Le contenu des systèmes mis en place varie selon qu'il s'agit d'une gestion des lieux de pêche, des activités halieutiques ou de la production. Par ailleurs les mesures diffèrent légèrement selon le type d'activité : pêche commerciale, pêche communautaire et aquaculture.

**Tableau 6.1. Contenu des systèmes de cogestion**

Type de gestion		Mesures
Pêche commerciale	Gestion des lieux de pêche	Récupération des engins de pêche perdus et des huiles usagées, élimination des étoiles de mer, etc.
	Gestion des activités halieutiques	Fermeture de zones de pêche et réglementation des saisons de pêche, réglementation du maillage, transfert vers d'autres pêcheries, surveillance des pêches INN, etc.
	Gestion de la production	Plafonds de capture et de vente, interdiction saisonnière de la pêche, contrôle de la taille des poissons commercialisés, etc.
Pêche communautaire	Gestion des lieux de pêche	Nettoyage des lieux de pêche et des rochers, aménagement d'habitats favorables aux algues, etc.
	Gestion des activités halieutiques	Instauration de périodes de pêche interdite, réglementation de la taille des animaux capturables, surveillance de la pêche INN, etc.
	Gestion de la production	Limites de production, fermetures temporaires de zones de pêche, nombre maximum de jours en mer, etc.
Aquaculture	Gestion des lieux de pêche	Nettoyage et amélioration des zones de pêche, etc.
	Gestion des activités halieutiques	Ajustement de la densité d'implantation des exploitations, fermeture de certaines zones, surveillance des activités illégales, etc.
	Gestion de la production	Réglementation de la production

### *La communauté de pêcheurs : une entité de gestion*

Dans le cadre des systèmes de cogestion mis en place, les pêcheurs qui exercent un même type d'activité dans une même zone de pêche se regroupent en communautés basées dans les villages vivant de la pêche côtière.

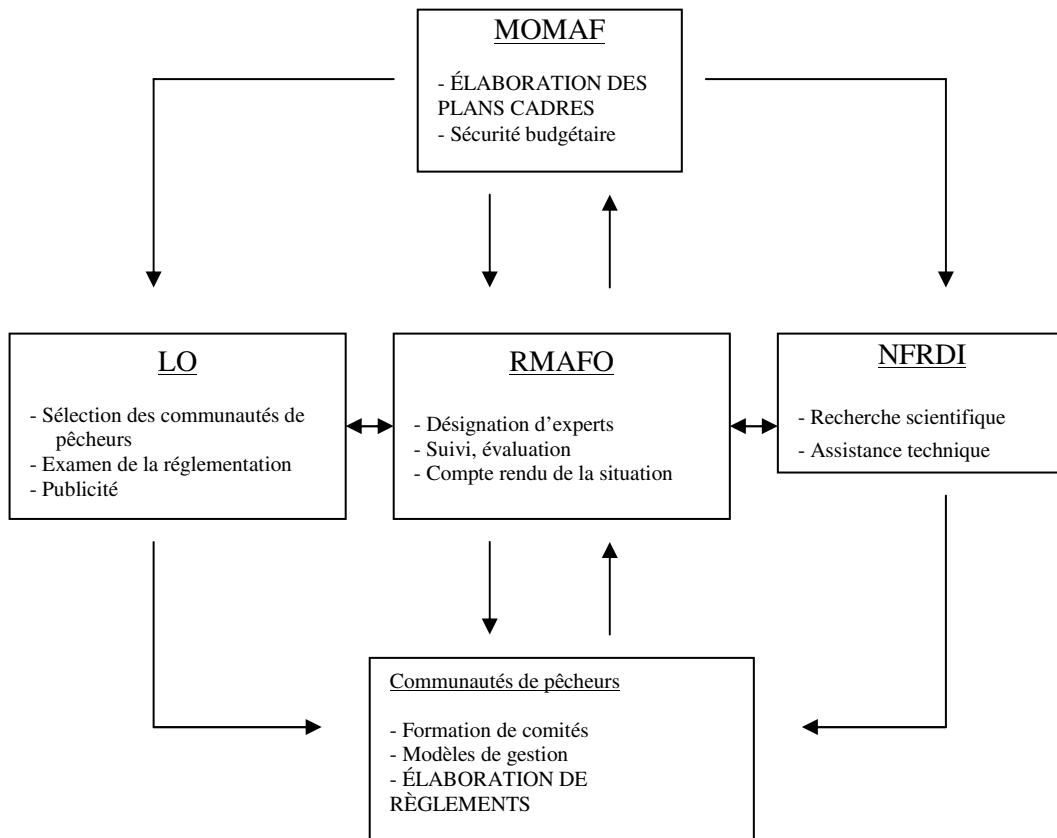
Les membres de ces communautés coordonnent leurs efforts et se concertent pour définir, avec d'autres organes, les modalités et les règles du système de cogestion. Cette pratique insuffle un élan aux pêcheries locales et encourage les pêcheurs à participer activement à la mise en œuvre des systèmes.

En outre, certains organismes publics tels que le ministère des Affaires maritimes et des pêches (MOMAF), l'Institut national de recherche et développement halieutique (NFRDI) et les collectivités locales apportent leur soutien sous diverses formes. A titre d'exemple, le MOMAF élabore un plan cadre destiné à faciliter la mise en œuvre des lois



et de la réglementation de base, tandis que le NFRDI mène des recherches scientifiques et fournit une assistance technique aux pêcheurs.

**Figure 2. Organigramme du système de cogestion**



MOMAF : ministère des Affaires maritimes et des pêches  
 RMAFO : Bureau régional des affaires maritimes et des pêches  
 NFRDI : Institut national de recherche et développement halieutique  
 LO : collectivités locales

## 1. Dispositions et état actuel du système de cogestion

### *Dispositions du système de cogestion*

Compte tenu de l'épuisement des stocks halieutiques auquel la Corée est confrontée, le MOMAF a défini les objectifs et dispositions présentés au tableau 3 ci-dessous en vue d'étendre le système de cogestion à l'ensemble du pays et d'encourager la participation active des intéressés. Il a défini les grandes orientations pour les six années à venir, et appliquera la cogestion à grande échelle à partir de 2007.

**Tableau 6.2. Objectifs et dispositions de la cogestion**

Stade	Expérimentation	Extension	Consolidation
Période	2001~2003	2004~2006	2007~
Objectif (Nombre)	- Mise en œuvre à titre expérimental - Identification des problèmes et reconstitution des réserves (122)	- Nouveau mouvement en faveur des villages de pêcheurs - Participation accrue des pêcheurs (500)	- Stabilisation (plus de 500)
Dispositions	- Basé sur les communautés de pêcheurs - Mesures d'incitation - Définition de lois et de règlements	- Augmentation de la participation - Diversification des mesures de soutien (ressources humaines, etc.) - Publicité	- Application du système à grande échelle (multicommunautaire) - Renforcement de la coopération au sein des communautés de pêcheurs

***Situation actuelle des communautés pratiquant la cogestion***

Le nombre de communautés pratiquant la cogestion est en augmentation. Fin août 2004, la Corée comptait 174 communautés regroupant 15 437 pêcheurs travaillant dans le secteur de la pêche commerciale, dans celui de la pêche communautaire et dans l'aquaculture.

**Tableau 6.3. Situation actuelle des communautés pratiquant la cogestion**

(août 2004)

Année/Secteur	Pêche	Pêche	Aquaculture	Autres	Total	
	communautaire	commerciale				
2003	Nombre de communautés	60	41	19	2	122
	Nombre de participants	5 771	3 660	1 159	128	10 718
2004	Nombre de communautés	94	54	26	3	177
	Nombre de participants	9 190	4 553	1 546	148	15 437
Différence	Nombre de communautés	34	13	7	1	55
	Nombre de participants	3 419	893	387	20	4 719

**2. Mesures de soutien et d'incitation**

Pour faciliter la mise en place des systèmes de cogestion, les pouvoirs publics prêteront leur concours avec l'aide d'experts aux communautés de pêcheurs rencontrant des difficultés. Par ailleurs, des récompenses, telles que des aides financières, seront accordées à celles qui obtiendront les résultats les plus satisfaisants.

***Mesures de soutien***

Le gouvernement coréen est conscient du fait que les pêcheurs éprouvent quelque difficulté à s'adapter à un système de cogestion requérant leur participation directe, dans

la mesure où ils ont plutôt l'habitude de se conformer à des mesures de gestion imposées par l'État. Pour leur faciliter la tâche, il a donc mis en place un dispositif de soutien auquel participent des experts et des fonctionnaires.

Un « Comité local » et un « Groupe de travail » qui font partie intégrante du dispositif de soutien aideront les communautés de gestion, en résolvant les problèmes techniques et administratifs de celles-ci, à gérer les pêcheries.

Le Comité local se compose de représentants des pêcheurs des diverses régions, des coopératives de pêche et des organismes autonomes locaux. La Corée compte à présent 11 comités locaux regroupant 119 participants.

Le Groupe de travail, qui se compose d'experts, de chercheurs de l'Institut national de recherche et développement halieutique et de fonctionnaires du ministère des Affaires maritimes et des pêches, comporte un comité consultatif et un sous-comité. Il apportera son concours dans le domaine de l'amélioration des ressources, de la formation, de l'évaluation et de la résolution des conflits qui naissent dans les pêcheries cogérées. Actuellement, cet organe compte 16 fonctionnaires du ministère.

### *Financement et projets d'aide*

Le gouvernement coréen encourage les pêcheurs peu familiers de la gestion responsable et librement choisie des pêches à participer activement à la mise en œuvre du système de cogestion. En outre, un dispositif de soutien conjoint des secteurs privé et public sera instauré et des mesures d'incitation seront accordées aux communautés de gestion suffisamment dynamiques afin de les encourager à atteindre les objectifs fixés.

Durant la période 2002-03, un montant total de 17 millions d'USD a été versé à 106 communautés pratiquant la cogestion dont les principales mesures ont été le lâcher d'alevins, la modernisation des installations de réfrigération et de congélation et des entrepôts, l'amélioration des zones de pêche, etc.

## **3. Résultats acquis et tâches à accomplir**

Dans la mesure où trois ans seulement se sont écoulés depuis l'introduction du modèle de cogestion, il est difficile de se prononcer sur l'état actuel des pêcheries cogérées. Des études de cas approfondies ont toutefois fait apparaître ce qui a déjà été fait et ce qu'il reste à faire.

### *Résultats*

- Réductions de la pêche illégale ; premières mesures de gestion active des ressources (reprise des lâchers d'alevins et fermeture des zones de pêche pour une période d'un an)
- Amélioration des zones aquacoles
- Résolution autonome des conflits et différends

### *Tâches à accomplir et questions*

- Difficultés de développement de la pêche des grands migrateurs

- Conflits entre pêcheurs participants et non participants
- Sollicitation accrue du gouvernement invité à multiplier les mesures d'incitation

#### 4. Incidences du système de cogestion en Corée

Les incidences du système de cogestion sont les suivantes :

- la cogestion est un mode de gestion très performant qui vient compléter la gestion assurée par l'État et qui contribue ainsi à améliorer les politiques de gestion rationnelle des ressources halieutiques mises en œuvre par la Corée ;
- la cogestion en concertation avec les pêcheurs s'inscrit dans le cadre des activités de gestion exercées conjointement par les pêcheurs et par l'État. Plus particulièrement, l'assistance offerte par des experts et des fonctionnaires peut contribuer au développement des communautés dans les villages de pêcheurs qui favorise les synergies ;
- l'augmentation des revenus tirés de la pêche permet aux pêcheurs de vivre dans la dignité. Plus particulièrement, la cogestion qui se caractérise par la réalisation d'opérations de pêche conjointes et par la répartition du produit de la pêche, contribue de manière significative à accroître la prospérité des villages de pêcheurs et à garantir la prise en charge des pêcheurs en âge de cesser leurs activités.



## Chapitre 7

### Norvège

#### Éléments essentiels du document

Le présent document vise principalement à montrer comment les instruments de type marché ont été instaurés en Norvège, en analysant la manière dont les parties prenantes ont fait face aux changements et coopéré à la mise en œuvre de ces instruments.

La *première section* met en évidence quelques grandes caractéristiques de la filière pêche en Norvège. L'exploitation locale des ressources halieutiques et la perception commune de l'importance du secteur dans le peuplement du littoral ont suscité le développement d'une forte culture côtière. La politique de la pêche a pour principal objectif non seulement d'augmenter le plus possible les bénéfices grâce à une utilisation efficiente des ressources, mais aussi d'optimiser les avantages socio-économiques globalement apportés aux populations, dans le respect de l'équilibre de ces ressources.

La *deuxième section* donne un aperçu des mesures axées sur les pêcheries. En termes de volume capturé, la Norvège se situe au 10<sup>ème</sup> rang des nations de pêche du monde ; on y dénombre 9 700 navires immatriculés et plus de 13 000 pêcheurs. Le modèle norvégien de gestion viable des ressources marines repose sur les grands principes suivants : exploitation durable, gestion multispécifique, réglementations adaptées et système étendu de contrôle et de police. Il importe que ces principes soient dûment reconnus par les pêcheurs eux-mêmes, et les acteurs intéressés sont associés à cette fin au processus d'élaboration des réglementations. Les efforts d'amélioration de la gestion des ressources marines figurent au premier rang des priorités, pour les autorités compétentes comme pour les acteurs de la filière.

La *troisième section* porte plus particulièrement sur le régime de gestion norvégien et passe en revue les réglementations applicables aux facteurs mis en œuvre et à la production, ainsi que les mesures prises pour parer à la surcapacité de la flottille de pêche. La limitation du nombre de navires admissibles dans les diverses pêcheries passe essentiellement par deux instruments, les permis annuels et les licences, auxquels seules les pêcheries marginales échappent pour l'instant. Des réglementations sont mises en œuvre pour chaque stock revêtant une importance économique.

Les perfectionnements techniques apportés aux navires, aux engins et aux équipements norvégiens ont donné à la flottille de pêche les moyens d'appauvrir la plupart des stocks de poissons du pays. Face au défi de la surcapacité, divers systèmes de

contrôle visant à réduire le nombre de navires ont été instaurés. Un système de transfert de quotas, le système de quotas unitaires (SQU), s'applique actuellement à la flottille hauturière ; les navires côtiers de grande taille sont soumis à un système de quotas structurels (SQS), tandis que les plus petits relèvent d'un dispositif de désarmement en partie payé par les utilisateurs.

La *quatrième section* dresse un bilan de ces instruments de type marché en Norvège en rendant compte des performances respectives. Depuis 2000, le SQU s'est traduit par des réductions de 27 % de la flottille de chalutage du cabillaud et de 12 % de celle des senneurs à senne coulissante. Il a fait baisser de 52 % le nombre de palangriers d'une longueur supérieure à 28 mètres durant les quatre années écoulées. Le SQS ayant été instauré en 2004, il est encore trop tôt pour se prononcer sur ses effets. Toutefois, une analyse de la flottille côtière indique que ce segment est également touché par la surcapacité, et le SQS devrait avoir une incidence favorable à cet égard.

La *cinquième section* relate le processus de réforme qui a conduit à la situation actuelle et la manière dont les parties prenantes ont fait face aux évolutions et coopéré à la mise en œuvre des instruments retenus.

Les navires composant la flottille sont de tailles très différentes, d'où la difficulté de concevoir des instruments efficaces pour parer à la surcapacité. En Norvège, le remède passe par une coopération permanente et effective entre les autorités et les intéressés.

## 1. Introduction

Les eaux bordant la Norvège bénéficient d'un *upwelling* expliquant que ces zones marines côtières figurent parmi les plus productives du monde. Le pays dispose ainsi de riches pêcheries qui tout au long de l'histoire ont revêtu une grande importance comme moyen de subsistance pour la population du littoral et comme source essentielle de recettes d'exportation pour la nation. La filière pêche joue aujourd'hui encore un rôle notable dans la répartition et le revenu des habitants des zones côtières à l'ouest et au nord, même si la production de pétrole norvégien des 20 dernières années a occupé une place prépondérante dans l'économie du pays.

Le secteur de la pêche a largement façonné la société norvégienne, et par conséquent la vie politique. Une culture côtière forte s'est développée à partir de l'exploitation locale des ressources halieutiques, et de la stratégie admise à l'échelle nationale qui veut que ce secteur contribue aux implantations sur le littoral.

Les décisions réglementaires prises par la Norvège doivent être envisagées dans ce contexte ; au demeurant, le gouvernement norvégien entend avant tout optimiser les bénéfices grâce à une exploitation économiquement rationnelle des ressources, en portant au maximum le taux de rendement du secteur de la pêche. La politique est donc également axée sur l'optimisation socio-économique, en termes de gain total apporté aux populations du littoral. En Norvège, le secteur de la pêche entre encore pour beaucoup dans la politique générale qui vise à maintenir la structure d'implantation des populations côtières, et plus particulièrement dans la partie septentrionale du pays.

La flottille norvégienne comporte un segment côtier et un segment hauturier. Indépendamment des différences liées aux technologies, aux formes d'exploitation et au régime de propriété, ces deux segments ont été de tout temps visés par des systèmes réglementaires bien distincts. Tandis que les pêcheries côtières sont restées en accès libre,

un contrôle rigoureux a été imposé d'emblée à la flottille de chalutiers. Jusqu'à la crise du cabillaud de 1989/90, la flottille côtière n'était soumise à aucune limite d'accès.

A l'heure actuelle, l'accès est réglementé pour 95 % environ des pêcheries norvégiennes ; des mesures structurelles visant à réduire la capacité de la flottille s'appliquent aussi bien à la flottille côtière qu'à la flottille hauturière. Toutefois, l'évolution s'est faite lentement, de façon empirique et par étapes.

Il s'agit surtout ici de montrer comment les instruments de type marché ont été instaurés en Norvège. Dans cette optique, on analysera la manière dont les parties prenantes ont fait face aux changements et coopéré à la mise en œuvre de ces instruments.

## 2. Introduction à la politique de pêche norvégienne

D'après les statistiques de la FAO, la Norvège est la 10<sup>ème</sup> nation de pêche du monde, les volumes capturés avoisinant 2.5 millions de tonnes par an. La position du pays dans ce domaine tient au fait, tout d'abord, que la zone qui longe le littoral fait partie d'un système d'upwelling (Gulf Stream) et, ensuite, que cette zone est réservée aux pêcheurs norvégiens. Par conséquent, la plupart des poissons sont pris dans la zone économique exclusive (ZEE) norvégienne, dont la superficie dépasse 1.2 million de km<sup>2</sup>. Deux zones de pêche de quelque 1 million de km<sup>2</sup> autour de l'archipel du Spitzberg et de l'île Jan Mayen relèvent également de la Norvège. Toutefois, 80 % du total des prises sont prélevées sur des stocks partagés, dont la gestion est assurée conjointement par la Russie, l'UE, l'Islande, les îles Féroé et le Groenland.

Les principales espèces exploitées par les pêcheurs norvégiens sont le cabillaud, le hareng, le lieu noir et l'églefin. Ces derniers temps, la pêche au maquereau et au capelan a également pris une grande importance. Par ailleurs, l'aquaculture est désormais une activité d'envergure, surtout dans le cas du saumon.

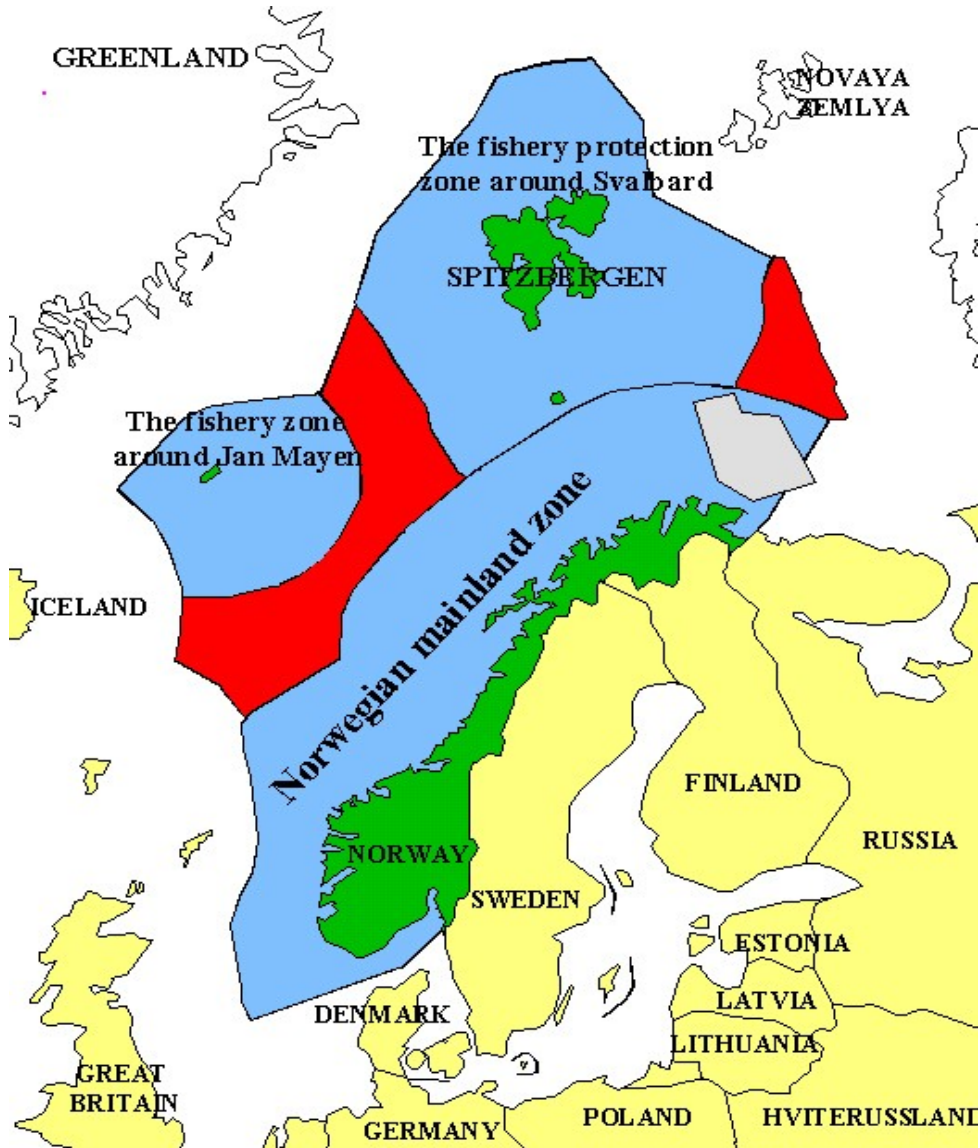
### *La pêche dans l'économie nationale*

L'évolution du rôle de la pêche dans l'économie nationale de la Norvège peut être appréciée de différentes manières. On peut notamment se référer à la part du secteur dans le PIB, dont rend compte le tableau 7.1.

Ces chiffres traduisent le fait que la chasse à la baleine, qui a longtemps occupé une large place, est classée parmi les activités de pêche. Le recul enregistré après 1970 est dû pour beaucoup à la part du secteur pétrolier et gazier. Il n'en reste pas moins que la pêche a de tous temps été l'activité fondamentale de la plupart des populations côtières.



**Figure 7.1. Plateau continental norvégien, zone de pêche autour de l'île Jan Mayen, zone de protection de la pêche autour du Spitzberg, « Loophole » de la mer de Barents, « Loop Sea » de la mer de Norvège et zone grise de la mer de Barents**



**Tableau 7.1. Part de la pêche dans le produit intérieur brut (PIB), en pourcentage**

Année	1940	1950	1960	1970	1980	1990	2002
Pourcentage	2.3	3.7	2.2	1.6	0.8	0.5	0.7

Source : Direction des pêches, 2003.

Les produits de la pêche sont largement exportés depuis des siècles, et leur part dans le total des exportations témoigne de l'importance du secteur. Elle est indiquée dans le tableau 7.2.

**Tableau 7.2. Valeur à l'exportation des produits de la pêche, en pourcentage du total des exportations**

Année	1940	1950	1960	1970	1980	1990	2002
Pourcentage	14.7	6.2	12.6	7.7	4.5	6.0	5.6

Source : Direction des pêches, 2003.

Ces chiffres tiennent compte de l'essor du secteur pétrolier et gazier observé en Norvège durant les 20 années écoulées. Pratiquement inexistant avant 1970, ce secteur représente aujourd'hui la plus large part en valeur des exportations du pays. Des retombées significatives s'ensuivent sur d'autres activités telles que la transformation des produits alimentaires, la construction navale, etc. Depuis 1970, l'aquaculture du saumon est venue s'ajouter à la pêche traditionnelle et fournit un produit d'exportation de premier plan.

### *Emploi, structure du secteur et principales pêcheries*

En Norvège, la pêche était initialement liée au littoral. Elle était pratiquée au moyen de petites embarcations, sur des terrains proches des côtes, et suivait en outre la migration saisonnière des poissons vers les îles Lofoten de janvier à avril. En 1950, on recensait approximativement 34 000 navires de pêche immatriculés dans ce pays et 68 000 pêcheurs exerçant cette activité à titre exclusif ou principal. Depuis lors, la taille des navires a augmenté et l'exploitation s'est étendue à des zones de haute mer. Les engins de pêche ont gagné en efficacité et le secteur s'est doté d'équipements plus importants.

Les perfectionnements techniques apportés aux navires, aux engins et aux équipements durant les 50 années écoulées ont donné à la flottille de pêche les moyens de surexploiter la plupart des stocks de poissons des eaux norvégiennes. Le développement économique général aidant, le nombre de navires et de pêcheurs a fortement diminué, tandis que la capacité de capture s'est maintenue, sinon accrue, dans bien des pêcheries. En 2003, les chiffres indiquaient 9 700 navires immatriculés et moins de 13 300 pêcheurs exerçant cette activité à titre principal.

**Tableau 7.3. Nombre de pêcheurs en Norvège**

Année	1940	1950	1960	1970	1980	1990	2003
A titre principal	80 300	68 100	49 700	31 900	25 100	20 400	13 300
Total	121 900	98 300	70 300	43 000	34 700	27 500	18 650

Source : ministère de la Pêche, 2004.

**Tableau 7.4. Navires de pêche immatriculés en Norvège**

Année	1940	1950	1960	1970	1980	1990	2003
Nombre de navires	n.d.	34 500	41 500	36 200	26 500	17 400	9 700

Source : ministère de la Pêche, 2004.

**Tableau 7.5. Navires générant un revenu supérieur à 26 000 NOK, par catégorie, selon la longueur (2002)**

Catégorie	Flottille côtière				Flottille hauturière		Total
	0-10	10-15	15-21	21-28	28-45	45 -	
Longueur en mètres							
Total	2 940	1 960	430	240	140	160	5870
Pourcentage	50.1	33.4	7.3	4.1	2.4	2.7	100

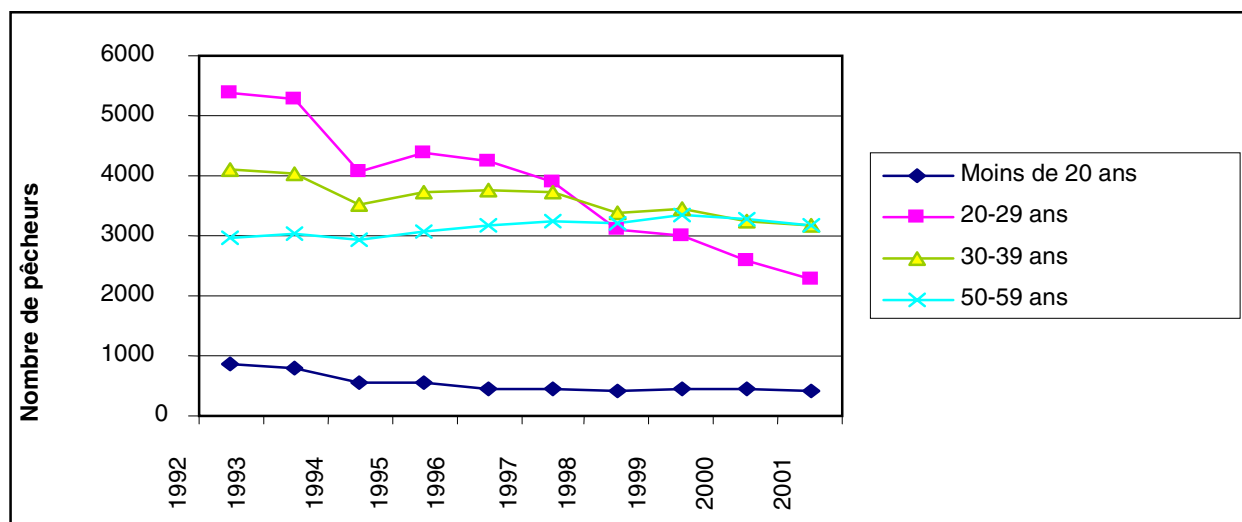
Source : Direction des pêches, 2003.

Parallèlement à la constitution d'une flottille de pointe extrêmement efficiente et à la mise en place d'installations de transformation modernes, certains éléments de la filière pêche « traditionnelle » ont été maintenus. Il existe encore des pêcheries de faible étendue et des petites installations de transformation fondées sur des techniques rudimentaires.

Les activités sont concentrées dans certaines régions. Quatre provinces, sur les 19 que compte la Norvège, accueillent 72 % des personnes répertoriées comme pratiquant la pêche à titre principal en 2002 ; 48 % de ces pêcheurs résidaient dans les trois provinces les plus septentrionales. Ces chiffres sont stables depuis plusieurs années, ce qui suppose que la pêche joue un rôle significatif, en particulier sur la côte occidentale et au nord du pays, où des municipalités entières vivent de la pêche, de la transformation, de l'aquaculture et d'activités connexes. Par ailleurs, le modèle traditionnel selon lequel un acheteur/transformateur unique s'approvisionne auprès de multiples bateaux de petite taille perdure dans bon nombre d'endroits.

En dépit d'une forte diminution du total des effectifs, mise en évidence par le tableau 7.3, le nombre de pêcheurs a augmenté entre 1992 et 2001 dans la tranche d'âge 50-59 ans (figure 7.2). Cependant, la baisse de près de 60 % enregistrée pour la même période dans la tranche d'âge 20-29 ans indique que l'activité a du mal à attirer les jeunes.

Figure 7.2. Classement des pêcheurs par âge (1992-2001)



Source : ministère de la Pêche, 2003.

### *Valeur des pêcheries*

On distingue généralement deux grandes catégories, selon que l'espèce prépondérante est le cabillaud (pêche démersale) ou le hareng (pêche pélagique). La première catégorie englobe le cabillaud, l'églefin et le lieu noir. Ces poissons sont directement destinés à la consommation. Dans le passé, certaines des espèces pélagiques capturées étaient transformées en huile et en aliments pour animaux. Aujourd'hui, la farine et l'huile sont surtout produits à partir d'espèces telles que le capelan, le lançon, le tacaud norvégien et le merlan bleu, tandis que le hareng et le maquereau sont destinés à l'alimentation humaine.

La valeur à la première vente (valeur du poisson vendu par les pêcheurs) a atteint en 2002 4.7 milliards de NOK pour le cabillaud, 2 milliards de NOK pour le hareng, 0.6 milliard de NOK pour le capelan et 1.4 milliard de NOK pour le maquereau. En 2002, ces espèces ont ainsi représenté 8.7 milliards de NOK, sur une valeur à la première vente de 11.1 milliards de NOK pour le total de la pêche proprement dite (algues comprises).

Dans le cas du saumon d'élevage, la valeur à la première vente s'est établie à 7.7 milliards de NOK en 2002. L'activité a donc pris une grande importance à cet égard.

### *État des stocks*

La taille des stocks a elle aussi grandement fluctué au fil des ans. Le stock de hareng norvégien frayant au printemps s'est effondré après avoir été surexploité dans les années 60. La pêcherie a été fermée en 1970, à des fins de reconstitution du stock. Cette mesure a été couronnée de succès, et la pêche a pu reprendre au cours de la décennie suivante. Actuellement, le rendement de ce stock va de 700 000 tonnes à 1 million de tonnes par an, soit un niveau rarement égalé. Le capelan de la mer de Barents et le merlan

bleu ont dans une large mesure remplacé le hareng pour la production d'huile de poisson. Le stock de capelan dans la mer de Barents accuse de fortes variations à court terme, dont témoignent les effondrements observés en 1986 puis en 1993. Ces fluctuations sont attribuées aux interactions entre les mammifères marins, le cabillaud et le hareng.

Le stock de cabillaud a également connu d'importantes variations, moins marquées cependant que pour le hareng et le capelan. Une régression à long terme a pu être constatée, mais d'après les dernières évaluations en date, les efforts récemment déployés pour accroître le stock au moyen de réglementations sont semble-t-il concluants.

L'état de la ressource est plus satisfaisant aujourd'hui qu'il ne l'a été pendant longtemps pour deux des principales espèces, à savoir le cabillaud et le hareng norvégien frayant au printemps. Pour de plus amples informations sur l'état des stocks, voir l'appendice 1 ou les statistiques émanant de l'Institut de recherche marine ([www.imr.no](http://www.imr.no)).

### *Gestion de la ressource*

Le modèle norvégien de gestion viable des ressources marines repose sur certains principes essentiels : exploitation durable, gestion multispécifique, réglementations adaptées et système efficace de contrôle et de police. Il importe que ces principes soient dûment reconnus par les pêcheurs eux-mêmes, et les acteurs intéressés sont associés à cette fin au processus de réglementation.

Tout d'abord, des quotas sont recommandés par le Conseil international pour l'exploration de la mer (CIEM). Préalablement aux négociations entre la Norvège et d'autres États, les spécialistes de différents pays procèdent à des recherches et à des études, dont les résultats sont examinés au sein des groupes de travail du CIEM. Lorsque le CIEM a formulé ses recommandations en matière de quotas, ceux-ci peuvent être négociés entre la Norvège et les autres États.

Au cours des négociations, les parties définissent le total admissible de capture (TAC) applicable à chaque stock de poissons pour l'année à venir. Les parties conviennent également des modalités à retenir pour se répartir le TAC. Pour définir le TAC, elles doivent prendre en compte les objectifs de viabilité économique et de stabilité du secteur, ainsi que d'autres aspects socio-économiques, qui s'ajoutent à la viabilité biologique.

Par ailleurs, les parties réfléchissent et s'entendent sur divers points communs liés à la gestion des différents stocks de poissons, de façon à vérifier que les intéressés se conforment aux règles relatives à la pratique de la pêche.

S'agissant du processus national de réglementation, la direction des pêches commence par proposer une répartition du TAC norvégien. A partir des observations faites tout au long de l'année, des propositions sont formulées puis soumises au Conseil consultatif pour la réglementation des pêcheries. Ce Conseil consultatif se compose de douze membres :

- Association des pêcheurs norvégiens (5 membres)
- Association des pêcheurs côtiers de Norvège (1 membre)
- Fédération des entreprises de pêche et d'aquaculture de Norvège (2 membres)
- Syndicat des marins-pêcheurs de Norvège (1 membre)

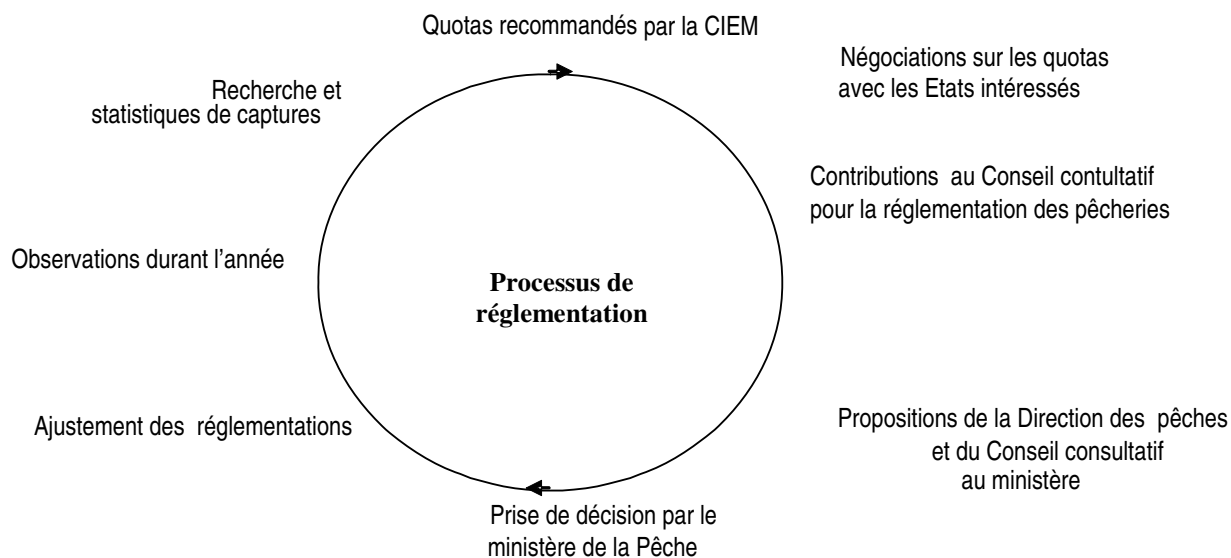
- Syndicat des travailleurs de l'alimentation et des branches connexes de Norvège (1 membre)
- Parlement sami (Sameting) (1 membre)
- Direction des pêches (1 membre – le directeur)

Le Conseil consultatif est présidé par le directeur de la direction des pêches. Le ministère de la Pêche prend part aux réunions en qualité d'observateur.

Ces réunions visent à étudier les solutions envisageables pour pêcher chacune des espèces commerciales. Les participants, qui ont préalablement examiné les solutions possibles au sein de leurs organisations respectives, donnent leur avis au Conseil consultatif. Les avantages et les inconvénients des formes de réglementation applicables aux différentes espèces sont examinés. Après un débat et un vote, le Conseil consultatif soumet ses propositions au ministère de la Pêche. Parallèlement, la direction des pêches formule ses propres recommandations à l'intention du ministère.

Le ministère de la Pêche évalue ensuite toutes ces recommandations et envisage les différentes espèces sous divers angles. Enfin, il se prononce sur les modalités de répartition des quotas entre les navires et sur la manière dont la pêche doit se dérouler durant l'année qui suit.

**Figure 7.3. Le processus de réglementation**



Le souci d'améliorer la gestion des ressources marines est mis en avant par les autorités comme par les acteurs de la filière pêche. Le processus fait prévaloir la concertation entre l'Association des pêcheurs norvégiens et les autorités. Cette concertation, ainsi que la coopération entre les autorités et les diverses instances intéressées, revêtent une grande importance pour les négociations sur les quotas avec les autres États et pour la gestion du système de répartition du quota norvégien.

### *Coopération avec les autres pays de l'Atlantique Nord*

Il convient d'appréhender l'écosystème marin dans son ensemble, et l'exploitation des différentes espèces doit tenir compte des phénomènes d'interaction entre espèces. Les mesures de gestion norvégiennes visent à encadrer le prélèvement à des fins commerciales d'un large éventail d'espèces tout en maintenant les stocks dans des limites biologiques de sécurité. Étant donné que plus de 80 % des captures effectuées par la Norvège portent sur des stocks partagés, la réalisation des objectifs de gestion de ce pays passe nécessairement par une coopération étroite avec les autres nations de pêche de l'Atlantique Nord.

L'instauration de la ZEE de 200 milles nautiques, à la fin des années 70, a nécessité de nouvelles formes de coopération internationale en matière de pêche, les stocks de poissons les plus importants étant communs à deux pays côtiers ou plus. Des accords de pêche ont donc été conclus avec les deux principales parties prenantes à la gestion des ressources dans la mer de Barents et dans la mer du Nord, la Russie et l'Union européenne. Ils ont été complétés par d'autres, avec les îles Féroé et le Groenland, de manière à assurer un échange équilibré de quotas pour préserver les pratiques de pêche traditionnelles. Un accord réglementant les prélèvements sur le stock partagé de capelan dans la zone Islande/Groenland/Jan Mayen a été passé plus récemment avec l'Islande et le Groenland.

Conformément à l'évolution de la gestion conjointe des ressources de la haute mer à l'échelle régionale, sous-tendue par l'Accord des Nations Unies sur les stocks chevauchants et migrateurs, la gestion du hareng norvégien frayant au printemps a fait l'objet d'un accord entre États côtiers, à savoir la Norvège, la Russie, l'UE, l'Islande et les îles Féroé. Cet accord prévoit notamment des règles de prélèvement sur ce stock dans les eaux internationales, négociées dans le cadre de la Commission des pêches de l'Atlantique Nord-Est (CPANE). Un régime comparable visant le stock de maquereau de l'Atlantique Nord a été également adopté par la Norvège, l'UE et les îles Féroé. Par ailleurs, la Norvège et la Russie viennent d'instituer des plans de gestion à long terme pour les stocks de cabillaud et d'églefin de l'Atlantique Nord.

Durant les décennies écoulées, la Norvège et la Russie ont établi une vaste coopération axée sur une gestion rationnelle et responsable, moyennant des mesures conjointes. Or la gestion de ressources communes exige les mêmes démarches et initiatives en matière de surveillance et de contrôle. A cet égard, une concertation étroite a pris forme entre les autorités de contrôle norvégiennes et russes, et un système d'échange régulier de données sur les prises et les quantités débarquées dans les ports norvégiens a été créé. Des contacts étroits ont été également établis en mer entre les services de garde-côtes des deux pays. Les efforts conjugués qu'ont déployés la Norvège et la Russie pour gérer les ressources de la mer de Barents par une démarche commune à grande échelle et en prise avec la réalité face à des problèmes inédits s'avèrent concluants.

La coopération avec l'Union européenne en matière de pêche est surtout confrontée à la nécessité de ramener les principaux stocks de la mer du Nord à des niveaux viables. La Norvège et l'Union européenne ont de part et d'autre adopté des réglementations et des mesures d'envergure pour réglementer les activités de pêche et promouvoir une exploitation rationnelle des ressources halieutiques. Toutefois, le principe de gestion et d'exploitation durables s'applique différemment dans certaines zones importantes. Par exemple, la Norvège a interdit les rejets, en considérant qu'il fallait comptabiliser toutes les prises et les déduire des quotas pour maîtriser les prélèvements effectués sur chaque

stock de poissons. L'Union européenne, en revanche, fait du rejet obligatoire des poissons hors quota un élément essentiel de son régime de gestion.

### 3. Régime norvégien de gestion

Les progrès techniques ont très tôt mis en évidence la nécessité de limiter la flottille de pêche. La première mesure restrictive applicable aux activités de pêche remonte à 1908. Sous le nom de « loi sur le chalutage », elle visait notamment à interdire la pêche au chalut dans les eaux territoriales norvégiennes. L'accès aux pêcheries a été réglementé pour la première fois en 1932 par un texte soumettant la flottille de chalutiers à un régime de licences. Il s'agissait alors de freiner l'essor du chalutage des espèces démersales dans les pêcheries norvégiennes ; bien d'autres réglementations ont été adoptées par la suite pour protéger les stocks de poissons de la surexploitation tout en préservant le droit des pêcheurs d'exploiter ces ressources.

En Norvège, la pêche commerciale est soumise à des instruments réglementaires et à des contraintes juridiques, l'objectif étant de maintenir la productivité des stocks à un niveau élevé et de contrôler l'accès de chaque entité à la ressource. Un certain nombre de réglementations tendent à réduire la capacité de capture, afin qu'elle soit compatible avec la productivité naturelle de la ressource.

La première partie de cette section portera sur les instruments réglementaires, répartis en deux catégories selon qu'ils interviennent en amont ou en aval. L'exemple de la pêche au cabillaud permettra d'illustrer la manière dont les instruments réglementaires sont associés. Pour concilier productivité de la ressource et capacité de la flottille, diverses panoplies de systèmes de gestion ont été élaborées et mises en œuvre. Elles seront étudiées dans la deuxième partie.

#### *Instrumentes réglementaires visant à préserver la productivité des stocks*

En règle générale, les instruments de gestion visent à maintenir la capacité de production et de reproduction des stocks, et à en répartir le potentiel productif limité entre les diverses entreprises de pêche susceptibles de les exploiter. Les instruments au service de la gestion des pêcheries relèvent de plusieurs catégories : mesures applicables aux moyens mis en œuvre, mesures applicables à la production et mesures techniques. Les premières interviennent en aval, par une réglementation des licences, des engins et des navires. Les mesures applicables à la production limitent le volume que peut prendre la flottille, par un plafonnement des captures. Les mesures techniques visent les quantités que permettent d'obtenir des moyens de production donnés, et vont de la sélectivité à la fermeture temporaire et par zone. Cette troisième catégorie ne sera pas évoquée dans la présente étude.

#### *Systèmes applicables aux moyens mis en œuvre*

Le système norvégien de réglementation des moyens de production définit, d'une part, les navires autorisés à intervenir dans les différentes pêcheries et, d'autre part, les personnes habilitées à posséder des navires de pêche.

Pour être enregistré en qualité de pêcheur, il faut obéir à plusieurs critères. Ceux-ci sont sous-tendus par un objectif politique qui veut que la propriété des navires de pêche, et par conséquent le droit d'exploiter les ressources halieutiques norvégiennes, soient



réservés exclusivement à des pêcheurs en activité. Aux termes de la loi, seuls les pêcheurs actifs peuvent détenir la majorité des parts d'un navire. Par exemple, un pêcheur doit avoir pratiqué cette activité dans des pêcheries norvégiennes pendant plus de trois années sur les cinq écoulées pour pouvoir être propriétaire d'un navire.

Dès lors que ces critères sont satisfaits, l'intéressé peut être inscrit au registre des pêcheurs (institué en 1941). L'obtention des titres de propriété sur les navires de pêche norvégiens est liée à ce registre.

Les instruments mis en œuvre pour réglementer le nombre de navires admissibles dans les diverses pêcheries correspondent à deux modèles fondamentaux : les licences et les permis annuels. La différence tient essentiellement au fait que les licences sont accordées pour une durée illimitée, alors que les permis de pêche sont délivrés pour un an. En termes juridiques et théoriques, les conditions ne sont donc pas les mêmes. Toutefois, dans la pratique, les permis annuels sont systématiquement renouvelés, dès lors que les critères objectifs sont respectés.

À l'heure actuelle, toutes les activités commerciales de pêche au chalut ou à la senne coulissante font l'objet d'une licence. Les palangriers d'une longueur supérieure à 28 mètres et les navires côtiers sont réglementés par le biais de permis annuels.

Le tableau 7.6 fait apparaître le nombre de navires disposant de licences et le type de licence correspondant. Les navires disposant de permis annuels sont recensés dans le tableau 7.7, par type de permis.

Comme indiqué dans les tableaux 7.6 et 7.7, un navire donné peut détenir plusieurs types de licences ou de permis annuels.

À ce jour, seules les petites pêcheries ne sont pas soumises à un régime de licences ou de permis annuels. Le contrôle de l'accès l'emporte dans toutes les pêcheries présentant un grand intérêt économique, et 95 % environ de la valeur des captures provient de pêcheries à accès réglementé.

### *Systemes applicables à la production*

De manière générale, il s'agit d'assurer le développement durable et l'exploitation optimale à long terme des ressources vivantes de la mer. Autrement dit, pour toute espèce soumise à un TAC, le volume capturé ne doit pas dépasser les quotas convenus en fonction des meilleures informations biologiques disponibles.

En vertu des principes norvégiens de conservation, toutes les réglementations et mesures d'exécution doivent être axées sur les activités de pêche proprement dites. Les poissons n'atteignant pas la taille minimum ne peuvent pas être capturés, et les rejets sont interdits pour toutes les espèces économiquement appréciables. En outre, pour protéger les pêcheries où les juvéniles sont trop nombreux, les bateaux sont tenus de changer de terrain de pêche si la proportion de poissons de petite taille dépasse le niveau autorisé. S'ajoutent l'utilisation de dispositifs de tri, tels que les grilles sélectives, et la détermination d'un maillage minimum.

**Tableau 7.6. Nombre de licences délivrées, par type de licence de pêche, et de navires autorisés à exploiter les pêcheries norvégiennes en 2002**

Type de licence	2002
Senne tournante	94
Merlan bleu	47
Chalutage hareng norvégien frayant au printemps	62
Pêche industrielle/chalutage en mer du Nord	116
Chalutage capelan	130
Chalutage maquereau	49
Chalutage cabillaud	83
Chalutage lieu noir	11
Chalutage crevette	99
Autres licences	36
<b>Nombre total de licences</b>	<b>727</b>
Nombre de navires	388
<b>Moyenne par navire</b>	<b>1.9</b>

Source : ministère de la Pêche, 2003.

**Tableau 7.7. Nombre de permis annuels délivrés, par type de permis, et de navires autorisés à exploiter les pêcheries norvégiennes en 2002**

Type de permis annuel	2002
Cabillaud/lieu noir/églefin	2 704
Maquereau	555
Crevette	167
Hareng norvégien frayant au printemps	553
Lieu noir (senne)	204
<b>Nombre total de permis</b>	<b>4 183</b>
Nombre de navires	3 232
<b>Moyenne par navire</b>	<b>1.3</b>

Source : ministère de la Pêche, 2003.

Pour assurer la gestion des différentes pêches, un vaste système de contrôle des activités halieutiques et de la flottille a été mis sur pied. Le système norvégien de réglementation et de police repose sur trois piliers : les garde-côtes, la direction des pêches et les structures de commercialisation. De cette manière, pour les différentes espèces, chaque prise est enregistrée et décomptée du quota auquel est soumis le stock considéré.

Des réglementations s'appliquent à tous les stocks importants du point de vue économique. Indépendamment des règles applicables aux pêcheries à l'intérieur de la zone économique norvégienne, les autorités compétentes réglementent les activités de pêche des navires norvégiens en dehors de la ZEE du pays, dans le cadre d'accords conclus avec d'autres États. Les activités des navires étrangers pêchant dans les eaux norvégiennes tombent sous le coup des réglementations en vigueur.

La part norvégienne du total admissible de capture (TAC) est divisée en quotas correspondant aux différents groupes de navires (quotas de groupes). Ces quotas sont ensuite répartis entre les navires à l'intérieur des groupes. Chaque groupe est soumis soit à des quotas individuels par navire (QIN), soit à des quotas maximaux. Les QIN s'appliquent principalement aux navires possédant une licence ou un permis annuel, et les quotas maximaux aux navires côtiers des pêcheries en accès libre.

Dans le cadre du régime de QIN, les parts du quota de groupe attribuées aux navires sont fixes et – plus ou moins – garanties. La somme des QIN alloués est égale au quota de groupe.

Le régime des quotas maximaux consiste à plafonner les captures annuelles. Les quotas maximaux sont « sur-attribués », car leur somme est plus élevée que le quota de groupe. La Direction des pêches reçoit ensuite des informations sur les quantités débarquées et ferme la pêche pour une espèce donnée quand elle estime que le quota de

groupe a été entièrement utilisé. Dans ces conditions, les navires intéressés n'ont aucune garantie de pouvoir prélever leur part du quota. En revanche, lorsque la participation à la pêche a été plus faible que prévu, on peut revoir la « sur-attribution » en hausse au cours de l'année pour maintenir l'activité jusqu'à l'épuisement du quota de groupe.

Le système de « sur-attribution » s'applique aux groupes comportant un large éventail de navires dont les niveaux d'activité sont différents. Compte tenu de la diminution du total des quotas et de l'efficacité accrue des navires, le degré de « sur-attribution » a sensiblement baissé ces dernières années.

Les divers règlements précisent les modalités à retenir pour le déroulement de la pêche, à commencer par la répartition du quota annuel entre les différents groupes de navires et d'engins, comme indiqué précédemment. S'ajoutent des dispositions visant pendant certaines périodes les prélèvements, les prises accessoires, les dates de début et de fin des activités de pêche, ainsi que les sanctions en cas d'infraction.

Les intéressés doivent se conformer aux décisions prises, même s'ils n'y souscrivent pas toujours. Des rencontres et des pourparlers peuvent s'ensuivre avec le ministère, en vue de trouver d'autres solutions. Ce processus de concertation est bien ancré en Norvège. La coopération entre les autorités et les différentes parties prenantes s'avère déterminante pour asseoir la légitimité des mesures auprès du secteur et du grand public.

### *La pêche au cabillaud*

Les dispositions appliquées à la pêche au cabillaud en 2004 illustrent la manière dont les modèles de quotas sont associés dans la réglementation norvégienne.

Comme le montre la figure 7.4, le quota norvégien de cabillaud est réparti entre, d'une part, les bateaux utilisant des engins de pêche traditionnels et, d'autre part, les chalutiers. La répartition se fait ainsi à peu près selon la longueur des navires – supérieure à 28 mètres pour la flottille hauturière (chalutiers et grands palangriers) et inférieure à 28 mètres pour la flottille côtière.

Les navires côtiers sont eux-mêmes classés en deux groupes : le groupe I, qui comprend les navires prioritaires soumis à un régime d'accès réglementé et de permis annuel ; et le groupe II, pour lequel l'accès est libre. Le groupe I est à son tour subdivisé, selon la longueur des navires, en quatre groupes<sup>1</sup> dont chacun reçoit une part donnée du quota attribué au Groupe I.

Les chalutiers, les palangriers et les navires côtiers relèvent du régime de quotas individuels par navire et les navires du groupe à accès libre du régime de quotas maximaux.

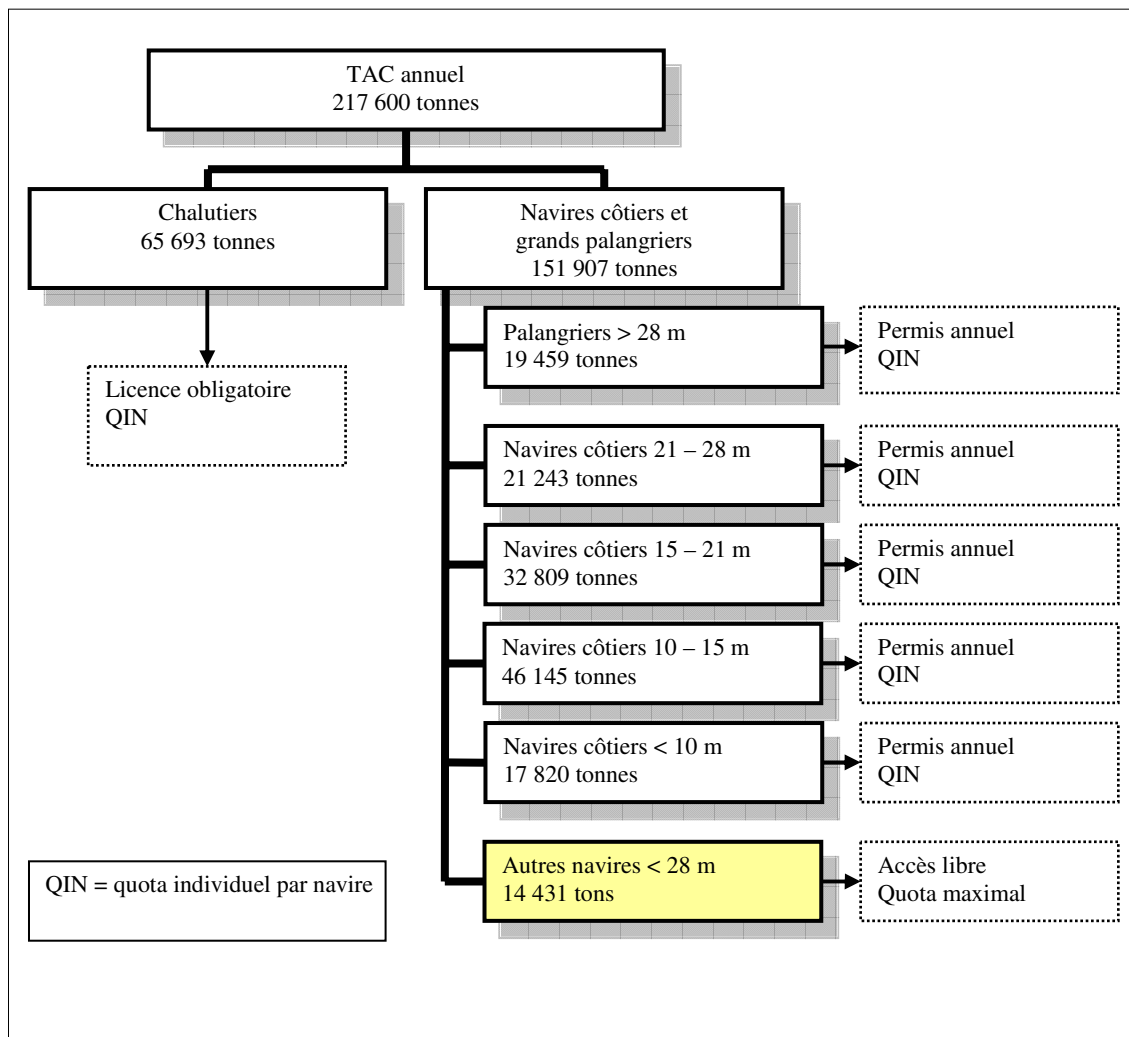
Étant donné que la plupart des stocks de poissons norvégiens visés par la réglementation migrent et se mélangent, la mise en œuvre des règles applicables à une seule espèce doit être conçue avec soin. Les fortes variations affectant la disponibilité des différentes espèces selon les moments de l'année et les points de la côte se répercutent également sur les modalités de la réglementation et sur les pratiques et possibilités de pêche de l'ensemble des groupes de navires.

Il faut aussi tenir compte du fait que l'industrie de transformation a besoin d'un approvisionnement stable pendant toute l'année. L'objectif global étant d'ajouter de la

<sup>1</sup> La mise en œuvre de ce modèle, dit « Finnmark », est décrite dans la section 5.

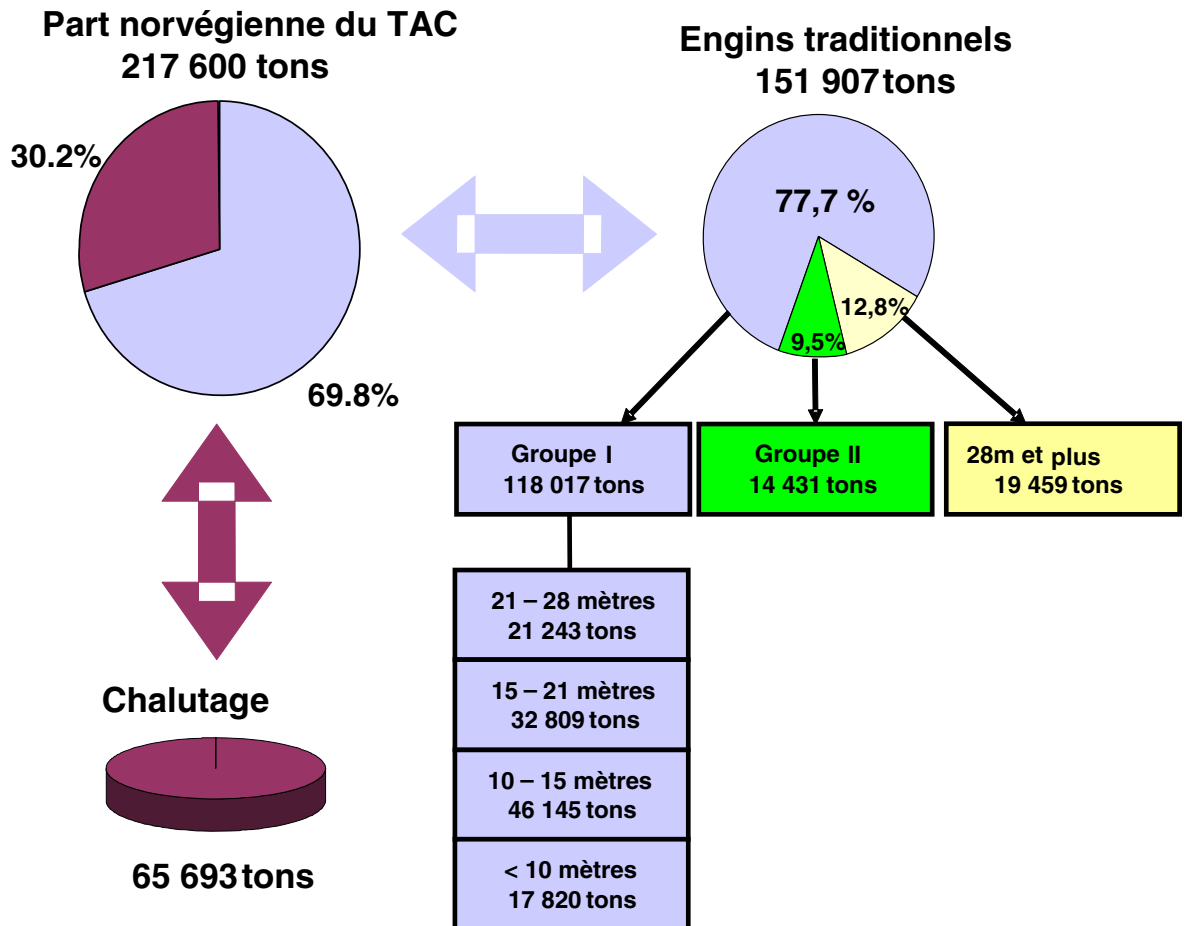
valeur et d'optimiser la production commercialisable à l'équilibre (dans les limites de la viabilité), les dispositions doivent aller dans ce sens.

**Figure 7.4. Réglementation et répartition du quota norvégien de cabillaud en 2004**



## Encadré 7.1. Cabillaud : répartition du quota national en 2004

La répartition du quota applicable au cabillaud entre les différents groupes visés par la réglementation peut être illustrée comme suit :



Les chalutiers reçoivent 30 % environ du TAC norvégien de cabillaud ; le reste est attribué aux grands palangriers, aux navires côtiers et aux navires bénéficiant d'un accès libre dont la longueur est inférieure à 28 mètres. Comme indiqué précédemment, la flottille côtière est très importante pour les populations du littoral, en particulier dans le nord du pays. Pour 2004, les navires côtiers du groupe I disposent de 54.2 % du TAC. Ce quota représente une valeur à la première vente de quelque 1.8 milliard de NOK, soit un prix estimé à 15 NOK par kilo.

Une part inférieure à 7 % du TAC est allouée au groupe de navires à accès libre de moins de 28 mètres qui utilisent des engins de pêche traditionnels.

### *Instrument réglementaire visant à maîtriser la surcapacité*

Jusqu'à une date récente, la solution a consisté à réorienter la capacité excédentaire vers d'autres ressources et de nouveaux terrains de pêche. Ce déploiement est désormais impossible. De l'avis général, les capacités de pêche de la flottille norvégienne dépassent aujourd'hui les ressources halieutiques disponibles. Le progrès technique aidant, les navires, les engins et les équipements sont hors de proportion avec la plupart des stocks de poissons. Pour parer à la surcapacité, divers systèmes de contrôle tendant à réduire le nombre de navires ont été progressivement instaurés depuis 15 ou 20 ans.

Le désarmement et le transfert de quotas au sein de la flottille de pêche hauturière ont été les principaux instruments utilisés pour réduire le nombre de navires. Un nouveau système de transfert de quotas a été conçu pour la flottille côtière et mis en pratique à partir de 2004, parallèlement à un système de désarmement, partiellement payé par les utilisateurs, applicable aux navires côtiers de petite taille.

#### *Transfert de quotas appliqué à la flottille de pêche hauturière*

Un système de transfert de quotas, dont le principal but est de réduire le nombre de navires, et par conséquent d'accroître le revenu pour chaque navire, a été appliqué pour la première fois dans ce pays en 1984 à une partie de la flottille de chalutiers pêchant le cabillaud. Remis en vigueur en 1990 de manière à englober d'autres groupes, il a pris effet à titre permanent à partir de 1996. Sous la forme d'un système de quotas unitaires (SQU), il s'étend aujourd'hui à tous les groupes de navires hauturiers.

Au début, lorsque le SQU a été instauré, le nombre de quotas était égal au nombre de navires. Le principe consiste à faire porter sur les membres du groupe de navires auquel s'applique le SQU la responsabilité d'adapter la capacité de pêche aux ressources disponibles, et d'assurer ainsi une meilleure rentabilité.

Dans ce système, le propriétaire de deux navires peut transférer le quota d'un navire à l'autre. Il dispose alors de plusieurs quotas pendant 13 ans si le navire excédentaire retiré de la flottille est vendu, et pendant 18 ans si le navire est mis à la casse – contribuant ainsi à la réduction de la surcapacité à l'échelle mondiale.

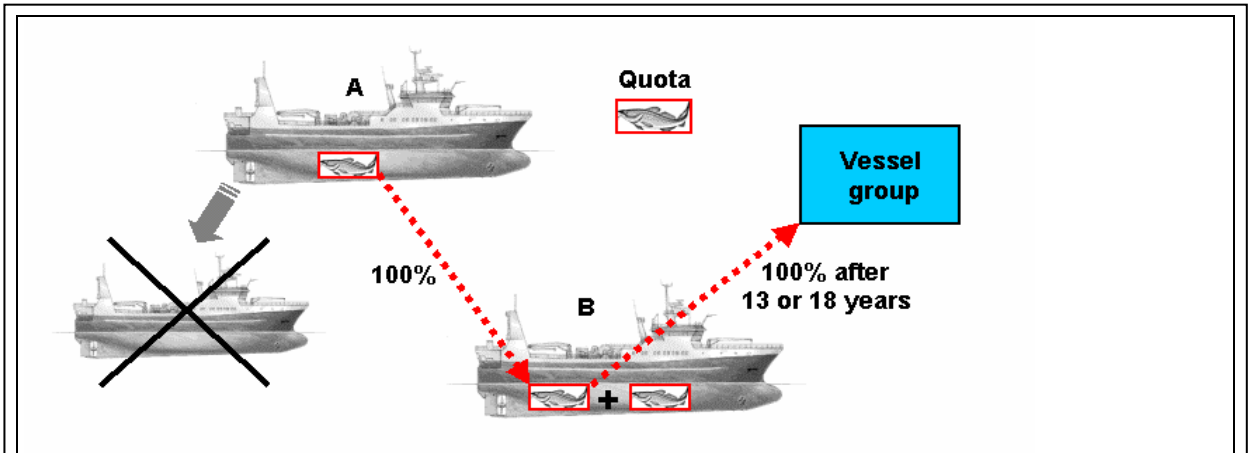
#### *Transfert de quotas appliqué à la flottille de pêche côtière*

Un système de transfert de quotas conçu pour la flottille côtière est entré en vigueur en 2004. Ce nouveau système, applicable aux navires des groupes 15-21 mètres et 21-28 mètres, permet de transférer le quota d'un navire à l'autre si le premier est mis à la casse. Une part égale à 20 % du quota (détenu par le navire mis à la casse) reste attachée au groupe auquel ce navire a été soustrait. Ce système de quotas structurels (SQS) est assorti de mesures restrictives visant à éviter la concentration géographique des permis annuels.

Le SQU donne au propriétaire qui acquiert un autre navire la possibilité de prélever les deux quotas avec le navire restant pendant une période de 13 ou 18 ans. Passé ce délai, le quota supplémentaire est restitué au groupe réglementé d'où le navire avait été retiré 13 ou 18 ans auparavant. Le SQS est relativement comparable, à cette différence près que 80 % du quota supplémentaire reste définitivement acquis au propriétaire. Le reste, soit

20 %, va au groupe dont faisait partie le navire mis à la casse. Le SQS est également soumis à davantage de mesures restrictives que le SQU.

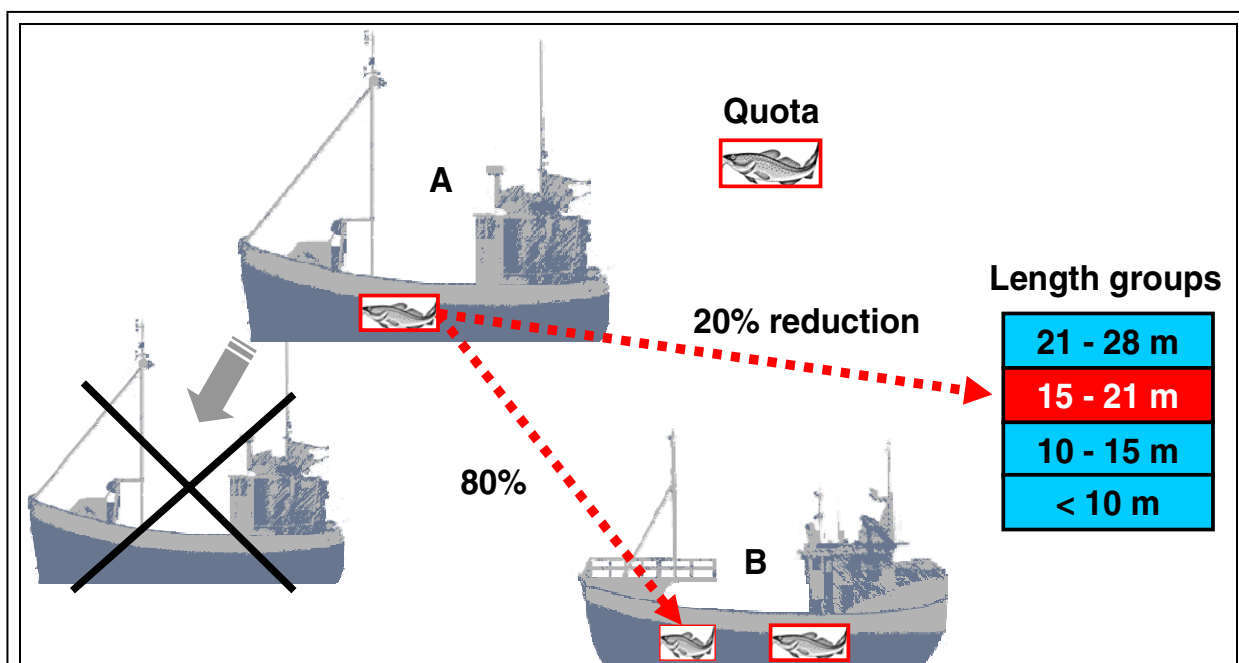
### Encadré 7.2. Illustration du système de quotas unitaires (SQU)



- Le navire B achète le navire A.
- Le navire A est mis à la casse.
- Le navire B prélève le quota du navire A pendant 18 ans (pendant 13 ans si le navire A n'est pas mis à la casse).

Un troisième type de transfert de quotas a été élaboré et appliqué à titre temporaire pour la flottille côtière en 2004, le système d'échange de quotas (SEQ). Il est actuellement mis à l'essai dans certaines provinces côtières. Le SEQ permet à deux propriétaires de navires du même groupe de travailler ensemble en utilisant un seul navire pour pêcher l'équivalent des deux quotas pendant trois années sur cinq. S'il est jugé concluant, il pourrait être adopté à l'échelle nationale à partir de 2005. Ces systèmes ont pour but d'accroître la rentabilité des navires et, dans cette optique, incitent davantage à réduire la capacité de la flottille.

### Encadré 7.3. Illustration du système de quotas structurels (SQS)



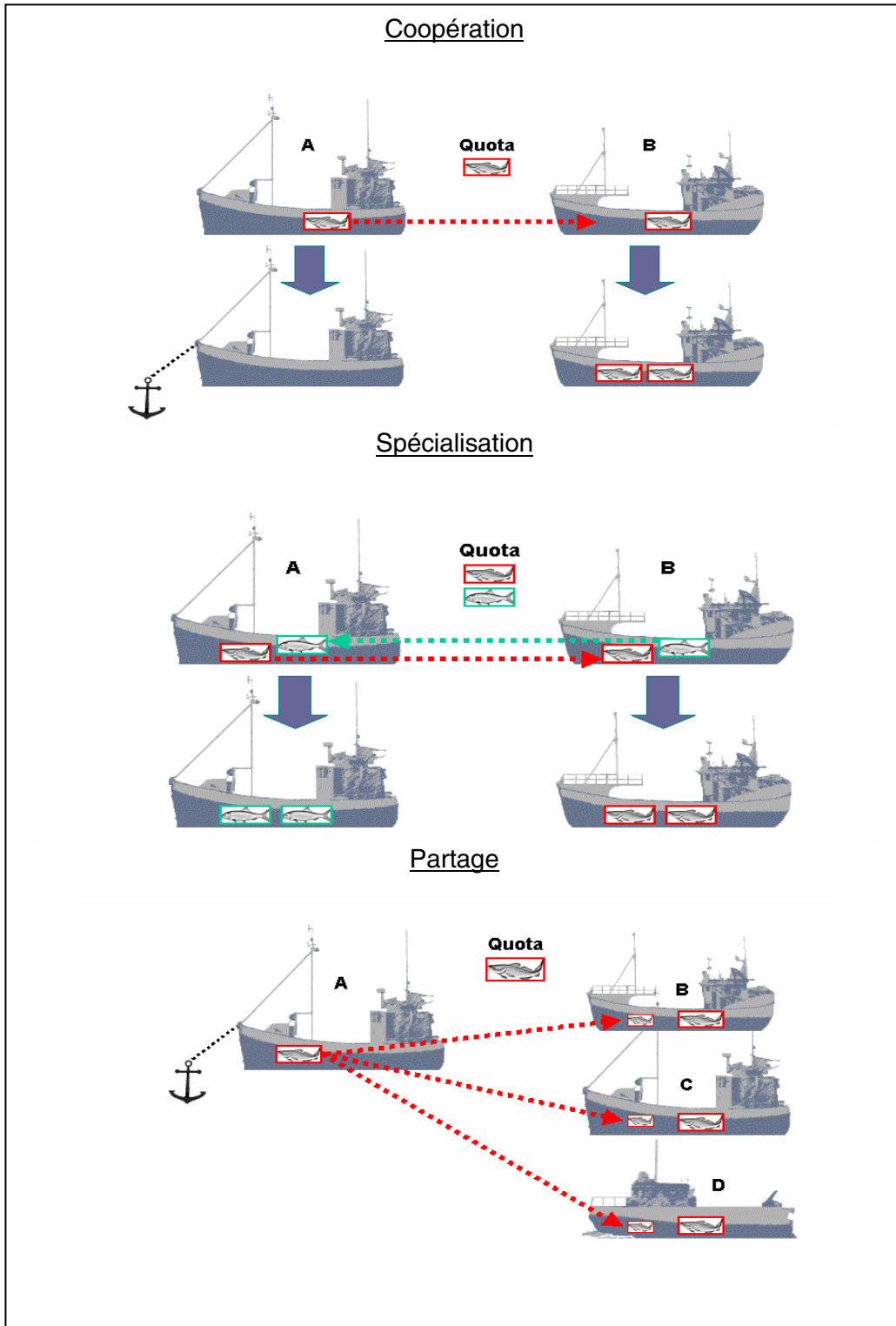
- Le navire B achète le navire A.
- Le navire A est mis à la casse.
- Le quota du navire A est divisé comme suit : une part de 80 % peut être pêchée par le navire B ; une part de 20 % est répartie entre les navires restants du groupe (déterminé par la longueur) dont faisait partie le navire mis à la casse (navire A).

#### Mesures restrictives

- Le navire A et le navire B doivent être rattachés à la même province.
- Le navire A et le navire B doivent faire partie du même groupe en termes de longueur.



**Encadré 7.4. Illustration du système d'échange de quotas (SEQ)**



**Coopération :**  
Le navire B prélève le quota du navire A. Le navire A ne peut pas prendre part à une quelconque activité de pêche pendant la période couverte par le transfert du quota au navire B.

**Spécialisation :**  
Le navire A transfère, par exemple, son quota de hareng au navire B. Le navire B transfère, par exemple, son quota de cabillaud/lieu noir/églefain au navire A.

**Partage :**  
Les navires B, C et D se répartissent le quota du navire A. Le navire A ne peut pas prendre part à une quelconque activité de pêche pendant la période couverte par le transfert du quota aux navires B, C et D.

**Mesures restrictives :**

- Les navires A et B (C et D) doivent être rattachés à la même province.
- Les navires A et B (C et D) doivent faire partie du même groupe en termes de longueur.
- Les transferts de quota(s) doivent recevoir l’approbation des autorités compétentes.
- Le SEQ ne peut s’appliquer que pendant trois années sur cinq.

*Désarmement des navires de la flottille de pêche hauturière*

La Norvège recourt par ailleurs au désarmement pour réduire le nombre de navires de la flottille hauturière. Divers systèmes ont été appliqués de 1960 à 1993. Quelque 400 navires ont été retirés de la flottille, moyennant des aides au désarmement avoisinant 600 millions de NOK.

**Tableau 7.8. Programme de désarmement établi pour la flottille de pêche hauturière (indice des prix nominaux)**

Années	1960-1968	1969-1978	1978-1988	1990-1993	Total
Navires mis à la casse	115	55	190	33	<b>393</b>
millions de NOK	15	11	470	96	<b>592</b>

Source : ministère de la Pêche, 2004.

Les programmes de désarmement appliqués à la flottille de pêche hauturière ont plus particulièrement contribué à réduire le nombre de senneurs à senne coulissante et de chalutiers. Entre 1978 et 1988, ils ont permis de retirer des pêcheries 83 navires, à condition que ceux-ci soient mis à la casse, si bien que le nombre de navires était ramené à 105 dans ce groupe en 1990.

*Désarmement des navires de la flottille de pêche côtière*

Le premier programme de désarmement destiné à la flottille côtière date de 1960 ; en 1988, quelque 2 800 navires avaient été mis à la casse par suite des diverses solutions adoptées. A partir de 1990, l'accès a été limité pour la pêche côtière au cabillaud, parallèlement à un programme de désarmement (pour la période 1990-93) axé sur les navires côtiers détenant un permis annuel. Les propriétaires de navires mis à la casse devaient renoncer aux permis de pêche correspondants. De 1998 à 2002, un nouveau programme de désarmement a été mis en œuvre. Il s'agissait, d'une part, de réduire la capacité et, d'autre part, de favoriser à la modernisation de la flottille côtière sans accroître le nombre de navires. Le programme a été proposé sous deux formes différentes : un système de désarmement traditionnel et un système de désarmement mixte. Dans le premier cas, le retrait du (des) permis annuel(s) allait de pair avec la mise à la casse du navire. Dans le deuxième, la mise à la casse du navire et le retrait du (des) permis annuel(s) donnaient lieu à la délivrance d'un (de) permis annuel(s) nouveau(x) pour un navire de remplacement (neuf ou jamais utilisé).

Au fil des ans, l'État norvégien a dépensé approximativement 500 millions de NOK au titre des programmes de désarmement applicables à la flottille de pêche côtière, et quelque 3 000 navires ont été mis à la casse.

**Tableau 7.9. Programme de désarmement établi pour la flottille de pêche côtière (indice des prix nominaux)**

Années	1960-1968	1969-1978	1978-1988	1990-1993	1998-2002	Total
Navires mis à la casse	1 760	540	490		53	2 843
+ permis réaffectés				143	44	187
millions de NOK	21	13	130	150	200	514

Source : ministère de la Pêche, 2004.

Le programme de désarmement conçu pour la flottille côtière alliait initialement modernisation et réduction des capacités. Aujourd'hui, seul ce deuxième objectif est visé. Il n'est plus accordé d'aide à la construction de navires.

Un nouveau fonds a été mis en place le 1<sup>er</sup> juillet 2003 pour le désarmement des navires basés en Norvège d'une longueur maximale de 15 mètres détenant un (des) permis annuel(s). Il est alimenté par une redevance sur la valeur à la première vente des quantités débarquées par chaque navire de pêche du pays. Le secteur public a contribué au capital de démarrage à hauteur de 50 % environ de la part du secteur privé. Pour 2004, le montant transféré par l'État s'est établi à 35 millions de NOK, soit près de 50 % de la contribution estimée de la filière pêche. Aucun apport ultérieur de l'État n'est garanti.

La faculté d'imposer une redevance sur la valeur à la première vente est conférée par le Parlement norvégien (Storting) pour une durée de cinq ans. Elle devient ensuite caduque (loi de temporisation). Il s'agit, dans ce laps de temps, de recueillir approximativement 350 millions de NOK pour le fonds, ce qui permettrait de mettre à la casse 15 % environ des navires de pêche côtiers de moins de 15 mètres détenant un (des) permis annuel(s). Si l'État apporte une contribution financière de 50 %, la redevance sur la valeur à la première vente du poisson débarqué représentera 0.35 % par NOK.

#### 4. Mise en œuvre de systèmes incitatifs de type marché

Plusieurs instruments de type marché entrent depuis 15 ou 20 ans dans le système de gestion adopté par ce pays pour réduire le nombre de navires, dans un groupe donné, dès lors que la capacité de pêche est jugée supérieure aux TAC en vigueur et à venir. Au système de quotas unitaires (SQU) axé sur le segment hauturier de la flottille norvégienne s'ajoute dorénavant le système de quotas structurels (SQS) applicable à la flottille côtière. Par ailleurs, la Norvège met à l'essai un autre instrument de type marché, le système d'échange de quotas (SEQ), pour la flottille côtière. On trouvera ci-dessous une description de ces trois systèmes et des résultats obtenus.

##### *Bilan du système de quotas unitaires (SQU)*

La flottille hauturière peut être grossièrement répartie en quatre groupes :

1. chalutiers utilisés pour la pêche au cabillaud, au lieu noir et à la crevette ;
2. chalutiers industriels ;
3. senneurs à senne coulissante ; et
4. grands palangriers.

Ces quatre groupes peuvent désormais entrer dans le SQU.

A chaque groupe correspond un système spécifique. Les régimes de quotas ont été instaurés pour la première fois comme suit : chalutiers utilisés pour la pêche au cabillaud en 1990, flottille de chalutage de la crevette du Groenland en 1994, senneurs à senne coulissante en 1996, palangriers en 2000, chalutiers utilisés pour la pêche au lieu noir en 2001 et chalutiers industriels en 2002. Les données sur la flottille de senneurs à senne coulissante, la flottille de chalutiers utilisés pour la pêche au cabillaud et les palangriers figurent ci-après. Ces trois groupes devraient être assez représentatifs des effets du SQU car ils correspondent à 75 % environ des navires de la flottille hauturière.

### *SQU applicable à la flottille de senneurs à senne coulissante*

La flottille de senneurs à senne coulissante a considérablement évolué durant la décennie écoulée. Du fait que leur activité est principalement axée sur la pêche au hareng et au capelan, les fortes variations affectant les stocks de poissons, et par conséquent les quotas, ont des répercussions notables sur leurs performances économiques.

Dans la flottille de senneurs à senne coulissante exploitant le hareng, le capelan, le maquereau et d'autres espèces destinées à la transformation industrielle en huile et en farine, le nombre de navires a grandement diminué entre 1970 et 1990. L'explication tient à la disparition complète du hareng norvégien frayant au printemps dans les eaux du pays pendant cette période. Le nombre de senneurs à senne coulissante a été ramené de 279 à 105. Sur le nombre initial, 68 ont été vendus à l'étranger. Entre 1975 et 1990, 83 navires ont été mis à la casse dans le cadre d'un programme public qui finançait le retrait de la pêcherie si tel était le traitement réservé au navire.

En 1992, la capacité de ce segment de la flottille apparaissait encore excessive par rapport aux ressources disponibles, et devait baisser de quelque 25 % pour être compatible avec l'état de la ressource à long terme. En 2003, 88 navires disposaient d'une licence pour la pêche à la senne coulissante (tableau 7.10). A en juger par ses performances économiques récentes qui le placent au premier rang en termes de bénéfices d'exploitation, ce groupe de navires est relativement bien adapté à la base de ressources actuelle.

A cet égard, il convient de souligner l'évolution très favorable du stock, et donc du quota, ainsi que l'augmentation des prix enregistrée par la flottille de senneurs à senne coulissante depuis cinq ans. Durant cette période, la flottille a bénéficié à la fois de quotas élevés pour le hareng, le maquereau, le capelan et le merlan bleu et de prix intéressants.

**Tableau 7.10. Senneurs à senne coulissante, 1998-2003**

	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Navires/licences	99	100	97	94	94	88
Navires utilisés toute l'année	91	95	95	91	93	...
Bénéfice d'exploitation (%) <sup>1</sup>	18.1	20.5	15.7	28.0	26.6	...
Age moyen (tous navires confondus)	24.8	21.9	19.8	17.2	17.4	15.8
Quota de groupe pour le hareng de Norvège frayant au printemps	421 200	421 200	400 600	246 200	244 900	208 433
Quota de groupe pour le capelan dans la mer de Barents	0	36 700	201 290	283 810	294 910	183 000
Quota de groupe pour le capelan dans la zone Islande/Groenland/Jan Mayen	159 150	129 600	107 000	98 570	119 556	115 556
Quota de groupe pour le maquereau	123 700	123 700	138 270	142 490	143 005	124 932

<sup>1</sup> Bénéfice d'exploitation moyen : résultat économique des activités de l'entreprise, soit les recettes d'exploitation moyennes moins les dépenses d'exploitation moyennes. En général, le bénéfice moyen avant impôt correspond à la somme des bénéfices d'exploitation moyens et des gains financiers nets. La marge d'exploitation indique le montant gagné sur chaque vente d'un montant de 100 NOK.

Source : Direction des pêches, 2004.

### *SQU applicable à la flottille de chalutage du cabillaud*

Comme indiqué précédemment, certains chalutiers utilisés pour la pêche au cabillaud ont pu acheter des quotas en 1984. Depuis lors, ce segment de la flottille a pu prétendre à plusieurs reprises à des quotas unitaires limités, la formule en vigueur remontant à 2000. D'après le tableau 7.11, les navires utilisés pour le chalutage du cabillaud étaient au nombre de 104 en 1998 ; fin 2003, il n'en restait plus que 77. Il apparaît que le système a contribué à réduire la capacité de la flottille mais que, compte tenu des prix relativement bas des espèces de fond, les performances économiques ne se sont pas améliorées. A partir de 2000, les quotas attribués à ce groupe de navires ont augmenté, d'où un accroissement des bénéfices d'exploitation en 2001.

**Tableau 7.11. Chalutiers utilisés pour la pêche au cabillaud, 1998-2003**

	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Navires/licences	104	105	101	94	83	77
Navires utilisés toute l'année	91	90	83	76	73	...
Bénéfice d'exploitation (%) <sup>1</sup>	15.5	11.5	3.3	9.6	6.5	...
Age moyen (tous navires confondus)	18,1	18.9	18.4	17.4	18.3	18.1
Quota de groupe pour le cabillaud de l'Arctique	101 975	72 510	57 250	57 878	57 878	57 919
Quota de groupe pour l'églefin de l'Arctique	27 690	17 940	15 000	19 826	19 317	21 850
Quota de groupe pour le lieu noir de l'Arctique	48 400	48 538	41 830	44 120	52 540	56 980

<sup>1</sup> Définition donnée dans le tableau 10.

Source : Direction des pêches, 2004.

### *SQU applicable à la flottille de palangriers*

Les palangriers ont été pris en compte dans le système de quotas unitaires à partir du milieu de l'année 2000. Le nombre de navires est passé depuis lors de 98 à 47, et la quasi-totalité de ceux qui subsistent dans ce groupe sont « utilisés toute l'année » ; la flottille est donc bien adaptée à la base de ressources actuelle, comme l'indique le tableau 12. En outre, l'âge moyen des navires a fortement baissé depuis l'instauration du SQU. Cette évolution est jugée favorable, qu'il s'agisse de la sécurité et du maintien de la qualité des prises ou des possibilités de recruter des jeunes pêcheurs. Il serait prématuré de parler d'une amélioration de la rentabilité, mais l'augmentation de la part du quota total attribuée à chaque navire devrait se traduire par une situation plus avantageuse à l'avenir.

**Tableau 7.12. Palangriers, 1998-2003**

	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Navires/licences	90	90	79	58	51	47
Navires utilisés toute l'année	69	65	57	57	49	...
Bénéfice d'exploitation (%) <sup>1</sup>	10.5	9.0	3.6	5.9	-0.7	...
Age moyen (tous navires confondus)	23.2	23.1	25.0	18.9	16.9	16.9
Quota de groupe pour le cabillaud de l'Arctique	25 115	21 320	17 440	17 608	17 608	17 616
Quota de groupe pour l'églefin de l'Arctique	43 310 <sup>2</sup>	28 060 <sup>2</sup>	4 200	5 582	5 673	6 417
Quota de groupe pour le lieu noir de l'Arctique	5 100	5 418	4 670	4 930	5 936	6 437

<sup>1</sup> Définition donnée dans le tableau 7.10.

<sup>2</sup> Quotas de groupe pour tous les navires utilisant des engins traditionnels.

Source : Direction des pêches, 2004.

### *Bilan du système de quotas structurels (SQS)*

Les navires côtiers d'une longueur inférieure à 28 mètres détiennent 61 % du quota de cabillaud de l'Arctique et, comme indiqué précédemment, revêtent une grande importance pour les populations du littoral. Toutefois, certaines formes de gestion de type marché telles que le système de quotas unitaires (SQU) risquent d'avoir des répercussions défavorables sur les établissements humains et peuvent se traduire par une concentration des licences. C'est surtout par crainte de ces effets négatifs qu'on hésite à appliquer un tel instrument à la flottille côtière.

Un processus de réforme a été engagé en 2000, afin de parer à capacité croissante de la flottille par les mesures voulues. Après la réglementation, en 1990, de la pêche de cabillaud jusqu'alors en accès libre la plus importante pour la flottille côtière, le TAC a atteint en 1997 un niveau sans précédent après avoir augmenté de 350 %. Durant cette période, l'accroissement de la capacité de la flottille côtière a été éclipsé par celui du stock. Depuis 1998, la diminution du TAC applicable au stock de cabillaud n'a pas entraîné de baisse immédiate du revenu de la flottille côtière, en raison de l'élévation des prix du marché du cabillaud et d'autres espèces intéressantes pour cette flottille. Toutefois, la nécessité de réduire la capacité de la flottille côtière s'est fait jour dès le début d'un nouveau siècle annonciateur de difficultés telles que le vieillissement de la flottille et une baisse de revenu entraînant un problème de recrutement de nouveaux pêcheurs. Le processus de réforme a débouché sur le système de quotas structurels (SQS) et le système d'échange de quotas (SEQ).

### Encadré 7.5. Évolution de la capacité de la flotte côtière

De 1990 à 2002, le nombre de navires de pêche prioritaires du groupe I a diminué de 24 %. Toutefois, la capacité de pêche n'évolue pas nécessairement en fonction de ce nombre. Une analyse plus poussée de la flotte côtière norvégienne permet d'apprécier différemment la situation.

#### Navires de moins de 28 mètres classés dans le groupe I

Longueur du navire	1990	2002	Variation
moins de 10 mètres	1 867	655	- 65 %
10 - 15 mètres	900	1 254	+ 39 %
15 - 21 mètres	326	336	+ 3 %
21 - 28 mètres	96	183	+ 91 %
<b>Total</b>	<b>3 189</b>	<b>2 428</b>	<b>- 24 %</b>

Source : Direction des pêches, 2003.

D'après le tableau ci-dessus, le nombre de navires d'une longueur inférieure à 10 mètres a diminué de 65 %, tandis que tous les autres groupes ont progressé, parfois de manière significative. Le recul des petites embarcations résulte surtout de l'obligation de prélever une certaine part du quota pour pouvoir conserver les permis l'année suivante (quelque 870 navires ont perdu leurs permis en raison du faible niveau de leur activité) et du désarmement (50 navires). L'accroissement du nombre de navires de grande taille tient en partie à la réfection des navires ou à leur remplacement par des navires plus gros et à un programme de recrutement de jeunes pêcheurs.

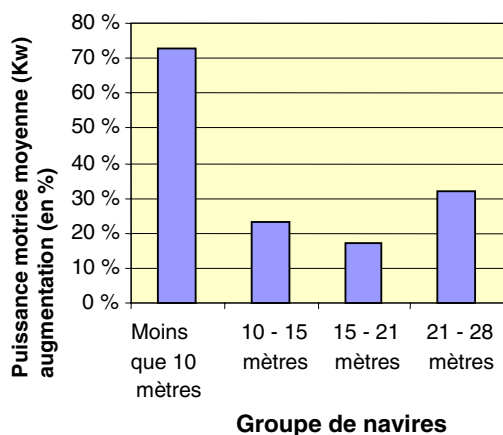
#### Age moyen des navires côtiers du groupe I, 1990-2002

Longueur des navires	1990	2002	Variation
moins de 10 mètres	15.3	23.7	8.4
10 - 15 mètres	18.2	22.0	3.8
15 - 21 mètres	24.3	33.1	8.8
21 - 28 mètres	21.1	22.0	0.9
<b>Moyenne (globale)</b>	<b>17.3</b>	<b>24.0</b>	<b>6.8</b>

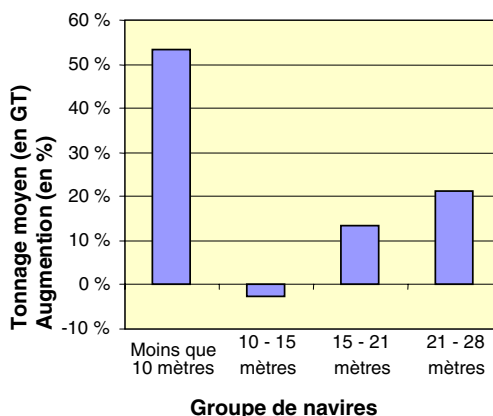
Source : Direction des pêches, 2003.

Le taux de renouvellement de la flotte côtière a été trop faible pour maintenir l'âge moyen de la flotte entre 1990 et 2002. En 12 ans, celui-ci s'est élevé de 7 années pour atteindre 24 ans. Les possibilités de renouvellement sont particulièrement réduites pour les petites embarcations et les bateaux de 15 à 21 mètres de longueur.

Augmentation de la puissance motrice moyenne (en Kw)  
1990-2002



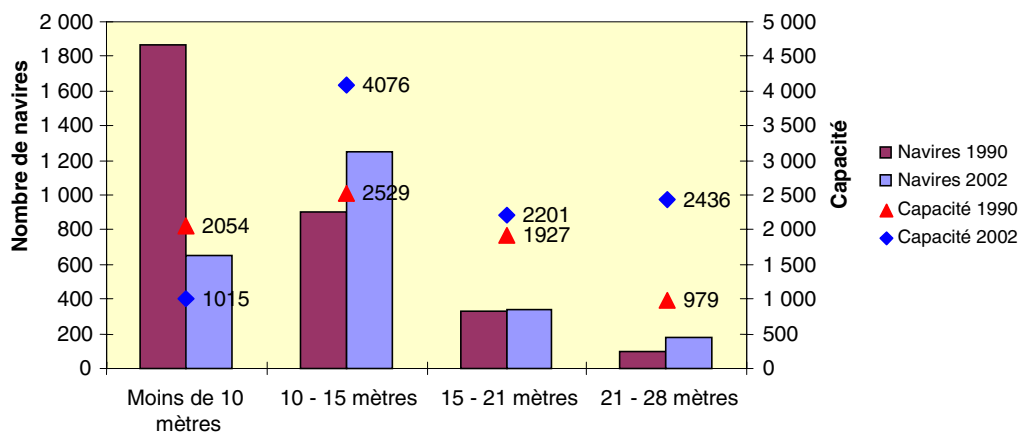
Augmentation de la jauge brute moyenne (en GT)  
1990-2002



Source : Standal *et al.*, 2003.

La capacité de la flotille peut être techniquement appréciée au moyen de la jauge brute (en GT), mesure du volume du bateau indiquant les quantités de poissons qui peuvent y être stockées. On se réfère aussi à la puissance du moteur. Ces deux indicateurs affichent une augmentation notable durant la période considérée, notamment pour les navires situés aux deux extrêmes en termes de taille.

Calcul de l'évolution de la capacité technique, 1990-2002



Source: Standal *et al.*, 2003.

La capacité technique a été mesurée par Standal *et al.* (2003). D'après les calculs effectués, qui reposent sur une comparaison entre la longueur, la puissance motrice en Kw et le tonnage en GT moyens pour 1990 et ces mêmes paramètres pour 2002, la capacité de la flotille côtière a augmenté de 30 % durant la période considérée. Les résultats indiquent une diminution de 51 % pour le groupe des plus petites embarcations, parallèlement à une augmentation de 61 % pour les navires de 10 à 15 mètres, de 14 % pour les navires de 15 à 21 mètres et de 149 % pour les navires de 21 à 28 mètres.



Le SQS s'applique aux navires côtiers d'une longueur de 15 à 28 mètres à partir de 2004. Comme indiqué dans la section 3.2.2, le SQS a été conçu pour ce segment de la flotte et constitue en quelque sorte une variante du SQU spécialement adaptée, assortie d'un plus grand nombre de mesures restrictives. Celles-ci visent à assurer la stabilité régionale à long terme et à éviter la concentration des permis dans certaines régions.

Le tableau 13 met en évidence un segment de la flotte dont l'âge moyen représente approximativement le double de celui de la flotte hauturière (voir section 4.1).

**Tableau 7.13. Navires côtiers de 15 à 28 mètres classés dans le groupe I, 1998-2003**

	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Navires	539	550	546	515	519	532
Navires utilisés toute l'année	418	388	365	340	400	...
Bénéfice d'exploitation (%) <sup>1</sup>	13.2	10.5	9.4	13.6	8.2	...
Age moyen (tous navires confondus)	29.8	30.1	30.2	30.6	29.2	29.8
Quota de groupe pour le cabillaud de l'Arctique	160 910 <sup>2</sup>	122 170 <sup>3</sup>	100 810 <sup>3</sup>	101 729 <sup>3</sup>	51 816	54 052
Quota de groupe pour l'églefin de l'Arctique	43 310 <sup>2</sup>	28 060 <sup>3</sup>	19 200 <sup>3</sup>	25 427 <sup>3</sup>	14 173	12 848
Quota de groupe pour le lieu noir de l'Arctique	36 550 <sup>2</sup>	42 995 <sup>2</sup>	39 610 <sup>2</sup>	45 510 <sup>2</sup>	28 829	16 986

<sup>1</sup> Définition donnée dans le tableau 7.10.

<sup>2</sup> Quota de groupe pour tous les navires utilisant des engins traditionnels.

<sup>3</sup> Quota de groupe pour tous les navires de moins de 28 mètres classés dans le groupe I.

Source : Direction des pêches, 2004.

Il est trop tôt à ce jour (mars 2004) pour tirer une quelconque conclusion quant à l'effet du SQS sur le nombre de navires côtiers de 15 à 28 mètres. L'effet du SQU est cependant connu. Or on peut considérer que le SQS est légèrement plus favorable que le SQU du fait que le quota supplémentaire est alloué à titre définitif. En revanche, les mesures restrictives accompagnant le système (voir encadré 7.3) risquent de priver le SQS d'une partie de son intérêt.

**Tableau 7.14. Estimation du nombre de navires respectivement mis à la casse et maintenus en activité pour une utilisation effective du SQS de 10 à 40 %**

Groupes de navires	Navires en 2003	Utilisation effective de 10 %		Utilisation effective de 20 %		Utilisation effective de 30 %		Utilisation effective de 40 %	
		Mis à la casse	Restants	Mis à la casse	Restants	Mis à la casse	Restants	Mis à la casse	Restants
21-28 mètres	185	19	166	37	148	56	129	74	111
15-21 mètres	340	34	306	68	272	102	238	136	204
Total	525	53	475	105	420	158	367	210	315

Source : ministère de la Pêche, 2003.

D'après le tableau 14, si l'utilisation effective du SQS atteint 30 %, 158 navires seront retirés de la flotte, si bien que les 367 navires restants du groupe bénéficieront chacun d'une part plus importante du TAC de cabillaud, d'églefin et de lieu noir.

Dans l'hypothèse où les navires relevant du SQS voient leurs quotas progresser de 80 %, et où les 20 % restants des quotas attribués aux navires mis à la casse sont répartis entre les navires maintenus en activité, on peut évaluer l'augmentation des quotas correspondant à une utilisation effective du SQS de 10 à 40 %. Cette situation est illustrée par le tableau 15.

**Tableau 7.15. Accroissement (en pourcentage) des quotas exploitables par les navires restants pour une utilisation effective du SQS de 10 à 40 %**

Utilisation effective	Navires relevant du SQS	Autres
10 %	82.2	2.2
20 %	85.0	5.0
30 %	88.6	8.6
40 %	93.3	13.3

Source : ministère de la Pêche, 2003.

D'après le tableau 7.15, une utilisation effective du SQS estimée à 30 % doit accroître le quota de 88.6 % pour les navires relevant du SQS et de 8.6 % pour les autres navires.

Le tableau 16 reprend les chiffres du tableau 7.15, convertis en quantité de poissons que chaque navire peut capturer en plus, sur la base du quota de cabillaud appliqué en 2003. Il indique combien de tonnes supplémentaires de cabillaud pourront être pêchées l'année suivante par les navires relevant du SQS et par les navires hors SQS.

**Tableau 7.16. Accroissement des quotas de cabillaud exploitables par les navires restants pour une utilisation effective du SQS de 10 à 40 %**

Groupes de navires	21 – 28 mètres (quota : 137 tonnes)		15 – 21 mètres (quota : 105 tonnes)	
	Navires relevant du SQS	Autres	Navires relevant du SQS	Autres
10 %	99.5	2.7	71.5	1.9
20 %	102.9	6.0	74.0	4.4
30 %	107.2	10.4	77.1	7.5
40 %	112.9	16.1	81.2	11.6

Source : ministère de la Pêche, 2003.

Pour une utilisation effective du SQS de 30 %, 56 navires du groupe 21-28 mètres seront mis à la casse et 129 seront maintenus en activité (tableau 7.14). Autrement dit, si 56 propriétaires de navires utilisent le SQS, le quota correspondant à ces navires augmente de 88.6 %, alors que le quota augmente de 8.6 % pour les 73 navires restants

(tableau 7.15). Les quantités supplémentaires de cabillaud atteignent respectivement 107.2 et 10.4 tonnes (tableau 7.16).

Après l'instauration du SQS, la diminution du nombre de navires est appelée à se répercuter sur l'emploi des pêcheurs en Norvège. En règle générale, les navires de 15 à 28 mètres de longueur font travailler entre trois et huit personnes. Dans l'hypothèse d'un effectif de trois personnes pour les navires de 15 à 21 mètres et de six pour ceux de 21 à 28 mètres, une utilisation effective du SQS de 30 % revient à supprimer 630 emplois (tableau 17).

**Tableau 7.17. Incidence du SQS sur l'emploi**

Groupes de navires	Personnes employées en 2003	Utilisation effective de 10 %		Utilisation effective de 20 %		Utilisation effective de 30 %		Utilisation effective de 40 %	
		Emplois perdus	Emplois restants	Emplois perdus	Emplois restants	Emplois perdus	Emplois restants	Emplois perdus	Emplois restants
21-28 mètres	1 100	110	990	220	880	330	770	440	660
15-21 mètres	1 000	100	900	200	800	300	700	400	600
Total	2 100	210	1 890	420	1 680	630	1 470	840	1 260

Source : ministère de la Pêche, 2003.

La mise en œuvre du SQS ne devrait pas varier selon la provenance géographique des navires le long de la côte norvégienne. Du fait des mesures restrictives (précisées ci-dessus), l'achat et la vente ne peuvent intervenir qu'entre navires d'une même province. Davantage de permis pourraient être accaparés par un plus petit nombre de personnes à l'intérieur des provinces, mais ce phénomène de concentration devrait être peu marqué entre les provinces.

### ***Bilan du système d'échange de quotas (SEQ)***

Le système d'échange de quotas vise non pas à réduire la capacité, mais à permettre aux pêcheurs de recourir à différentes formules de quotas en fonction de leurs besoins particuliers. Comme indiqué ci-dessus, les pêcheurs peuvent utiliser temporairement le SEQ s'il s'avère plus rentable ou plus commode soit de coopérer avec d'autres propriétaires de navires pour prélever plusieurs quotas, soit de se spécialiser dans certaines pêches.

Le SEQ vise la flottille côtière à titre temporaire pour 2004. Il est trop tôt à ce jour (mars 2004) pour tirer une quelconque conclusion sur l'effet du SEQ. À partir de l'évaluation qui doit être réalisée en 2004, une recommandation sera transmise au Parlement norvégien concernant l'avenir du SEQ.

Le SEQ s'apparente à un système de QIT. Toutefois, sa cessibilité pâtit des contraintes qui l'accompagnent, puisque son application est limitée à trois années sur cinq. De façon générale, il s'agit de proposer un système plus souple et offrant une meilleure efficacité économique que les réglementations en vigueur, pour permettre à la flottille côtière de faible envergure d'exercer son activité de façon plus compatible avec les variations saisonnières et les spécificités géographiques. Même s'il n'entraîne pas de réduction de la capacité, le système devrait accroître l'efficacité et faire baisser le coût de la pêche.

Étant donné le caractère temporaire des dispositions, le SEQ ne saurait avoir d'incidence permanente sur l'emploi ou la concentration des permis.

### *Efficacité des systèmes incitatifs de type marché*

Le système de quotas unitaires a fait reculer la flottille de chalutage du cabillaud de 34 % durant les 8 années de mise en œuvre. La surcapacité étant encore très importante, les résultats peuvent paraître mitigés. Toutefois, depuis le dernier ajustement apporté au SQU en 2000, la flottille a été réduite de 27 % et diminuera probablement encore dans les années à venir.

S'agissant de la flottille de senneurs à senne coulissante, le SQU s'est traduit par une diminution de 15 % en 8 ans. A en juger par ses performances économiques récentes qui le placent au premier rang en termes de bénéfices d'exploitation, ce groupe de navires est relativement bien adapté à la base de ressources actuelle. Cependant, les programmes de désarmement avaient déjà réduit le nombre de senneurs à senne coulissante de plus de 60 % avant l'instauration du SQU. Il faut aussi tenir compte de la situation favorable de la ressource pour apprécier l'efficacité du SQU.

La flottille de palangriers a diminué de 52 % depuis l'instauration du SQU en 2000, tandis que l'âge moyen des navires est passé dans le même temps de 25 à 18 ans environ.

Ce dernier exemple montre que le SQU influe sur la capacité de la flottille.

Il serait prématuré de tirer une conclusion quelconque sur l'impact du SQU. Celui-ci vise à remédier à la surcapacité de la flottille côtière mise en évidence précédemment. Le SQU ne changera pas le nombre de permis annuels détenus par la flottille côtière des provinces du nord pour la capture d'espèces démersales. Une concentration à l'intérieur de ces provinces est à prévoir, car certains ports de pêche disposent d'un avantage comparatif par rapport à d'autres pour répondre aux nouvelles demandes du marché, et la mise en œuvre du SQU accélérera probablement ce processus. Toutefois, à long terme, les populations côtières sont appelées à bénéficier d'une augmentation de revenu.

## **5. Rappel sur le processus de réforme en faveur des instruments de type marché**

Le secteur de la pêche est un enjeu politique de taille dont les pouvoirs publics doivent tenir compte dans leurs orientations. Le fait qu'il soit fortement concentré dans certaines régions constitue aussi un facteur important. L'hostilité de la filière pêche a été pour beaucoup dans le refus de la Norvège, en 1972 comme en 1994, d'adhérer à la Communauté européenne. Sans doute la pêche sera-t-elle au cœur des débats à venir sur l'éventuelle entrée de ce pays dans l'Union européenne.

Les pêcheurs savent depuis longtemps que l'efficacité passe par la concertation. L'Association des pêcheurs norvégiens a été constituée dès 1926. S'adressant aussi bien aux propriétaires de bateaux qu'aux membres des équipages, elle peut se prévaloir d'une profonde influence politique ; elle est associée aux débats et aux décisions concernant la gestion des pêcheries, à commencer par la détermination des quotas. La participation des intéressés est une tradition bien ancrée en Norvège, et l'élaboration de la politique applicable au secteur tient compte des points de vue des pêcheurs dont l'Association est le porte-parole.

La mise en pratique d'une gestion axée sur le marché pour limiter la participation aux pêcheries a été amorcée par un effondrement du stock de hareng dans les années 60, suivi

par un accord sur les transferts économiques à la filière en 1964, auquel se sont ajoutés des programmes de rachat et des régimes de licences pour la flottille hauturière. Une nouvelle crise des ressources survenue dans la pêcherie de cabillaud en 1990 a suscité un débat sur le système de quotas individuels transférables (QIT) et s'est traduite par un système de quotas individuels par navire (QIN), une réglementation de l'accès à la pêche côtière, la recherche de clés de répartition à long terme entre les différents groupes de navires et une réduction massive des subventions. Les années écoulées ont été marquées par l'élaboration de systèmes tendant à maîtriser la surcapacité, qui a abouti à un système de quotas unitaires (SQU) pour la flottille hauturière et à un système de quotas structurels (SQS) pour la flottille côtière.

Cette section donne un aperçu de la réforme engagée, en mettant l'accent sur la manière dont les parties prenantes ont fait face aux changements et coopéré à l'instauration des nouveaux instruments. Les transferts économiques en faveur de la filière pêche norvégienne, pratiquement inexistantes en 2004, ont fait l'objet de documents antérieurs de l'OCDE<sup>2</sup>. Leur mise en œuvre et leur suppression ne sont donc pas abordées ici.

### *Le débat sur la création d'un système de QIT en Norvège*

Au milieu des années 60, les pêcheurs norvégiens ont assisté à un effondrement complet du stock de hareng. Les ressources n'étaient pas inépuisables et les conséquences économiques de la surcapacité sont apparues au grand jour, d'autant plus que les pêcheurs pouvaient réclamer des subventions pour pallier le manque de rentabilité. Il a fallu réduire la flottille. A cette époque, le remède communément admis à l'échelle internationale consistait à « limiter l'entrée » dans les pêcheries, principe appliqué en Norvège par le biais d'une nouvelle loi en 1972 (loi sur la réglementation et la participation à l'exploitation des pêcheries).

La mise en œuvre de la loi était axée sur quatre objectifs différents :

- adapter la capacité de capture à la capacité de charge des ressources ;
- assurer la rentabilité de l'activité pour la flottille comme pour l'exploitant individuel ;
- contribuer par le régime de licences à une « répartition (géographique) acceptable de la flottille » ; et
- protéger les droits d'accès exclusifs des pêcheurs de bonne foi.

L'objectif de répartition géographique indiquait clairement que les dispositions applicables à la pêche s'inscrivaient dans une politique régionale ; autrement dit, dans le contexte norvégien, les pêcheries devaient aider à maintenir le schéma de peuplement.

En 1988/89, l'imminence d'une « crise du cabillaud » ne faisait aucun doute. Le problème de la surcapacité a donc été ramené au premier plan des préoccupations, et touchait cette fois la flottille côtière. L'idée d'un système de quotas individuels transférables (QIT) a été avancée dans un rapport établi par un groupe de travail sur la structure des activités de capture. Étaient représentés dans ce groupe le ministère de la Pêche, la direction des pêches et l'Association des pêcheurs norvégiens. Il s'agissait

<sup>2</sup> Voir notamment AGR/FI(2000)10/FINAL, Government financial transfers and resource sustainability, Case study Norway.

initialement d'attribuer des quotas d'entreprise à la flottille hauturière, pour permettre aux armateurs possédant au moins deux navires de rationaliser les captures effectivement réalisées et, par conséquent, de permettre à deux entreprises ou davantage de coopérer pour réduire l'effort de pêche. Pour la plupart des pêcheurs et des responsables politiques, le système était plus ou moins comparable aux QIT. Cette proposition a suscité un débat passionné et une vive opposition de la part des pêcheurs côtiers et des responsables politiques. Elle n'était pas acceptable pour les pêcheurs qui y voyaient la manifestation d'une politique régionale contribuant à la structure de peuplement.

Face à ces réactions de rejet, le ministère de la Pêche a décidé de présenter un Livre blanc au Parlement. Quatre fonctionnaires du ministère de la Pêche ont été chargés de rédiger un rapport de synthèse préliminaire, en coopération avec des biologistes de l'Institut de recherche marine, ainsi que des économistes et des spécialistes des sciences sociales d'universités norvégiennes. Outre une description des systèmes de QIT appliqués en Australie, en Nouvelle-Zélande, en Islande et au Canada, le groupe chargé de ce travail a passé en revue les formes de QIT envisageables. Il a finalement recommandé différents systèmes de QIT assortis de fortes contraintes géographiques applicables à la cessibilité. Diverses formes de « cessibilité » ont été étudiées dans le rapport :

- échange classique de quotas ;
- transfert de navires et des quotas correspondants ;
- attribution de quotas d'entreprise, à « échanger » au sein de l'entreprise ;
- location de quotas pour un an ; et
- coopération entre propriétaires permettant d'utiliser un seul navire pour prélever plusieurs quotas.

La formule de prédilection du ministère de la Pêche (pour des navires d'une longueur supérieure à 8 mètres) consistait à répartir le TAC entre les diverses catégories (groupes de navires et régions) en fonction des prises antérieures. Les quotas individuels, sous la forme d'une part du TAC, devaient être alloués pour une durée limitée (cinq ans) et soumis à une redevance annuelle sur les ressources payable à l'État. Les quotas pouvaient être échangés au sein des groupes de navires et des régions, tandis que les transferts entre groupes de navires et entre régions étaient subordonnés à l'autorisation du ministère.

En prenant en considération l'exigence d'une plus grande souplesse et la nécessité d'assurer la stabilité régionale, le ministère espérait que le projet recueillerait l'adhésion non seulement des pêcheurs, mais aussi des responsables politiques régionaux. Or, une majorité écrasante des acteurs consultés se sont résolument prononcés contre les QIT, même après la révision proposée dans le projet (Apostle *et al.*, 1998). Ce scepticisme tenait surtout à la crainte d'une privatisation du patrimoine naturel. Le Parti travailliste (DNA) (alors au pouvoir) et un groupe d'étude interne ont considéré que les QIT étaient un faux problème au plan politique. Dans la version revue et corrigée du Livre blanc finalement présentée au Parlement, la question de la cessibilité était grandement édulcorée. Dans le rapport émanant de la Commission permanente sur la pêche, la formule des QIT était majoritairement rejetée.

### ***La mise en place du système de quotas individuels par navire (QIN)***

La question des quotas individuels transférables (QIT) n'a plus été évoquée parmi les priorités politiques depuis le débat au Parlement de 1992. Toutefois, à la place des QIT,

un système de quotas individuels par navire (QIN) a été conçu puis appliqué à l'essentiel de la flottille de pêche norvégienne.

Comme indiqué précédemment, l'état du stock de cabillaud était préoccupant à la fin des années 80. Ce stock ayant accusé une diminution brusque et inattendue, le TAC a été fixé à 340 000 tonnes en 1989, contre 630 000 l'année précédente. En 1989, les pêcheries côtières ont été fermées au bout de trois mois et demi seulement. Cette situation explique l'élaboration durant l'automne 1989 d'un système de quotas individuels par navire (QIN) mis en œuvre pendant la campagne de pêche de 1990 dans la flottille côtière.

Les pêcheurs, représentés par l'Association des pêcheurs norvégiens, ont occupé une place relativement importante dans le processus. Le cadre privilégié de négociation du régime de QIN était le Conseil consultatif pour la réglementation des pêcheries<sup>3</sup>, créé en 1983 pour faciliter les échanges entre les représentants de la profession et les autorités chargées de la pêche sur les problèmes de gestion des ressources (Hoel *et al.*, 1996). Bien qu'officiellement, le Conseil n'ait qu'un rôle consultatif vis-à-vis du ministère de la Pêche, les avis qu'il rend, surtout s'ils ont été arrêtés à l'unanimité, ont généralement beaucoup de poids (Hershoug, 2003). En l'occurrence, la décision des pouvoirs publics a été prise au cours de l'automne 1989 en fonction de la recommandation du Conseil consultatif pour la réglementation des pêcheries.

Le système de QIN était double. D'une part, les navires les plus productifs, d'après les quantités de cabillaud débarquées durant la période 1987-1989, relevaient d'un régime de quotas par navire (navires prioritaires du groupe I). Compte tenu du caractère exclusif de ces quotas, le propriétaire du navire avait toute latitude pour choisir le moment ou le lieu de capture. D'autre part, les navires moins productifs étaient autorisés à pratiquer une pêche concurrentielle dans le cadre d'un quota de groupe (navires du groupe II). La participation à l'exploitation de la pêcherie n'était soumise à aucune mesure restrictive dès lors que le pêcheur était dûment enregistré. Toutefois, les quantités allouées correspondaient à 10 % environ du quota attribué aux navires côtiers du groupe I.

Lorsque le système de QIN a pris effet, l'état inquiétant du stock de cabillaud imposait des mesures pour améliorer la situation des pêcheurs à plein-temps. Cependant, ce système avait pour but de parer à la crise des ressources, et devait initialement être supprimé dès le retour à la normale. C'est peut-être avant tout pour cette raison que le système de QIN a été adopté si rapidement sans guère soulever d'objections.

Alors qu'il était considéré comme transitoire par les autorités compétentes et l'Association des pêcheurs norvégiens, le système de QIN a pris un caractère permanent. La crise s'est apaisée mais le système est resté en place. Dans les années 80, les quantités mises à terre par la flottille côtière avoisinaient 180 000 tonnes par an. Si on admet qu'elles correspondent à la situation « normale » de la pêcherie, le retour à ces niveaux en 1993 signalait la fin de la crise. Pourtant, eu égard à la surcapacité de la flottille côtière, le ministère de la Pêche a fait valoir que le quota n'était pas encore suffisant pour assurer à tous les navires un niveau d'activité normal. Passant outre sa position antérieure, l'Association des pêcheurs s'est rangée à ce point de vue. Ce revirement, selon Holm *et al.* (1996), serait notamment dû à la prise de conscience des avantages tirés de l'appartenance à un groupe fermé par les propriétaires de navires prioritaires du Groupe I. Ceux-ci pouvaient en effet prélever leur quota quand ils le jugeaient bon ou vendre leur navire et le quota qui y était associé.

<sup>3</sup> Voir la section "Gestion de la ressource".

### *L'instauration de clés de répartition à long terme*

Alors que des TAC s'appliquaient déjà dans les grandes pêcheries de cabillaud avant l'instauration de la ZEE norvégienne, il n'existait pas à proprement parler de répartition entre les différents segments de la flottille. Tous les chalutiers pratiquant la pêche au cabillaud ont été soumis à un régime de QIN à partir de 1976, tandis que la flottille côtière a pu exercer son activité sans grande contrainte jusqu'en 1986, du fait d'un accord conclu entre la Norvège et l'ex-URSS. Toutefois, après la crise du stock de cabillaud de 1989, une clé de répartition fixe s'imposait. Le problème de la surcapacité était jugé prioritaire, mais les représentants de la flottille hauturière hésitaient à engager un processus de restructuration tant que l'accès libre était maintenu pour la flottille côtière. Ils craignaient que les nouveaux entrants dans la flottille côtière ne réduisent à néant les effets éventuels de la restructuration. La nécessité d'une clé de répartition fixe a été également reconnue par l'Association des pêcheurs norvégiens. Après un débat animé, une formule de partage entre les flottilles hauturière et côtière a été enfin définie en 1989, dans une optique de rationalisation des chalutiers. Conformément à la clé de répartition pour cinq ans, imposée et régulièrement contrôlée par le ministère de la Pêche, l'ajustement en baisse de la flottille de chalutiers a pu commencer. Le « système de quotas unitaires » a été adopté en 1990.

La surcapacité s'est aussi avérée préoccupante pour la flottille pélagique du fait que les progrès techniques augmentent l'efficacité. En 1994, une nouvelle clé de répartition à long terme a été proposée, et ce pour un plus grand nombre d'espèces (le hareng, le maquereau, le capelan, ainsi que le lieu noir et l'églefin). Elle a provoqué de profondes dissensions au sein de l'Association des pêcheurs, notamment dans le cas du cabillaud. Tandis que les propriétaires de navires hauturiers exigeaient une part plus large du quota, les pêcheurs côtiers réclamaient ce qu'ils considéraient comme étant une part équitable calculée en fonction des prises antérieures. Un compromis a pu être trouvé, sous la forme d'une solution aisément adaptable pour le ministère de la Pêche. Par ailleurs, cette solution ne pouvait guère être contestée, puisqu'elle résultait de négociations sur une question très sensible politiquement auxquelles les intéressés avaient pris part. L'accord était si fragile que tout report d'un groupe à l'autre, ne serait-ce que d'un point de pourcentage du quota, dans une seule pêcherie pouvait probablement le faire voler en éclats. Les clés de répartition ont été appliquées à la filière pêche en 1994 pour une durée de 7 ans.

En 2001, un nouveau débat s'est ouvert sur les clés de répartition. Cette fois, une partie des représentants de la flottille hauturière menaçaient clairement de rompre définitivement avec l'Association des pêcheurs norvégiens en cas de changement, même minimal, par rapport à la répartition antérieure. Le dossier avait été minutieusement préparé par une vaste commission dans laquelle tous les segments de la flottille ou presque étaient représentés. La commission ayant réussi à arrêter une position consensuelle, un compromis comparable s'est dégagé après des jours de négociations au sein de l'Association des pêcheurs, si bien que la répartition a été fixée pour les six années suivantes.

Le ministère a notamment été chargé de régler l'accès à un certain nombre de pêcheries, autrement dit de limiter la participation en fonction de critères prédéfinis. Ces exigences ont donné lieu au modèle dit « Finnmark »<sup>4</sup>, dans lequel les navires de la flottille côtière sont classés, selon leur longueur, en quatre groupes dont le quota est fondé

<sup>4</sup> Du nom de la province la plus septentrionale de la Norvège, où le système a été inventé.



sur la part antérieure. Elles allaient parfaitement dans le sens de la démarche entreprise par le ministère de la Pêche pour réduire encore la capacité de la flottille côtière. Le modèle « Finnmark » a pris effet à partir de 2002, de même que les nouvelles clés de répartition.

### *L'instauration de systèmes de transfert de quotas dans la flottille côtière*

Au cours de l'année 2002, le ministère de la Pêche a proposé d'apporter trois grandes modifications au régime d'accès norvégien.

Un *premier* projet a été présenté à la faveur d'un document préliminaire en 2002 pour réglementer les pêcheries encore en accès libre. Dans le nord du pays, la pêche était restée ouverte pour le lieu noir et l'églefin, alors qu'elle avait été réglementée en 1990 pour la principale espèce démersale, le cabillaud. Le ministre a estimé qu'aucune nouvelle restructuration de la flottille côtière ne pouvait être envisagée tant que l'accès à l'ensemble des pêcheries n'était pas effectivement réglementé.

Il s'agissait de proposer un double système, selon le modèle déjà appliqué à la pêche au cabillaud, consistant à attribuer aux différents navires prioritaires du groupe I un quota individuel calculé en fonction de leur taille pour le lieu noir et l'églefin. Les navires qui ne disposaient pas d'un permis de pêche au cabillaud devaient se prévaloir de prises antérieures de lieu noir/d'églefin/de cabillaud suffisantes pour pouvoir prétendre à un permis dans le cadre du nouveau groupe I, désormais étendu au cabillaud, au lieu noir et à l'églefin. Les navires ne réunissant pas les conditions requises avaient accès aux pêcheries non réglementées de cabillaud, de lieu noir et d'églefin au titre du groupe II.

Le projet était soutenu par l'Association des pêcheurs norvégiens, plus influente que les groupes qui le contestaient, représentés par l'Association des pêcheurs côtiers de Norvège et divers responsables politiques locaux (Hershoug, 2003). Selon certains avis, les inquiétudes de l'Association des pêcheurs côtiers devaient être prises en compte, étant donné le rôle clé des pêcheries visées pour beaucoup de pêcheurs à petite échelle et à temps partiel dans certaines régions marginales (Hershoug, 2003). En 2002, la dernière pêcherie de maquereau en libre accès a été réglementée, de même que les pêcheries côtières de hareng norvégien frayant au printemps.

Un *deuxième* projet visait à appliquer à la flottille côtière un programme de désarmement en partie financé par une redevance sur la valeur à la première vente du poisson. Il s'agissait d'alimenter un fonds « structurel » pendant une période de cinq ans pour le rachat et la mise à la casse des bateaux d'une longueur inférieure à 15 mètres. Le projet rompait avec les habitudes de ce pays, où les programmes de désarmement avaient été invariablement financés jusqu'alors par l'État. Le principe selon lequel tous paient pour un petit nombre de bénéficiaires a été retenu de manière à constituer un fonds suffisamment substantiel pour avoir un effet, tout en maintenant la redevance à un niveau aussi bas que possible.

Ce projet a également recueilli l'adhésion de l'Association des pêcheurs norvégiens, à condition que l'État alimente le fonds dans la même proportion que les acteurs de la filière. L'État s'y est employé jusqu'à présent (pour les années 2003 et 2004), mais n'a pas donné de garantie quant à son éventuelle contribution ultérieure.

Le *troisième* projet a été axé sur une restructuration effective de la flottille côtière, jugée fortement surcapacitaire (voir encadré III.7.5). Du point de vue du ministère, il

importait de proposer à ce segment des solutions parmi lesquelles les propriétaires de navires pourraient choisir en fonction de leur situation particulière.

Au cours de l'été 2002, après une période de concertation avec les parties intéressées, le ministre a rendu public un document préliminaire proposant deux grandes orientations : soit une coopération par l'échange de quotas entre navires (système d'échange de quotas – SEQ), soit une restructuration plus durable par le regroupement de navires détenant chacun un permis de pêche (système de quotas structurels – SQS) (voir section 3). Ce document préliminaire, ainsi que celui qui se rapportait au fonds structurel, ont rapidement occupés une place de choix dans les médias spécialisés. Trois groupes s'élevaient plus particulièrement contre les projets : l'Association des pêcheurs côtiers de Norvège, divers responsables politiques locaux et certains représentants des milieux universitaires. Selon eux, ces projets étaient trop proches d'un système de QIT, les petits bateaux côtiers n'étaient pas touchés par la surcapacité (un certain nombre de pêcheurs à petite échelle disposent de moyens techniques qu'ils choisissent de ne pas déployer) et la démarche cadrait mal avec la politique d'emploi et de peuplement retenue pour les zones reculées. D'aucuns estimaient enfin que les conséquences du nouveau projet n'avaient pas été suffisamment approfondies dans le document préliminaire. Néanmoins, après avoir demandé un délai supplémentaire pour procéder elle-même à un examen complet, l'Association des pêcheurs norvégiens a fini par approuver l'ensemble des projets, en suggérant quelques modifications de forme.

En décembre 2002, pour trancher la question, le ministère de la Pêche a décidé de soumettre les projets au Parlement. En mai 2003, le gouvernement a présenté le Livre blanc sur les mesures structurelles applicables à la flottille de pêche côtière. Le ministère de la Pêche y donnait un aperçu de la politique envisagée pour cette flottille, en décrivant les différents projets, arguments à l'appui sur le bien-fondé d'une réduction de la capacité, et l'incidence à long terme qu'auraient ces nouveaux instruments sur l'emploi et le peuplement dans les zones côtières. Le Parlement n'a pas immédiatement souscrit aux projets ; cependant, la position de l'Association des pêcheurs norvégiens a gagné en visibilité. Après mûre réflexion, une majorité s'est dégagée en faveur des projets, moyennant un seul changement négligeable apporté au printemps 2003.

Le processus s'est traduit par la mise en œuvre d'un programme de désarmement au financement mixte à partir de l'été 2003, l'instauration du SQS et l'application du SEQ à titre expérimental à partir de 2004. Ces nouveaux régimes constituent un ensemble de réformes importantes qui touchent environ 3 200 navires.

### ***De l'accès libre à l'accès réglementé***

Comme indiqué dans la section 5, le gouvernement norvégien a présenté en 1992 un Livre blanc sur les QIT au Parlement. A l'époque, le débat a mis en évidence la nécessité d'instaurer des TAC et de réglementer l'accès, tout en réservant un droit exclusif de pêche à un nombre limité de pêcheurs suivant le schéma traditionnel. Toutefois, l'idée qu'on puisse disposer d'un droit exclusif de faire un commerce et de tirer un bénéfice des ressources halieutiques sans pratiquer concrètement la pêche a été jugée irrecevable. Aussi le système de QIT proprement dit n'est-il pas appliqué aux pêcheries norvégiennes.

Aujourd'hui, l'accent est mis sur la rentabilité à l'intérieur de chaque groupe de navires. Les pêcheries à accès réglementé sont à l'origine de 95 % environ de la valeur des prises. Les TAC sont alloués aux différents groupes de navires selon des clés de répartition fixes, puis redistribués sous forme de QIN. Différents systèmes de transfert de

quotas, tels que le SQU, le SQS et le SEQ, ont été élaborés pour parer à une surcapacité toujours plus forte, imputable au perfectionnement technique des navires, des engins et des équipements. Les instruments de gestion mis en œuvre délèguent à la filière elle-même la responsabilité d'ajuster la capacité de pêche aux ressources disponibles, et assurent ainsi une rentabilité plus élevée. Toutefois, l'évolution s'est faite lentement, de façon empirique et par étapes.

La Norvège peut se prévaloir d'une flottille diversifiée et technologiquement avancée, qui comprend aussi bien des petites embarcations côtières que des chalutiers et des senneurs à senne coulissante de grande taille. Cette diversité a été jugé déterminante pour préserver l'emploi et les moyens de subsistance dans bien des localités du littoral, outre qu'elle permet d'exploiter l'ensemble des stocks de poissons, en bordure des côtes comme en haute mer, en économisant le carburant et au moindre coût.

Toutefois, la diversité de la flottille de pêche a compliqué la conception d'instruments efficaces visant à maîtriser la surcapacité. Dans le cas de la Norvège, ces défis ont pu être relevés grâce à une coopération soutenue et efficace entre les autorités, les acteurs de la filière et les divers organismes intéressés.

## *Bibliographie*

- Apostle, R., G. Barret, P. Holm, S. Jentoft, L. Manzany, B. McCay et K. Mikalsen (1998), *Community, State, and Market on the North Atlantic Rim*, Toronto, University of Toronto Press.
- Hershoug, B. (2002), « The closing of the Norwegian commons », document présenté à la 11<sup>ème</sup> conférence biennale de l'IEFET, 19-22 août, Wellington, Nouvelle-Zélande.
- Hoel, A. H., S. Jentoft, K. Mikalsen (1996), *User-Groups Participation in Norwegian Fisheries Management*, in M. Chang Zhang, M. L. Windsor, B. McClay, L. Husak et R. Muth (dir. publ.), *Fisheries Utilization and Policy. Theme 2. Proceedings from the World Fisheries Congress*, sous presse, New Dehli, Oxford and IBH Publishing Co.
- Holm P., S. A. Raanes et B. Hershog (1996), « Political Attributes of Right-Based Management Systems: The case of quotas individuels par navire in the Norwegian Coastal Cod Fishery », in Symes, D. (dir. publ.) *Property rights and Regulatory Systems in fisheries*, Oxford, Fishing News Books.
- Ministère de la Pêche de Norvège, St.meld. nr. 58 (1991-92), « On structure- and regulation politics towards the fishing fleet ».
- Ministère de la Pêche de Norvège, St.meld. nr. 20 (2002-03), « Structural measures towards the coastal fishing fleet ».
- Standal D., H Aasjord, B. Enerhaug (2003), Appendiks 8 in, St.meld. nr. 20 (2002-03), « Structural measures to the coastal fishing fleet », Ministère de la Pêche de Norvège.



## Chapitre 8

### Espagne<sup>1</sup>

## La gestion de la flottille de pêche espagnole opérant dans les eaux communautaires de l'Atlantique (flotte des 300)

### 1. La flotte des 300

A l'heure actuelle, une partie non négligeable de la flottille espagnole pêche dans les eaux communautaires de l'Atlantique. Bien que quelque 900 navires seulement (l'Espagne en compte environ 15 000 au total) opèrent dans cette zone<sup>2</sup>, ils assurent une partie importante des captures en volume et en valeur.

Les navires espagnols qui opèrent dans les eaux communautaires de l'Atlantique se répartissent en trois catégories : une flottille de pêche démersale (dite « flotte des 300 »), une flottille de pêche côtière spécialisée<sup>3</sup> et une flottille opérant dans les eaux portugaises.

La flottille de pêche démersale de la ZEE communautaire de l'Atlantique est communément appelée la « flotte des 300 », car tel était le nombre de navires auxquels la Communauté avait accordé le droit de pêcher dans ses eaux aux termes du traité d'adhésion de 1986.

La présente étude de cas vise à expliquer l'évolution historique de la flotte espagnole des 300 au moyen de données et d'indicateurs. Elle a aussi pour objet d'analyser le problème de la gestion sous l'angle du coût, notamment en présence de restrictions budgétaires, en prenant pour exemple le secteur halieutique.

Les pêcheurs espagnols opèrent dans les eaux de l'Atlantique depuis des siècles. L'élevage étant peu développé dans le pays pour des raisons géographiques, le poisson

---

<sup>1</sup> Rédigé par le professeur Ramon Franquesa, de l'Université de Barcelone, qui a été autorisé par le Secrétariat général des pêches maritimes à utiliser sa base de données. Le professeur Franquesa peut être contacté au (34 93) 285 68 03 ou à l'adresse [ramon@gemub.com](mailto:ramon@gemub.com).

<sup>2</sup> La plupart d'entre eux pêchent dans les eaux communautaires ou nationales (Carlos Iglesias Malvido, 2000). Les eaux communautaires correspondent aux ZEE des Etats membres de l'UE, à l'exclusion de la zone des 12 milles côtiers qui relèvent de la souveraineté de chacun d'eux.

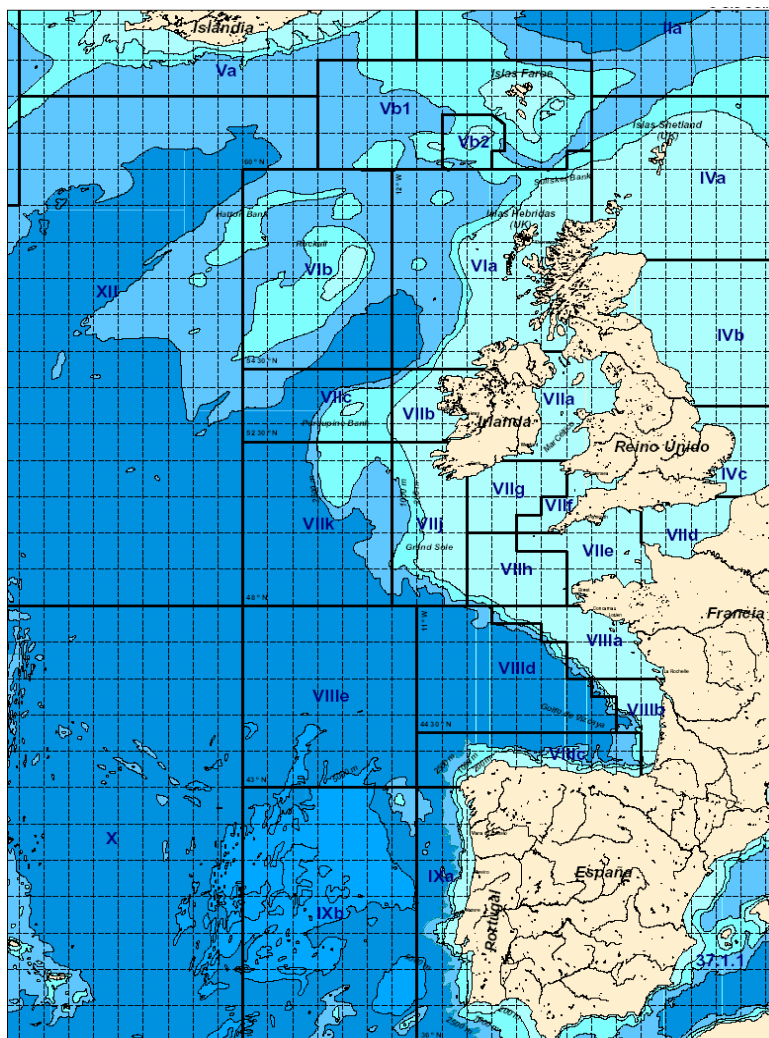
<sup>3</sup> Celle-ci se compose de palangriers de moins de 100 TJB, de canneurs de moins de 50 TJB, de senneurs, de caseyeurs et de navires pêchant des espèces démersales non contingentées.

constitue une source de protéines importante pour la population. D'ailleurs, l'Espagne formant une péninsule, autrement dit étant entourée par la mer, il est logique que ses habitants se procurent de la nourriture dans cette dernière. Avant l'adoption de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, les eaux communautaires actuelles étaient des eaux internationales. Cinq cents navires espagnols y exerçaient alors leur activité.

Les ports d'attache de la flotte des 300 se situent dans le Nord de l'Espagne, essentiellement en Galice et, dans une moindre mesure, dans les Asturies et en Cantabrie. Les navires en question pêchent dans les eaux communautaires de l'Atlantique Nord, plus précisément dans les zones CIEM Vb, VI, VII et VIII (voir la carte ci-après).

Le merlu est la principale espèce ciblée par cette flotte (près de 40 % de la valeur débarquée totale). Très apprécié des consommateurs espagnols, ce poisson entre dans la composition de plats courants. Les autres espèces ciblées sont, entre autres, la cardine (12 à 16 %), la baudroie (8 % environ) et le chinchard (2 à 3 %).

**Figure 8.1. Les eaux communautaires**



Source : Secretaría General de Pesca Marítima.

## 2. La flotte des 300 avant l'adhésion de l'Espagne à la CEE

Les autorités communautaires ont instauré une ZEE de 200 milles le 1<sup>er</sup> janvier 1977. Cette opération a mis fin à l'accès libre aux ressources halieutiques de l'Atlantique. Jusqu'à cette date, ces ressources étaient exploitées en majeure partie par la flotte espagnole.

Pendant la période 1977-1981, la Communauté a établi un certain nombre de licences, qui ont été accordées à des navires figurant sur une liste de base définie au préalable. La capacité des navires et le type de pêche qu'ils pratiquaient dans la zone faisaient partie des critères d'attribution, ce qui limitait le nombre de bateaux pouvant pêcher simultanément.

De plus, un système de communication des entrées et des sorties de chaque navire de la zone de pêche a été mis en place. Ce système avait un coût pour les entreprises (coût des communications) et pour l'administration (gestion de l'information). Il a été maintenu par les accords passés ultérieurement, jusqu'à la révision de 1996 et la mise en place du contrôle par satellite.

Le 12 juin 1981, l'attribution de droits de pêche a été instaurée par un décret ministériel espagnol et une liste des navires détenant des droits de pêche les autorisant à pêcher dans les eaux communautaires a été publiée. Le nombre de chalutiers et palangriers hauturiers ainsi autorisés à opérer dans ces eaux en 1981 était fixé à 416.

Cet accord se traduisait par une réduction de 20 % de la flotte et l'administration espagnole devait trouver une solution pour l'appliquer. Après consultation des organisations de pêcheurs, elle a opté pour une répartition entre les opérateurs sur la base des droits antérieurs. Nombreuses, les entreprises concernées qui possédaient beaucoup de bateaux ont désarmé 20 % d'entre eux. Pour les autres, un marché des droits de pêche s'est mis en place, les navires bénéficiant d'un droit historique pouvant être vendus ou achetés.

## 3. La flotte des 300 : l'adhésion à la CEE et la période de transition

En 1986, lorsque l'Espagne est entrée dans la CEE, l'un des problèmes les plus épineux soulevés par son intégration a été la réglementation des activités halieutiques et notamment l'accès aux eaux communautaires. Le chapitre IV du traité d'adhésion de l'Espagne, signé en 1985, est consacré à cette question.

Sous l'effet de l'adhésion de l'Espagne, le secteur halieutique de la Communauté a vu augmenter le nombre de ses bateaux (32 %), ses effectifs (65 %) et ses captures (25 %) (Agroconsulting, 1996, p. 139 et 140). Les États membres étant préoccupés par le potentiel de pêche de l'Espagne, un accord a été conclu. Celui-ci subordonnait l'activité des navires de pêche espagnols dans les eaux communautaires à une série de conditions, dont certaines étaient transitoires.

L'article 158 du traité d'adhésion créait une liste de base nominative de 300 navires espagnols autorisés à pêcher dans les eaux communautaires, mais seulement 150 d'entre eux pouvaient opérer simultanément.

Deux cent un de ces navires étaient des chalutiers et 99 des palangriers. Par « navires standards », on entend les navires d'une puissance au frein de 700 chevaux (ch). Des taux de conversion ont été définis pour les autres bateaux.



**Tableau 8.1. Taux de conversion de la puissance employés pour obtenir des équivalents navires standards**

Puissance	Taux
< 300	0.57
300 - 400	0.76
400 - 500	0.85
500 - 600	0.90
600 - 700	0.96
700 - 800	1.00
800 - 1000	1.07
1000 - 1200	1.11
> 1200	2.25

Source : article 158 du traité d'adhésion.

En application d'un décret ministériel de 1981, un recensement des navires a été organisé. La liste initiale dressée en 1986 comportait plus de 300 bateaux, car certains d'entre eux avaient une puissance inférieure à 700 ch. Seuls 150 d'entre eux pouvant opérer simultanément, l'administration espagnole a établi les droits de pêche, exprimés en jours d'activité, dont chaque navire disposait dans chacune des zones.

Le nombre de navires standards pouvant opérer simultanément dans une même zone étant limité, les bateaux ne pouvaient pas pêcher où ils voulaient. Une répartition précise a été définie par la Commission, et appliquée par les pouvoirs publics espagnols :

- Un maximum de 23 navires pouvaient pêcher simultanément dans les divisions V b et VI.
- Un maximum de 70 navires pouvaient pêcher simultanément dans la division VII.
- Un maximum de 57 navires pouvaient pêcher simultanément dans les divisions VIII a,b,d.

En outre, l'accès à certaines zones était fermé à la flotte espagnole (mer du Nord et « Irish Box »<sup>4</sup>, par exemple).

Bien que des limites aient été imposées à la taille de la flotte autorisée à opérer dans ces secteurs, dans la pratique, le droit de pêcher était essentiellement restreint par les possibilités de pêche, car celles-ci étaient très inférieures à la capacité de capture de chaque navire. En effet, les restrictions comportaient aussi une régulation des captures par le biais de TAC (total admissible de capture).

La politique commune de la pêche établit un système de gestion fondé sur les TAC dans les eaux communautaires de l'Atlantique. Ce système fixe une limite aux captures dans chaque zone et pour chaque espèce. Le TAC est défini par le Conseil des ministres de l'UE, qui tient compte des avis scientifiques. Il est ensuite réparti en fonction de pourcentages fixes (stabilité relative) entre les pays. A chacun de ces derniers correspond un taux (pourcentage fixe) par espèce et par zone. A l'origine, la répartition se fondait sur les droits antérieurs. Cependant, compte tenu de leur adhésion plus tardive, l'Espagne et

<sup>4</sup> Entre 56°30' et 50°30' de latitude nord et à l'est de 12° de longitude ouest.

le Portugal ont dû accepter les conditions du traité. Celles-ci se sont traduites par une réduction sensible de leurs captures.

Par ailleurs, l'article 159 du traité d'adhésion permettait de remplacer les navires retirés de la liste de base par d'autres navires de la même catégorie, à raison de la moitié de la puissance des navires supprimés.

Le régime transitoire imposé par le traité a été révisé le 1<sup>er</sup> janvier 1996, de manière à placer l'Espagne et le Portugal sur le même plan que les autres États membres dans le cadre des négociations sur l'élargissement de l'UE à la Norvège, la Suède, la Finlande et l'Autriche. Il est resté en vigueur jusqu'en 2002.

Aujourd'hui, différents États membres exploitent cette zone. En 2001, la distribution des navires était la suivante : Espagne, 198 ; Irlande, 137 ; Royaume-Uni, 879 ; France, 2 143 ; et Belgique, 93. Les navires espagnols en question opèrent presque exclusivement dans cette zone, alors que les flottes britannique et belge ont une importante activité dans d'autres secteurs, par exemple en mer du Nord<sup>5</sup>.

Le Règlement (CE) n° 685/95 du Conseil, du 27 mars 1995, met en place un nouveau régime de gestion qui assigne à chaque État membre un effort de pêche maximal par zone, conformément aux possibilités de pêche indiquées par le Comité scientifique, technique et économique de la pêche.

En conséquence, les États membres doivent communiquer à la Commission la liste des navires autorisés à pêcher, une évaluation de l'effort et le dispositif de régulation applicable à ce dernier.

Bien que le système espagnol de licences et de quotas n'ait pas été modifié, le nombre de navires par zone restant identique, l'interdiction de pêcher dans la zone de l'« Irish Box » a été supprimée. L'Irish Box se trouve dans la division VII, où 70 bateaux sont normalement autorisés à opérer en même temps. Toutefois, dans l'Irish Box<sup>6</sup> elle-même, le nombre de navires autorisés à pêcher simultanément est limité à 40<sup>7</sup>.

Ainsi, depuis 1996, le Conseil des ministres de l'UE fixe les TAC applicables aux différents stocks, ainsi que le niveau maximum d'effort autorisé en fonction de la capacité de capture estimée, qui correspond au produit du nombre de jours de pêche dont disposent les navires ayant accès aux ressources communautaires par la puissance. Le système de licences a été mis en œuvre de manière à réduire les rejets provoqués par le régime de TAC<sup>8</sup>.

Dans le régime communautaire, les licences sont attachées aux navires. Elles sont obligatoires, de sorte que pêcher dans les zones concernées sans licence est interdit<sup>9</sup>. Leur administration incombe aux États membres<sup>10</sup>, auxquels il appartient aussi de prononcer les retraits temporaires ou définitifs<sup>11</sup>.

<sup>5</sup> Marcos Dominguez (2003), pages 104 et 105.

<sup>6</sup> Carlos Iglesias (2000), page 321, Agroconsulting Internacional (1996) volume 1.

<sup>7</sup> Divisions VII j et g, les divisions VII a et f étant réservées aux flottilles côtières.

<sup>8</sup> Gonzalez Laxe (1996), pages 62 à 68.

<sup>9</sup> Article 1 du Règlement (CE) n° 3690/93 du Conseil, du 20 décembre 1993.

<sup>10</sup> Article 3 du Règlement (CE) n° 3690/93 du Conseil, du 20 décembre 1993.

<sup>11</sup> Article 5 du Règlement (CE) n° 3690/93 du Conseil, du 20 décembre 1993.

Ces mesures ont été appliquées par la Communauté à tous les États membres. Dans la situation actuelle (c'est-à-dire depuis 1996), la même législation est appliquée à tous les pays soumis à un régime similaire à celui qui s'appliquait à l'Espagne et au Portugal aux termes du traité relatif à leur adhésion.

En 1997, la loi 23/1997 et le décret royal 1915/1997 ont autorisé le transfert des droits d'accès entre les navires constituant la flotte. L'objectif général était de faire en sorte que les navires recensés disposent d'un nombre suffisant de jours de pêche. Récemment, le décret royal 1596/2004 a modifié le décret royal 1915/1997. Il crée un minimum de droits de pêche, que tout navire doit posséder pour être autorisé à pêcher.

Ces dernières années, les autorités espagnoles ont institué une restriction supplémentaire, en vertu de laquelle chaque navire doit interrompre son activité pendant un mois par an. Cette période peut être divisée en deux périodes de 15 jours chacune. La reconduction de cette mesure est reconsidérée chaque année, en fonction du TAC approuvé par le Conseil des ministres de l'UE.

### ***La flotte des 300 et les devoirs de l'administration espagnole***

Avec l'adhésion de l'Espagne au protocole communautaire, de nouvelles règles d'accès<sup>12</sup> ont été instaurées. Ce nouveau régime imposait aux nouveaux membres (l'Espagne et le Portugal) des règles plus restrictives pendant une période de transition. Cela contraignait les pouvoirs publics des pays en question à :

- communiquer les entrées et sorties des divisions CIEM (Règlement 3531/85) ;
- établir des quotas et un nombre de jours de pêche par navire, et établir un calendrier acceptable pour chaque navire ;
- contrôler le respect du dispositif ;
- contrôler les captures, les comparer au TAC, inspecter les navires, assurer une surveillance et informer la Commission européenne ;
- établir la liste de base et les listes périodiques de navires autorisés à pêcher dans les différentes zones ;
- délivrer et administrer les licences, et procéder à leur retrait temporaire ou définitif (Règlement 3690/93).

Il incombe à l'administration espagnole de répartir les quotas entre les navires. Dans un souci de transparence, et pour garantir l'attribution d'un nombre déterminé de jours de pêche, les licences sont des licences journalières par navire<sup>13</sup>.

Les propriétaires de navires peuvent céder ces dernières dans le cadre de contrats privés. Aucune donnée sur le prix de cession n'est requise. Il suffit que deux navires (ancien et nouveau propriétaires) signalent qu'ils ont échangé des droits de pêche pour que l'administration en prenne acte.

En outre, les droits de pêche d'un navire peuvent être « acquis » moyennant son rachat et son désarmement (ou sa location à une association ou à une entreprise). Les

<sup>12</sup> Règlement (CEE) n° 3531/85 de la Commission, du 12 décembre 1985.

<sup>13</sup> OCDE, Towards Sustainable Fisheries: Country Reports, OCDE/GD(97)119.

droits de pêche étant rattachés aux navires et non aux utilisateurs, le système de transferts encourage l'innovation technologique et améliore l'exploitation du capital.

A l'occasion de la réforme de la politique commune de la pêche, en 1996, un terme a été mis au régime de transition et les mesures de contrôle applicables aux flottilles de toute l'Union européenne ont été harmonisées. A l'heure actuelle, elles se composent comme suit :

- les capitaines communiquent aux autorités de leur pays des relevés de l'effort ;
- chaque État membre évalue l'effort de pêche global de sa flottille ;
- les États membres portent à la connaissance de la Commission européenne la liste nominative, l'évolution de l'effort de pêche et le mécanisme de contrôle de l'effort de pêche ;
- les États membres contrôlent leurs captures et veillent au respect du TAC, notamment au moyen d'inspections des navires et de vérifications, et notifient les résultats à la Commission européenne ;
- les États membres sont responsables de la délivrance et de l'administration des licences, ainsi que de leur retrait temporaire ou définitif.

La mise en place du nouveau dispositif, en 1986, a accru les coûts de l'administration nationale, qui a dû consacrer davantage de personnel, de temps et de ressources aux activités lui permettant de remplir ses obligations. Néanmoins, il est très difficile de mesurer ces coûts directement, en particulier parce que les agents chargés de la flotte concernée ont aussi d'autres missions, comme le traitement des données essentielles concernant l'ensemble de la flotte espagnole.

Il est difficile d'évaluer avec précision le temps et les ressources humaines consacrés à cette activité en particulier. Toutefois, la diminution de 60 % du nombre de navires, entre 1975 et aujourd'hui (198 unités au lieu de 500) s'est traduite par une rationalisation de la gestion de la flotte.

#### 4. L'évolution de la flotte des 300

En 1992, la liste de base de 300 navires autorisés à pêcher dans les eaux communautaires à la suite de l'entrée en vigueur du Traité d'adhésion (1986) a été ramenée à 259<sup>14</sup>, ce qui correspondait à une réduction de 14.70 % en TJB et de 9.89 % en puissance. Depuis, le nombre de navires a encore diminué et, à l'heure actuelle, il est inférieur à 200.

Compte tenu de la stabilité du TAC, cela suppose une augmentation de l'efficacité et de la productivité par navire, ainsi que de l'effort (tonnage, puissance, etc.).

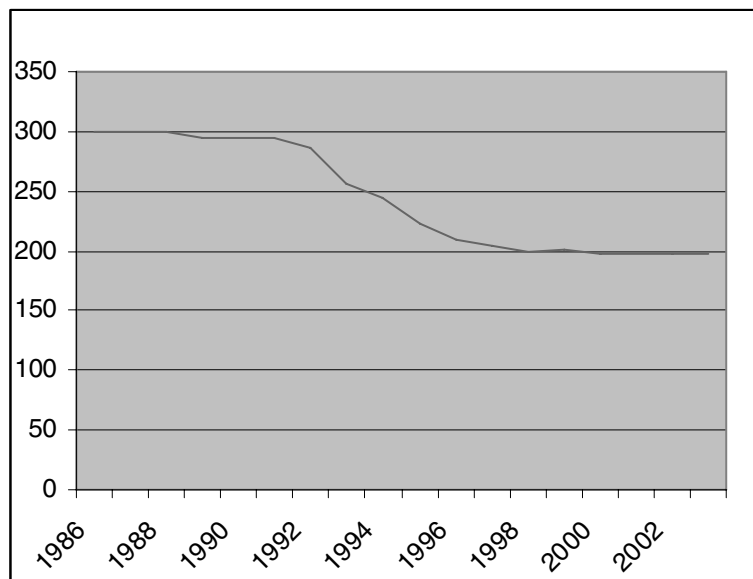
L'ajustement interne de la flotte des 300 a été réalisé, principalement, au moyen des mécanismes du marché. Ce processus s'est en effet appuyé sur des transferts de droits de pêche.

En permettant aux navires les plus efficaces de concentrer les droits de pêche, le système a entraîné une réduction du nombre de bateaux et une meilleure utilisation des navires maintenus en activité.

<sup>14</sup> Boletín Oficial del Estado, n° 88, 13 avril 1994.

L'ajustement s'est opéré sans heurts, car les pêcheurs qui cessent leur activité reçoivent des indemnités en échange de l'abandon de leurs droits de pêche, ce qui s'est révélé satisfaisant du point de vue social. La figure 8.2 illustre l'évolution du nombre de navires à partir de 1986.

**Figure 8.2. La flotte des 300 : évolution du nombre de navires, 1986-2003**



Source : Secretaría General de Pesca Marítima.

Des données plus précises sont présentées dans les tableaux annexes 8.A1, 8.A2 et 8.A3. La réduction de la flotte selon différents critères (puissance, effort potentiel) est indiquée. Le nombre de navires, la puissance en chevaux, la puissance en kilowatts et les effectifs des équipages sont manifestement en diminution. Le tonnage brut (GT) est quant à lui en légère augmentation depuis quelques années.

Consécutivement à cette réduction globale, les navires qui opèrent aujourd'hui dans la pêche ont une capacité supérieure. Le tableau 8.2 indique l'évolution de la capacité (GT) et de la puissance (kW) moyennes des bateaux restants. On constate que la capacité par navire a progressé. Plusieurs facteurs peuvent expliquer ce phénomène : la nécessité d'améliorer les conditions de travail (pour respecter les réglementations, mais aussi pour répondre aux revendications des équipages dans ce domaine), l'augmentation de la durée de pêche, destinée à optimiser les résultats économiques, et la nécessité de disposer de place à bord pour stocker les captures dans des conditions optimales.

**Tableau 8.2. La flotte des 300 : évolution de la capacité et de la puissance moyennes des navires**

Année	GT/navire	kW/navire
1992	201	531
1993	222	529
1994	236	526
1995	245	529
1996	248	518
1997	254	515
1998	258	509
1999	263	508
2000	269	501
2001	275	491
2002	283	480
2003	286	475

Source : GEM, à partir de données de la Secretaría General de Pesca Marítima (1999).

Il importe de se demander de quelle manière les transferts financiers effectués dans le cadre des programmes communautaires ont influencé cette évolution. Ces transferts avaient principalement pour objet la modernisation du secteur (rationalisation de l'investissement sans accroissement de l'effort), la construction de nouveaux bateaux (à certaines conditions, comme la réduction de la capacité antérieure) et l'arrêt définitif de certains navires. Dans le cadre de la nouvelle politique commune de la pêche, lancée en 2002, seuls subsistent les transferts au titre de l'arrêt définitif.

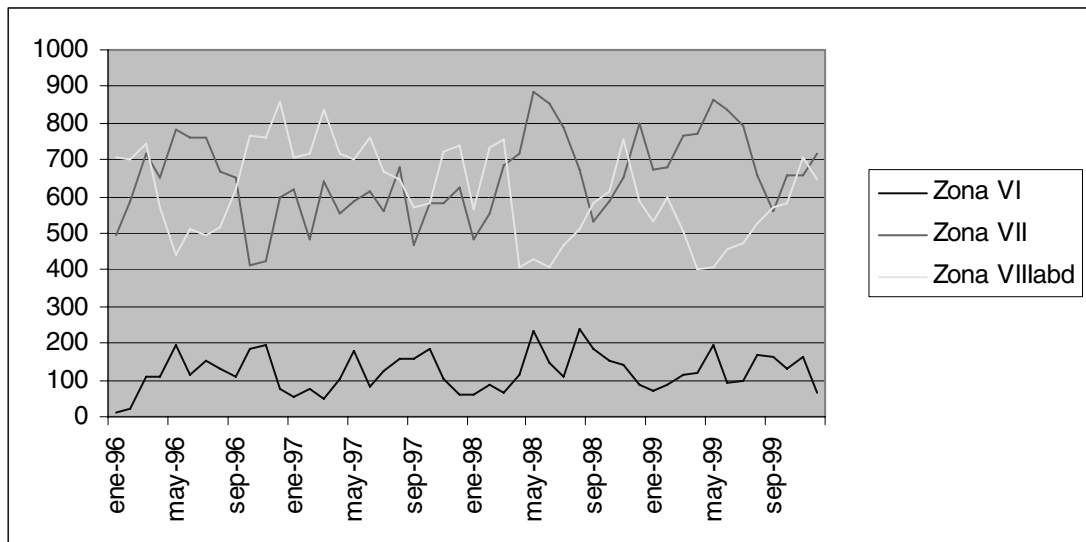
Des études antérieures de l'OCDE indiquent que, si les systèmes de gestion ne sont pas adaptés, les transferts financiers peuvent entraîner un surinvestissement. Le tableau 8.3 fait état d'une corrélation positive entre les transferts et la réduction de la flotte. Dans certains cas, il s'écoule une année entre le versement et l'arrêt effectif de l'activité du navire, et ce pour des raisons administratives. Si nous observons l'évolution sur la période dans son ensemble, la corrélation entre transferts financiers et diminution de l'effort est manifeste : les transferts n'ont à aucun moment entraîné un accroissement de l'effort.

L'un des objectifs de la gestion des pêches est d'empêcher la course au poisson. Le système des TAC peut inciter les pêcheurs à vouloir réaliser toutes les captures dans les premiers mois de l'année, jusqu'à épuisement du TAC. Les figures suivantes indiquent, en kW, l'effort déployé de 1996 à 2000. La figure 8.3 concerne le chalutage et la figure 8.4 la pêche à la palangre ou au filet maillant. Dans les deux cas, les cycles observés sont fonction non pas de la répartition du TAC, mais des cycles biologiques et commerciaux.

**Tableau 8.3. La flotte des 300 : diminution du nombre de navires et transferts financiers**

Année	Diminution du nombre de navires	Transferts financiers (EUR)
1994	12	1 575 312
1995	22	26 153 902
1996	13	2 582 878
1997	5	3 534 413
1998	5	1 398 236
1999	2	3 383 162
2000	3	442 913
2001	0	3 328 508
2002	0	1 223 637
2003	1	751 347

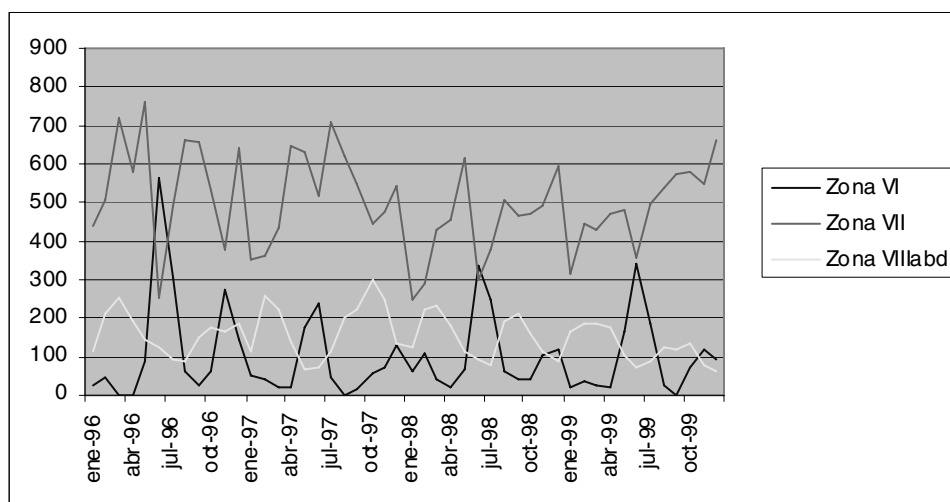
Source : Secretaría General de Pesca Marítima.

**Figure 8.3. La flotte des 300 : effort de pêche des chalutiers (kW), évolution mensuelle par divisions CIEM**

Note : chiffres en milliers de kW.

Source : GEM, à partir de données de la Secretaría General de Pesca Marítima (1999).

**Figure 8.4. La flotte des 300 : effort de la pêche à la palangre et au filet maillant (kW), évolution mensuelle par divisions CIEM**



Note : chiffres en milliers de kW.

Source : GEM, à partir de données de la Secretaría General de Pesca Marítima (1999).

Ce comportement s'explique du fait que le TAC distribué en vertu des règles espagnoles s'assimile, du point de vue économique, à un système de QIT. Les possibilités de pêche sont converties en jours de pêche et ceux-ci peuvent être échangés entre navires, ce qui permet une concentration des droits en vue d'améliorer la rentabilité.

## 5. Évolution de la flotte des 300 par rapport à la flotte espagnole

L'impact de la PCP sur la flotte des 300 étant décrit, il convient d'étudier son effet sur le reste de la flotte espagnole. Le tableau annexe 8.A4 montre l'évolution de la flotte de pêche espagnole dans son ensemble (données du recensement des navires).

Le tableau 8.4 indique les résultats d'une comparaison entre l'évolution du nombre de navires dans la flotte des 300 et le nombre total de bateaux. A partir d'un indice 100 en 1992, il révèle que les deux effectifs ont diminué au cours de la période. Autrement dit, l'effort ne s'est pas reporté de la flotte des 300 vers d'autres segments de la flotte nationale. Il semble au contraire que la politique commune de la pêche ait globalement eu un effet positif et qu'elle ait contribué à ramener l'effort à un niveau durable.



**Tableau 8.4. Évolution comparée de la flotte des 300 et de l'ensemble de la flotte espagnole (100=1992)**

Année	300	Flotte totale
1992	100.0	100.0
1993	89.2	98.7
1994	85.0	98.7
1995	77.4	95.9
1996	72.8	94.7
1997	71.1	93.8
1998	69.3	91.6
1999	70.0	89.7
2000	69.0	87.1
2001	69.0	80.5
2002	69.0	77.8
2003	68.6	75.2

Source : GEM, à partir de données de la Secretaría General de Pesca Marítima (1999).

### *Performance de la flotte des 300 en 1999*

La présente section décrit en détail la performance de la flotte des 300 en 1999. Le nombre de navires était alors de 201<sup>15</sup>, dont 115 chalutiers<sup>16</sup> et 86 palangriers<sup>17</sup>.

Les principales captures en volume et en valeur<sup>18</sup> ont été le merlu, la cardine, la baudroie et le chinchard. Le tableau annexe 8.A5 indique les prises totales en tonnes en 1999. Les données fournies concernent les engins (chalut, palangre et filet maillant démersal), les divisions CIEM et les espèces (merlu, baudroie, cardine, langoustine, cabillaud, chinchard, merlan bleu et autres).

Le tableau 8.5 présente une comparaison de l'effort entre segments de la flotte et zones. C'est manifestement dans la division VII que l'effort est le plus important (80 %). L'engin le plus utilisé est le chalut (75 % de l'effort total à l'heure actuelle).

<sup>15</sup> Le traité d'adhésion de 1985 autorise 201 chalutiers et 99 palangriers.

<sup>16</sup> Ces chalutiers ont en moyenne une capacité de 216.2 GT, une puissance de 534.9 kW et une longueur de 29.7 mètres.

<sup>17</sup> Cette partie de la flotte (palangres et filets maillants) est composée de bateaux qui ont en moyenne une capacité de 190.7 GT, une puissance de 501.3 kW et une longueur de 28.1 mètres.

<sup>18</sup> Anonyme, 2001.

**Tableau 8.5. La flotte des 300 : kilowatts, jours de pêche et effort (kW x jours)**

(par divisions CIEM et engins, 1999)

Division	Engin	kW	Jours	Effort total kW x jours (millions)
VI	Chalut	1 469 332	2 157	3 169
	Palangre	1 036 202	1 969	2 040
	Filet maillant	51 888	73	4
	Total	2 557 422	4 199	5 213
VII	Chalut	7 659 990	15 473	118 523
	Chaluts jumeaux	944 027	1 177	1 111
	Chalut triple <sup>1</sup>	31 788	56	2
	Palangre	4 880 656	9 964	48 631
	Filet maillant	1 018 874	2 171	2 212
	Total	14 535 335	28 841	170 499
VIIIabde	Chalut	1 997 555	4 100	8 190
	Chaluts jumeaux	3 999 404	6 576	26 300
	Chalut triple	405 404	777	315
	Palangre	909 434	1 946	1 770
	Filet maillant	551 218	1 102	607
	Total	7 863 015	14 501	37 182

1. Le chalut triple est un nouvel engin expérimenté par cette flotte. Traîné par un bateau ou deux, il comporte trois poches.

Source : Secretaría General de Pesca Marítima (1999).

Pour analyser la performance de la flotte des 300, nous avons retenu comme critères les espèces et les engins. Dans le tableau 8.6, nous examinons le rapport entre productivité et effort appliqué dans chaque division CIEM. Ce tableau indique les grandes différences entre les divers cas. Les chaluts jumeaux sont le système le plus productif en termes de captures par jour ou de captures par kW. Le problème est que tous les navires n'ont pas la possibilité technique d'employer cet engin. Ceux qui l'utilisent ont plus de chances d'occuper une position dominante sur le marché.

Le Rapport annuel (Anonyme, 2001) apporte un éclairage sur la performance économique. Le tableau 8.7 reprend les données élémentaires fournies par les enquêtes menées dans le cadre de ce projet entre 1995 et 2000. Il en ressort que les captures demeurent stables. La valeur des débarquements est influencée par les évolutions du marché, mais, de manière générale, elle varie peu elle aussi. L'emploi diminue quant à lui nettement, parallèlement à l'effort. Enfin, les bénéfices augmentent en 1996 et baissent par la suite, mais ils restent relativement stables dans l'ensemble.

La figure 8.5 illustre l'évolution de ces différents indicateurs économiques. Elle révèle clairement la stabilité des débarquements aussi bien en volume qu'en valeur, ce qui reflète la stabilité des prix et la fermeté des marchés. Les fortes fluctuations des bénéfices estimés sont corrélées avec la réduction de la flotte et supposent une diminution des coûts, qui entraîne une augmentation des bénéfices à court terme des navires restés en activité. Cette situation est absorbée par le marché jusqu'à un retour à l'équilibre initial après un certain temps. La baisse des bénéfices fait en outre partie des facteurs qui dissuadent d'accroître l'effort dans cette activité.

**Tableau 8.6. La flotte des 300 : captures de merlu en fonction de l'effort**

Division	Jours	Capture	Captures/jour	kW	Captures/kW
Chalut					
VI	2 157	253.0	0.117	1 469.332	0.1722
VII	15 473	1 250.7	0.081	7 659.990	0.1633
VIIIabd	4 100	213.6	0.052	1 997.555	0.1069
Total	21 730	1 717.3	0.079	11 126.877	0.1543
Chaluts jumeaux					
VII	1 177	1 448.7	1.231	944.027	1.5346
VIIIabd	6 576	3 326.5	0.506	3 999.404	0.8317
Total	7 753	4 775.2	0.616	4 943.431	0.9660
Chalut triple					
VII	56	16.1	0.288	31.788	0.5065
VIIIabd	777	278.7	0.359	405.404	0.6875
Total	833	294.8	0.354	437.192	0.6743

Source : GEM, à partir de données de la Secretaría General de Pesca Marítima (1999).

**Tableau 8.7. La flotte des 300 : performance économique, données élémentaires**

Année	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Volume des débarquements (milliers de tonnes)	34.6	30.7	35.3	30.6	32.3	34.4
Valeur des débarquements, (millions EUR)	176	168	157	152	154	179
Emplois	4 252	3 936	3 574	3 060	2 930	2 915
Bénéfices nets, millions EUR	6	18	8	17	20	13

Source : Anonyme (2001).

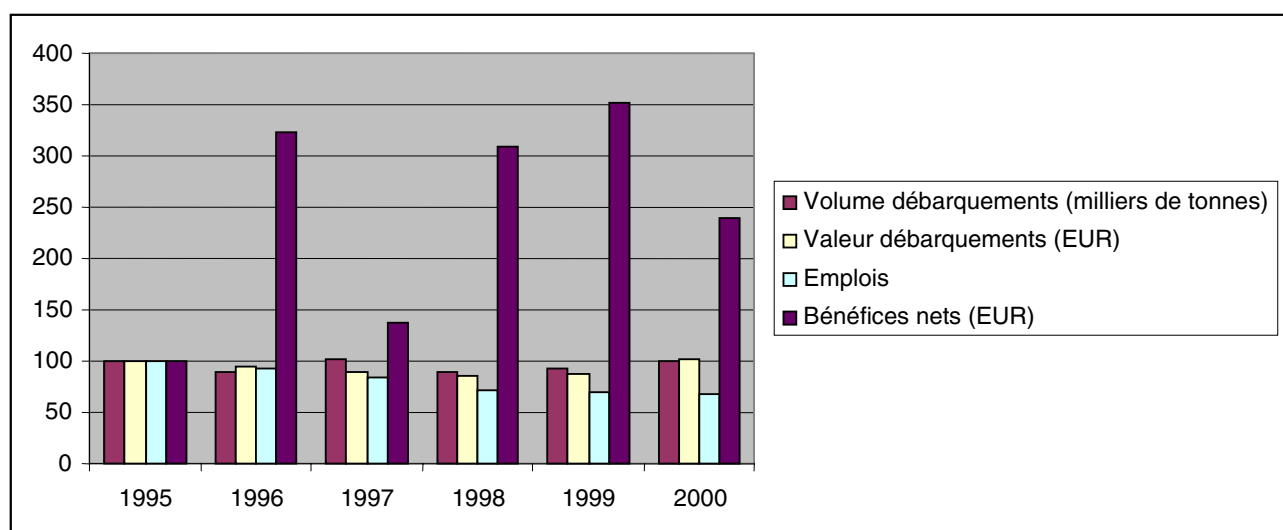
**Tableau 8.8. La flotte des 300 : volume total des débarquements par zone (1999)**

Pays	Région	Total
Espagne		35 420 565
Asturies	833 514	
Cantabrie	387 559	
Galice	24 382 799	
Pays basque	9 816 693	
France		2 508 607
Irlande		4 206 353
Royaume-Uni		3 204 420
Total		45 339 945

Source : Secretaría General de Pesca Marítima (1999).

**Figure 8.5. La flotte des 300 : performance économique**  
**Évolution relative des principaux indicateurs économiques**

1995=100



En dernier lieu, il convient de considérer les pays et régions de débarquement (voir le tableau 8.8). Deux points méritent d'être soulignés. Premièrement, la Galice reçoit 53 % des débarquements, essentiellement parce que c'est dans cette région que se situent les ports d'attache de la plupart de navires. Deuxièmement, le marché unique communautaire permet de débarquer les captures dans n'importe quel port de l'UE, ce qui peut éventuellement réduire les coûts de transport. Il n'existe aucun obstacle pour empêcher de débarquer les prises dans d'autres pays.

## 6. Conclusions

Avant l'adoption de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer et la formation de ZEE, le nombre des navires qui composaient la flotte des 300 était à peu près de 500. A la veille de l'entrée de l'Espagne dans la CEE, il était de 416. En 1986, en application du traité, 300 navires espagnols répertoriés sur une liste de base ont été autorisés à pêcher dans les eaux communautaires. Leur nombre a ensuite été ramené à 259 en 1992. A l'heure actuelle, cette flotte ne compte plus que 198 bateaux. Ce processus de restructuration a permis de maintenir la ressource et la rentabilité des entreprises restées en activité.

Nous pouvons tirer plusieurs conclusions de l'expérience de la flotte des 300 :

- Le système espagnol de gestion de cette flotte contribue à la rationalisation de l'exploitation des pêcheries. En fait, le mécanisme a pris la forme d'un système de semi-QIT, dans le cadre duquel les droits de pêche sont exprimés en jours de pêche et peuvent être transférés.
- L'analyse de l'historique de la flotte des 300 montre que les transferts financiers n'ont pas été le principal problème. Au contraire, ces derniers se sont révélés

utiles après la redistribution des droits de pêche (mise en place de la ZEE), qui imposait de restructurer le secteur.

- Opérés sur une période limitée, les transferts financiers ont contribué à résoudre un grave problème de surinvestissement.
- Les transferts destinés à financer la restructuration de la flotte des 300 n'ont pas eu de répercussions sur les autres segments de la flotte nationale. Les autres mesures adoptées, comme la limitation du nombre de navires et le déploiement de systèmes de surveillance efficaces, expliquent ce résultat.
- Le système de gestion n'a pas entraîné de course au poisson. Au contraire, la flotte fournit du poisson régulièrement, en fonction de la demande du marché.
- L'application de mesures de gestion globales a permis de rationaliser l'utilisation du temps et des ressources humaines.

## *Bibliographie*

- Anonyme (2001), "Economic Performance of Selected European Fishing Fleets". Rapport annuel. SJFI, Denmark. Projet de la Commission européenne 00/32.
- Agroconsulting Internacional (1996), *El Sector Pesquero Español en la Unión Europea*. 2 volumes. Fundación Alfonso Martín Escudero, Madrid.
- Commission européenne (1985), *Traité d'adhésion de l'Espagne*, Bruxelles.
- Dominguez, C. Marcos (2003), "La gestión de recursos pesqueros en el marco de la PCP: análisis de cooperación". Doctoral Thesis. Universidad de Vigo, Vigo.
- Gonzalez Laxe, F. & Macau i Nadal, J. (1996), "Fortalezas y Debilidades de la Europa Azul. Series Estudios Sectoriales 11". Fundación CaixaGalicia, Vigo.
- Iglesias, Carlos (2000), "Análisis Económico de la Regulación de Pesquerías en la Europa Azul: Experiencias y Alternativas. Doctoral Thesis. Universidad de Vigo, Vigo.
- MAPA (1990), *Legislación pesquera, Régimen jurídico de la pesca marítima*. Edición 1990, Madrid
- MAPA (1998), *Legislación pesquera, Régimen jurídico de la pesca marítima*. Edición 1998, Madrid
- OCDE (1997), *Towards Sustainable Fisheries: Country Reports*. OCDE/GD(97)119.
- SGPM (1999), "Informe de gestión de la flota pesquera española que faena en aguas de la UE", Madrid.

## Annexe 8.A.

Les tableaux suivants proviennent de la Secretaría General de Pesca Marítima.

**Tableau 8.A1. La flotte des 300 : évolution des palangriers**

(navires de plus de 100 TJB, code de recensement c1.a1)

Année	Navires	GT	ch	kW	Équipages	Transferts financiers (EUR)
1992	102	23 497	69 498	51 139	1 771	
1993	99	23 497	67 348	49 557	1 722	
1994	98	23 729	66 498	48 932	1 705	193 507
1995	95	23 309	65 043	47 861	1 657	8 013 265
1996	89	21 950	59 920	44 091	1 551	1 851 579
1997	87	21 672	58 740	43 223	1 515	1 046 900
1998	85	21 176	57 188	42 081	1 479	910 263
1999	86	21 530	57 879	42 589	1 488	1 158 526
2000	84	21 259	56 103	41 283	1 432	200 012
2001	83	21 145	54 942	40 428	1 398	763 516
2002	84	21 963	55 477	40 822	1 411	65 599
2003	84	21 930	55 167	40 594	1 403	

**Tableau 8.A2. La flotte des 300 : évolution des chalutiers**

(navires de plus de 100 TJB, code de recensement C1.A2)

Année	Navires	GT	ch	kW	Équipages	Transferts financiers (EUR)
1992	185	34 136	137 571	101 230	2 784	
1993	157	33 436	116 698	85 870	2 365	
1994	146	33 912	107 797	79 321	2 188	1 381 805
1995	127	31 004	94 609	69 617	1 848	18 140 637
1996	120	29 862	87 197	64 163	1 715	731 298
1997	117	30 140	83 902	61 738	1 631	2 487 513
1998	114	30 098	80 551	59 272	1 571	487 974
1999	115	31 296	81 050	59 639	1 537	2 224 639
2000	114	32 069	78 628	57 857	1 508	242 900
2001	115	33 260	77 297	56 878	1 522	2 564 992
2002	114	34 001	73 688	54 222	1 499	1 158 038
2003	113	34 334	72 000	52 980	1 482	751 347

**Tableau 8.A3. Ensemble de la flotte des 300**

Année	Navires	GT	ch	kW	Équipages	Transferts financiers (EUR)
1992	287	57 633	207 069	152 369	4 555	
1993	256	56 933	184 046	135 428	4 087	
1994	244	57 641	174 295	128 252	3 893	1 575 312
1995	222	54 313	159 652	117 478	3 505	26 153 902
1996	209	51 816	147 117	108 254	3 266	2 582 878
1997	204	51 812	142 642	104 961	3 146	3 534 413
1998	199	51 275	137 739	101 353	3 050	1 398 236
1999	201	52 826	138 929	102 229	3 025	3 383 162
2000	198	53 327	134 731	99 140	2 940	442 913
2001	198	54 404	132 239	97 306	2 920	3 328 508
2002	198	55 964	129 165	95 044	2 910	1 223 637
2003	197	56 264	127 167	93 574	2 885	751 347

**Tableau 8.A4. Évolution de l'ensemble de la flotte espagnole**

Année	Navires	GT	ch	kW	Équipages
1992	19 119	694 860	1 850 509	2 514 842	82 435
1993	18 874	698 700	1 758 537	2 389 852	79 444
1994	18 873	691 545	1 713 142	2 328 160	78 002
1995	18 337	644 204	1 630 642	2 216 042	75 063
1996	18 100	602 746	1 538 337	2 090 599	72 232
1997	17 929	575 502	1 468 427	1 995 592	70 125
1998	17 518	554 212	1 406 402	1 911 300	67 613
1999	17 157	528 294	1 363 355	1 852 800	66 039
2000	16 657	524 376	1 329 692	1 807 051	64 414
2001	15 385	527 594	1 298 442	1 764 583	61 648
2002	14 880	519 477	1 259 111	1 711 132	59 269
2003	14 374	489 976	1 176 702	1 599 138	55 969



Tableau 8.A5. La flotte des 300 : captures en tonnes par engins, espèces et divisions CIEM

(1999)

Division	Engin	Merlu	Baudroie	Cardine	Lan-goustine	Cabil-laud	Chinchar-d	Merlan-bleu	Autres	Total
VI	Chalut	252.9	343.8	473.1	44.8	3.5	0.0	0.0	2 190.1	3 308.2
	Palangre	1 250.7	0.0	7.3	0.0	32.5	0.0	0.0	1 231.1	2 521.6
	Filet maillant démersal	19.1	0.5	0.5	0.0	12.6	0.0	0.0	44.9	77.6
	Total	1 522.7	344.3	480.9	44.8	48.6	0.0	0.0	3 866.1	5 907.4
VII	Chalut	3 557.0	2 345.1	4 875.6	551.8	59.8	109.6	18.6	6 481.4	17 998.9
	Chaluts jumeaux	1 448.8	81.9	7.1	0.0	7.1	0.0	0.2	84.0	1 629.1
	Chalut triple	16.1	2.5	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	5.3	23.9
	Palangre	4 714.8	1.1	10.9	0.0	7.6	0.0	0.0	1 638.8	6 373.2
	Filet maillant démersal	1 519.4	24.6	6.5	4.6	0.1	0.0	0.0	180.4	1 735.6
	Total	11 256.1	2 455.2	4 900.1	556.4	74.6	109.6	18.8	8 389.9	27 760.7
	VIII	Chalut	214.6	586.2	334.2	6.7	0.0	530.0	23.1	2 712.3
abde	Chaluts jumeaux	3 326.6	107.1	7.4	0.0	0.4	586.1	260.1	826.2	5 113.9
	Chalut triple	278.7	13.9	0.0	0.0	0.0	5.4	0.0	91.1	389.1
	Palangre	637.7	1.9	2.3	0.0	0.0	0.4	0.0	490.0	1 132.3
	Filet maillant démersal	533.9	12.3	4.8	0.0	0.0	1.2	0.0	67.7	619.9
	Total	4 991.5	721.4	348.7	6.7	0.4	1 123.1	283.2	4 187.3	11 662.3
	Total	17 770.3	3 520.9	5 729.7	607.9	123.6	1 232.7	302.0	16 443.3	45 330.4

Tableau 8.A6. La flotte des 300 : débarquements par ports et par espèces, en tonnes

(1999)

Port	Merlu	Baudroie	Cardine	Langous-tine	Merlan	Chinchard	Merlan bleu	Total
Aviles	687 672	1 088	1 259					833 514
Santander	58 230	121 821	37 589	6 242		6 749	13 431	387 559
La Corogne	1 957 814	481 662	127 415	304 986	133	314		4 021 836
Burela	1 432 020	63 302	55 698	113				1 988 381
Cillero	3 855 233	91 964	26 084	28 400	237	106 444		4 786 219
Marín	396 239	367 890	946 065	10 977	1 317			3 296 244
San Ciprián	6 479							6 779
Riveira	112 292							202 328
Vigo	1 006 979	796 913	3 509 609	120 583	3 354	4 872	13 934	10 077 692
Vivero	1 320							3 320
Ondarroa	2 474 951	626 275	504 216	45 371	154 644	805 499	158 596	8 106 779
Pasajes	1 142 202	83 070	30 517	447	17 348	69 039	111 532	1 709 914
<b>Total Espagne</b>	<b>13 131 431</b>	<b>2 633 985</b>	<b>5 238 542</b>	<b>517 119</b>	<b>177 033</b>	<b>992 917</b>	<b>297 493</b>	<b>35 420 565</b>
Bayonne	17 156	639	285			432		38 651
Brest	455 850	34 945	3 925					526 596
Douarnenez	13 801	4 656	777	70				22 284
La Palle	2 560	86						2 986
La Pallice	79 889	2 687	331		2 957	6 155		127 492
La Rochelle	2 799	27			14 184	234		45 294
Les Sables d'Olonne	4 785							6 395
Lorient	688 246	63 936	46 192	84	7 962	232 564	323	1 738 909
<b>Total France</b>	<b>1 265 086</b>	<b>106 976</b>	<b>51 510</b>	<b>154</b>	<b>25 103</b>	<b>239 385</b>	<b>323</b>	<b>2 508 607</b>
Castletown	1 906 400	648 709	280 657	50 961	13 492	623	3 910	3 346 436
Dingle	17 732	1 869	22	342				24 320
Greencastle	3 226							28 511
Killybegs	449 173	29 279	30 855	274	987		468	778 972
Rossaveal	2 007							28 114
<b>Total Irlande</b>	<b>2 378 538</b>	<b>679 857</b>	<b>311 534</b>	<b>51 577</b>	<b>14 479</b>	<b>623</b>	<b>4 378</b>	<b>4 206 353</b>
Falmouth	7 753							8 224
Lochinver	749 110	98 905	126 454	38 357	193			2 784 580
Milford Haven	13 606							13 706
Newlyn	3 315	1 090	1 738	562	7			31 966
Ullapool	221 402							365 944
<b>Total Royaume-Uni</b>	<b>995 186</b>	<b>99 995</b>	<b>128 192</b>	<b>38 919</b>	<b>200</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>3 204 420</b>
<b>Total</b>	<b>17 770 241</b>	<b>3 520 813</b>	<b>5 729 778</b>	<b>607 769</b>	<b>216 815</b>	<b>1 232 925</b>	<b>302 194</b>	<b>45 339 945</b>



## Chapitre 9

### Royaume-Uni La mise en œuvre d'instruments de type marché

Le présent document décrit brièvement le développement du système de gestion par quotas au Royaume-Uni avant d'examiner en détail l'une des caractéristiques déterminantes des instruments de type marché: la cessibilité des quotas. Il précise ensuite en quoi les modifications apportées au système en 2002 ont permis d'accroître cette cessibilité.

#### 1. Contexte<sup>1</sup>

Lorsque le volet de la politique commune de la pêche (PCP) consacré à la conservation des ressources a été mis en place en 1983, le Royaume-Uni disposait déjà d'un système de gestion par quotas pour un certain nombre de stocks pour lesquels des quotas avaient été préalablement fixés sous les auspices de la Commission des pêches de l'Atlantique Nord-Est (CPANE). De plus, en ce qui concerne le maquereau et les principaux stocks de hareng, des parts de quotas étaient spécifiquement réservées depuis 1980 au segment relativement restreint des chalutiers congélateurs pélagiques (ces navires, à l'instar des grands senneurs à senne coulissante, étaient les seuls bâtiments de la flotte britannique à être soumis au programme de restriction des licences avant 1984, date à laquelle le régime des licences applicables aux « stocks surexploités »<sup>2</sup> a été introduit).

En 1983, la PCP a instauré des quotas pour un nombre nettement plus élevé de stocks. Au cours des années suivantes, l'effort de pêche a augmenté au sein d'une industrie toujours en expansion dans les eaux territoriales et surtout dans les pêcheries démersales de la zone VII, de sorte que des plafonds de capture hebdomadaires (puis mensuels) ont été appliqués à tous les navires d'une longueur supérieure à 10 mètre qui ciblaient des stocks soumis à quotas.

Au début de l'année 1984, l'organisation des producteurs de poissons de Shetland (Shetland Fish Producers' Organisation – SFPO), l'une des 14 organisations de

<sup>1</sup> Cette section est extraite de *Future Options for UK Fish Quota Management* (A Hatcher, S Pascoe, R Banks et R Arnason, 2002).

<sup>2</sup> L'élaboration du régime de restriction des licences, auquel le système de gestion par quotas est lié, est décrite à l'Annexe I.

producteurs (OP) alors établies au Royaume-Uni, a sollicité et obtenu du gouvernement la possibilité de recevoir chaque année des parts de quotas pour l'églefin des zones IV et VI en vue de les gérer pour le compte de ses membres. Ces parts étaient proportionnelles aux débarquements antérieurs d'églefin réalisés au Royaume-Uni par les membres de la SFPO. Quelques mois plus tard, d'autres OP (et quelques grandes entreprises de pêche) se sont vu attribuer sur la même base des parts de quotas annuelles pour le cabillaud des zones IV et VI. En 1985, les OP ont également reçu des parts de quotas annuelles pour le cabillaud, l'églefin, le merlan et le lieu noir des zones IV et VI, ainsi que pour le hareng de la zone IV. L'année suivante, la plupart des PO dont les membres opéraient en mer du Nord et à l'ouest de l'Écosse recevaient des parts de quotas annuelles pour la grande majorité des stocks évoluant dans ces zones. A partir de 1985 également, des parts annuelles prélevées sur les principaux quotas de maquereau et de hareng ont été accordées aux chalutiers congélateurs et aux senneurs à senne coulissante *individuels* plutôt qu'à l'ensemble de ces segments.

A la demande du secteur, ce système qui consiste à redistribuer des quotas aux OP a été élargi à la mer d'Irlande en 1990, puis au reste de la zone VII en 1991. A cette époque, toutes les OP britanniques géraient des parts de quotas pour le compte de leurs membres. Ces parts annuelles étaient déterminées en fonction des débarquements effectués au cours des trois années précédentes par tous les navires de plus de 10 mètres affiliés à l'OP (ce volume total étant exprimé en pourcentage de l'ensemble des débarquements réalisés par les navires britanniques au cours de la même période de référence)<sup>3</sup>. L'exploitation de stocks soumis à quotas par les navires non affiliés à une OP, ainsi que par les navires membres d'une OP n'ayant pas demandé à gérer les quotas afférents aux stocks en question, continuait d'être directement réglementée par le gouvernement à l'aide (le plus souvent) d'un système de plafonnement mensuel des quantités mises à terre. L'exploitation des parts de quotas réservées à la flotte côtière (navires d'une longueur égale ou inférieure à 10 mètres) n'était pas réglementée, sauf lorsque l'estimation des quantités débarquées imposait une fermeture précoce de la pêche.<sup>4</sup>

Avant 1995, les OP pouvaient déterminer plus ou moins librement quels quotas elles souhaitaient gérer chaque année. Ce mécanisme de détermination des parts de quotas en fonction des antériorités de pêche offrait aux OP une certaine marge de manœuvre stratégique. Celles-ci pouvaient par exemple « accumuler » des antécédents de capture relativement importants pour certains stocks en épuisant d'abord les plafonds mensuels fixés par les autorités avant de solliciter des parts de quotas au profit de l'ensemble du secteur. Inversement, elles pouvaient renoncer à demander des parts de quotas si leurs antériorités de pêche des trois années précédentes auraient imposé à leurs membres des volumes de capture inférieurs aux plafonds mensuels escomptés pour la flotte hors secteur. En outre, dans certaines OP, des captures qui auraient dû être décomptées des quotas sectoriels attribués à l'OP auraient été enregistrées comme provenant de zones pour lesquelles aucune part de quota n'avait été sollicitée.

En 1995, pour simplifier la procédure et inciter les OP à assumer une plus grande part de responsabilité dans la gestion, le gouvernement a obligé les OP à gérer des quotas pour *l'ensemble* des espèces démersales (quelque modeste que soient ces affectations), cette

<sup>3</sup> La période de référence couvrait deux ans en ce qui concerne certains stocks pélagiques.

<sup>4</sup> Plus récemment, des fermetures temporaires, puis des plafonds mensuels, ont été imposés pour certains stocks en vue d'étendre les activités sur 12 mois.

gestion restant facultative pour les espèces pélagiques. A partir de 1999 toutefois, les OP et les autres groupes de pêcheurs qui sollicitaient des parts de quotas sectorielles pour les stocks démersaux ont également dû gérer les quotas pour l'ensemble des stocks pélagiques.

Dans le cadre de ce régime d'affectations sectorielles, les OP pouvaient choisir librement les modalités de gestion de leurs quotas. Certaines ont opté pour une mise en commun des quotas assortie de plafonds mensuels de capture par navire, d'autres ont préféré attribuer aux navires ou aux entreprises appartenant à l'organisation des quotas annuels individuels pour tout ou partie des stocks, qui étaient généralement déterminés en fonction des antécédents de capture de chaque navire. Le gouvernement n'attribuait *directement* des parts de quotas individuelles pour les principaux stocks de maquereau et de hareng qu'aux senneurs à senne coulissante et aux chalutiers congélateurs (ces navires n'étaient pas membres d'une OP ayant demandé à gérer les quotas relatifs à ces stocks).

## 2. Modalités de gestion actuelles

### *Règles de gestion des quotas*

Les principales caractéristiques du régime de gestion en vigueur en 2001 sont décrites ci-dessous<sup>5</sup>. Les mécanismes d'attribution peuvent être résumés comme suit:

- Des parts de quotas sont allouées aux OP auxquelles sont rattachés des navires d'une longueur supérieure à 10 mètres<sup>6</sup>, proportionnellement au nombre total d'unités d'allocation de quotas fixes (AQF) correspondant aux licences de ces navires. Les OP qui décident de gérer des quotas relatifs à certaines espèces démersales ou pélagiques doivent toutefois accepter de gérer l'ensemble des stocks démersaux ou des stocks pélagiques. En ce qui concerne les espèces pélagiques, des parts de quotas peuvent également être attribuées à des groupes de navires autres que les OP (c'est actuellement le cas pour une seule et unique entreprise de pêche).
- Une partie du quota relatif à chaque stock est allouée aux navires « hors secteur », c'est-à-dire aux navires de plus de 10 mètres qui ne sont pas rattachés à une OP, proportionnellement au nombre total d'unités correspondant aux licences de ces navires (voir plus loin).
- Des parts de quotas sont également réservées aux navires d'une longueur égale ou inférieure à 10 mètres, proportionnellement au nombre total d'unités attribuées à cette catégorie (voir plus loin)<sup>7</sup>.

<sup>5</sup> Sur la base des *Rules for the management of the UK's fisheries quotas in Areas IV, VI and VII (and associated areas) for 2001* publiées par les ministères de la Pêche du Royaume-Uni, novembre 2000.

<sup>6</sup> Au 1<sup>er</sup> janvier de chaque année.

<sup>7</sup> Il convient de noter qu'à l'époque où les AQF ont été introduits, les antécédents de capture relatifs à la période 1994-98 n'étaient pas enregistrés pour chacun des navires côtiers, mais pour l'ensemble de la flotte côtière.

### ***Gestion des navires hors secteur et des navires d'une longueur égale ou inférieure à 10 mètres***

Les ministères de la Pêche régulent l'utilisation des quotas par les navires hors secteur et les navires d'une longueur égale ou inférieure à 10 mètres en variant les quantités que ces navires sont autorisés à capturer et à débarquer en vertu de leur licence. En ce qui concerne la flotte hors secteur (les navires de plus de 10 mètres), la plupart des stocks sont soumis à des plafonds de débarquement mensuels (ou des plafonds par sortie pour certains stocks pélagiques) qui sont adaptés en concertation avec le secteur si le besoin s'en fait sentir. Dans le passé, ces plafonds dépendaient souvent de la longueur des navires, mais vu l'importance et la composition actuelles de cette flotte, les limites sont devenues forfaitaires, c'est-à-dire qu'elles sont désormais identiques pour tous les navires. Jusqu'à récemment, les débarquements effectués par les navires d'une longueur égale ou inférieure à 10 mètres n'étaient pas limités, mais des fermetures temporaires étaient parfois imposées pour certaines espèces (notamment la sole et les langoustines). Vers la fin 1999 toutefois, des plafonds de capture mensuels ont été imposés pour la langoustine en mer du Nord avant d'être étendus aux autres zones en 2000.

### ***Gestion des quotas par les OP***

Le Royaume-Uni compte actuellement 20 organisations de producteurs officiellement reconnues, auxquelles sont affiliées des entreprises de pêche maritime. En 2001, ces OP regroupaient près de 70 % des navires d'une longueur supérieure à 10 mètres faisant partie de la flotte de pêche britannique. En termes de capacité totale (mesurée en UCN)<sup>8</sup> et de puissance motrice totale, ce pourcentage s'élevait à 85 % environ.

La grande majorité des parts de quotas relatives à la plupart des stocks sont gérées par les OP. Ce n'est que pour la langoustine et pour les pêcheries démersales côtières de la Manche (zones VIIId & VIIe) et du sud-ouest de la péninsule (zones VIIIf & VIIg) que les navires hors secteur et les navires d'une longueur égale ou inférieure à 10 mètres se voient allouer des parts de quotas importantes. Hormis quelques petites pêcheries côtières spécialisées, la flotte hors secteur est pratiquement absente des pêcheries pélagiques.

Le tableau 9.1 énumère les divers régimes de gestion appliqués par les OP et indique le nombre de navires (de plus de 10 mètres) soumis à chacun d'entre eux<sup>9</sup>.

Aucune des OP ne se contente d'appliquer un système de mise en commun pure et simple, qui ne permet pas aux membres d'accroître leurs prélèvements par rapport à ceux des autres membres. Si elles n'allouent pas véritablement de quotas individuels à leurs navires, trois OP autorisent toutefois leurs membres à louer des quotas une fois qu'ils ont atteint les plafonds mensuels instaurés dans le cadre du fonds commun (ce système est appelé « fonds commun plus »).

<sup>8</sup> Le calcul des tonnages totaux n'a pas pu être effectué dans la mesure où le système « TJB » n'avait pas encore été intégralement remplacé par le système « GT ». L'annexe I explique en quoi consistent les UCN (unités de capacité par navire).

<sup>9</sup> Les modalités de gestion des quotas adoptées en 1996 par les organisations de producteurs ont fait l'objet d'une étude réalisée par Hatcher (1997).

**Tableau 9.1. Régimes de gestion des quotas appliqués par les OP en 2000**

Régime de base	Nombre d'OP	Nombre de navires	% du nombre total de navires OP
Fonds commun pur et simple	0	0	0.0
Fonds commun plus	3	251	17.8
Fonds commun + QI	12	1 022	72.5
QI uniquement	5	136	9.7

Ensuite, 12 OP allouent à certains de leurs membres et pour certains stocks, des quotas individuels basés sur les AQF des navires. En 2000, certaines de ces organisations de producteurs géraient toutefois des fonds communs purs et simples pour les autres stocks et/ou membres. Plusieurs OP autorisent certains de leurs membres à effectuer des prélèvements sur les fonds communs dans les limites des plafonds mensuels, tout en accordant des quotas individuels aux autres qui en font la demande. Cinq OP répartissent la totalité des quotas entre leurs navires ou leurs entreprises sous la forme de QI déterminés en fonction des AQF, auxquels s'ajoutent éventuellement des quotas loués.

Toutes les OP, sauf quatre, réservent des parts de quotas à un ou plusieurs « navires fictifs »<sup>10</sup>. Cette procédure a été instaurée en 1998 lorsque les OP ont été autorisées à apurer les échanges de quotas en réaffectant les unités entre les navires. Dans certains cas, les unités attribuées au navire fictif constituent une réserve de quotas supplémentaires au profit de l'ensemble des membres. Dans certaines OP, ces unités correspondent simplement aux 2.5 % d'unités supplémentaires affectées à chaque groupe lors de l'introduction des AQF. Plusieurs OP y ont toutefois ajouté les quotas acquis lorsque des navires restituaient leur licence. Certaines OP ont incité leurs membres à « placer » des unités sur un navire fictif au lieu de les associer à leur propre licence. Ce système permettait ensuite de vendre la licence sans devoir également céder les unités. Les quatre OP qui n'avaient pas affecté d'unités à des navires fictifs ont transféré l'ensemble des unités sur les licences de leurs membres en 1998.

Le tableau 9.2 indique la part du nombre total d'unités allouées à un ou plusieurs navires fictifs en 2000. Plusieurs OP avaient attribué une part relativement importante (1/6 à 1/4 environ) de leurs quotas à des navires fictifs et une OP avait attribué plus de 40 % de ses quotas à un navire fictif. Les informations disponibles ne permettent pas de savoir si dans cette OP et dans d'autres, ces unités étaient attribuées à l'ensemble des membres (bien qu'il soit probable que tel soit souvent le cas). En tout cas, il est pratiquement certain que les OP qui utilisent des quotas individuels allouent ces unités à des navires particuliers.

<sup>10</sup> Les ministères de la Pêche associent les unités à un ou plusieurs numéros d'immatriculation de navire fictif par OP.



**Tableau 9.2. Unités de quotas placées par les OP sur des « navires fictifs » en 2000**

<b>% unités placées sur des « navires fictifs »</b>	<b>Nombre d'OP</b>
0	4
0 – 10	11
10 – 20	2
+ de 20	3

### *Cessibilité des quotas*

Les OP pouvaient à tout moment échanger des quotas entre elles (de même qu'avec les quelques entreprises qui recevaient des parts de quotas pour les stocks pélagiques). A l'origine, les échanges devaient s'équilibrer en termes d'« équivalents cabillaud »<sup>11</sup> mais cette restriction a été levée en 1993, alors que certains échanges devaient encore avoir lieu. En 1996, les « dons » de quotas, c'est-à-dire les transferts unilatéraux, ont été autorisés pour la première fois. La contrepartie financière de ces transferts a toutefois été laissée à la discrétion des PO et de leurs membres.

En 1994, le gouvernement a instauré un système permettant aux OP de conserver les antécédents de capture des navires dont le propriétaire acceptait de restituer la licence. En pratique, l'OP dédommageait le propriétaire qui désarmait son navire. Elle pouvait alors « bloquer » ces antécédents de capture supplémentaires, de sorte que si un autre navire membre quittait ensuite l'OP, celle-ci pouvait conserver la part des antécédents de capture du navire correspondant aux quotas supplémentaires attribués de cette manière. Ce mécanisme a été utilisé à plusieurs reprises et a effectivement permis à certaines OP d'acquérir des quotas supplémentaires. Il semble toutefois qu'il soit devenu moins intéressant lorsque la valeur des licences et des antécédents de capture a augmenté du fait des modifications apportées au régime des licences et de l'accroissement de la demande de licences et de parts de quotas.

Divers types de licences ont été échangés depuis leur introduction, sauf lorsque la cessibilité entre propriétaires était expressément limitée ou interdite. Avant 1995, les antécédents de capture étaient généralement attachés au navire et non à la licence, sauf lorsqu'une licence était transférée sur un nouveau navire (ou tout au moins sur un navire accédant pour la première fois à la pêche) ou lorsque des licences étaient regroupées (auquel cas les antécédents de capture du navire qui détenait précédemment la licence étaient ajoutés à ceux du nouveau navire). En 1995 toutefois, les antécédents de capture ont été officiellement attachés aux licences. Cette mesure a considérablement accru la valeur des licences et a facilité leur échange.

L'évolution la plus significative en matière de cessibilité des quotas n'est toutefois pas liée aux développements du régime d'octroi des licences, mais aux modifications de la réglementation applicable aux échanges de quotas entre OP. Une fois que les quotas ont pu être transférés plus ou moins librement entre OP, ils ont pu être transférés d'un

<sup>11</sup> L'expression «équivalent cabillaud» a été utilisée pour la première fois au début des années 1980 dans le cadre des négociations internationales relatives aux TAC. Les tonnages d'espèces autres que le cabillaud sont revus à la hausse ou à la baisse en fonction du rapport entre leur cours moyen et celui du cabillaud.

membre d'une OP à un membre d'une autre OP, soit sur une base permanente (vente simple), soit dans le cadre d'une location annuelle. Au début, cette possibilité était réservée aux seuls membres des rares OP qui allouaient des quotas individuels. Ensuite, d'autres OP ont alloué des quotas individuels pour certains stocks et plusieurs OP gérant des fonds communs ont autorisé leurs membres à « compléter » les quotas attribués dans le cadre d'un « fonds commun plus » par des quotas achetés ou loués à d'autres navires.

Le gouvernement a implicitement admis la pratique des échanges de quotas en 1996-97 lorsqu'il a permis que les antécédents de capture des navires radiés de la flotte lors de la dernière phase des programmes de désarmement de 1992-97 soient conservés ou transférés sur d'autres navires. Cette mesure a très probablement encouragé les échanges de quotas entre pêcheurs et a incité plusieurs OP à saisir cette occasion pour augmenter leurs fonds communs de quotas ou pour passer à un système de fonds commun plus.

Le système qui consistait à allouer des quotas proportionnels aux antécédents de capture a pris fin en 1999 au terme d'une concertation entre le gouvernement et le secteur de la pêche. En 1999, les quotas sont devenus fixes, même si ceux alloués en 1998 et en 1999 étaient déjà basés sur les antécédents de capture des années 1994-96 – période de référence des quotas attribués en 1997. Cette mesure a été prise pour éviter que les pêcheurs ne tentent d'augmenter leurs antécédents de capture au cours de la période de référence préalable à l'instauration des quotas fixes. En pratique, les quotas sont donc devenus fixes dès 1997. Les « allocations de quotas fixes » (AQF) liées aux licences des navires ont été exprimées en unités correspondant à des parts de 100 kg des quotas attribués en 1999. En 2000 et en 2001, la valeur de ces unités a été revue à la hausse ou à la baisse en fonction des fluctuations des TAC accordés au Royaume-Uni.

Comme ce fut souvent le cas lors des modifications du système de gestion par quotas en vigueur au Royaume-Uni, la mise en œuvre des AQF était dans une certaine mesure portée par l'industrie, même si tous les secteurs n'étaient pas favorables à ce changement, loin s'en faut<sup>12</sup>. Dans son rapport présenté en 1997, le groupe de travail sur les AQF a énuméré quelques-uns des avantages de ce nouveau système :

- il apporterait davantage de stabilité, année après année, dans la gestion des parts de quotas allouées ;
- il ferait baisser la pression qui incite les pêcheurs et leurs OP à maintenir le niveau de leurs antécédents de pêche en épuisant totalement les quotas alloués ;
- il empêcherait les pêcheurs d'augmenter artificiellement les débarquements déclarés en vue de garantir le maintien de leurs parts de quotas ;
- il permettrait d'échanger ou de donner des quotas sans subir pour autant une réduction des parts de quotas ultérieures ;
- il faciliterait les investissements dans la flotte en permettant de conserver les antécédents de pêche lors du remplacement ou de la modernisation des navires.

Lors de la mise en œuvre des AQF, le gouvernement a autorisé le secteur à régler la question des échanges de quotas restants en procédant à une seule et unique réaffectation

<sup>12</sup> Il ressort des réponses données à un document de consultation sur les AQF largement diffusé en 1998 que 5 OP sur 19 étaient opposées à cette mesure, de même que 20 associations de pêcheurs sur 24, 2 entreprises de pêche sur 18 et 197 propriétaires de navires sur 215.

des unités de quotas. Chaque OP s'est vu attribuer un nombre d'unités proportionnel à ses antécédents de capture du moment, ces unités pouvant toutefois être transférées vers d'autres OP ou réparties entre les licences des membres. Le gouvernement a toutefois insisté sur le fait que cette procédure ne constituait pas un précédent pour d'autres redistributions. En ce qui concerne les échanges de quotas, cette mesure a pour effet de simplifier les locations à court terme et de compliquer les ventes (à l'exception des ventes d'unités en vue d'un regroupement sur le marché des licences). Désormais, tout transfert « permanent » de quotas d'un navire à un autre doit nécessairement prendre la forme d'un transfert réciproque et définitif d'un même volume de quotas entre les navires (et entre les OP si les navires appartiennent à des OP différentes). Les conditions contractuelles afférentes à ces transactions sont généralement libellées en unités de quotas plutôt qu'en tonnes de quotas, surtout lorsque les TAC fluctuent considérablement. Bien que ces transferts à long terme s'accompagnent de risques accrus, de nombreuses transactions ont été conclues depuis l'introduction des AQF : quelque 900 transferts ont en effet été notifiés au ministère de la Pêche dans le contexte de la récente adaptation des AQF.

La mise en vente d'une licence peut donner lieu à des arrangements particulièrement complexes. Dans le cadre de ces transactions, qui sont généralement négociées par l'intermédiaire de courtiers en licences, des unités peuvent être « détachées » de la licence et vendues à un ou plusieurs acquéreurs. Au niveau des ministères de la Pêche, les unités restent associées à la licence initiale. En pratique, toutes les ventes doivent donc intervenir entre des navires rattachés à des OP et chaque fois que des unités de quotas doivent être séparées d'une licence, les OP doivent convenir de rétrocéder chaque année le volume de quotas correspondant.

Il n'existe pas de données quantitatives indépendantes sur le nombre total d'échanges de quotas intervenus au Royaume-Uni, mais les entretiens avec les personnes concernées (y compris les courtiers en licences et en quotas) permettent de se faire une idée globale de la manière dont les échanges de quotas se sont développés. Il semblerait que ces transactions aient commencé à prendre de l'ampleur en 1995, lorsque les antécédents de capture ont été rattachés aux licences et que la demande de licences et d'antécédents de capture a augmenté. C'est à peu près à la même époque que le phénomène des locations de quotas semble avoir pris une certaine importance, même si les échanges unilatéraux de quotas entre OP n'ont été officiellement autorisés que l'année suivante.

**Tableau 9.3. Nombre total de regroupements de licences (1995-2001)**

Année	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001*
Cédants	227	224	199	105	154	112	6
Cessionnaires	110	91	94	49	83	67	4

Note : \*au 31.03.01.

Source : DEFRA.

Au cours des dernières années, les échanges ont surtout pris la forme de locations et les regroupements de licences ont diminué, comme l'indique le tableau 9.3. Un courtier a expliqué que le nombre de locations qu'il négociait chaque année était passé de 20 environ en 1995-98 à 60 en 2000, et que ce dernier chiffre avait déjà été atteint au terme du premier semestre 2001. Certains indices portent à croire que la multiplication récente des locations est essentiellement liée à une demande accrue de la part des navires qui opèrent dans les pêcheries démersales de la mer du Nord, en réaction à l'intensification

des contrôles effectués par les autorités (et à la diminution des TAC britanniques de cabillaud dans la zone IV). Le passage aux AQF aurait fait monter la part des locations dans les échanges, même si un courtier estimait que les AQF n'ont eu aucun effet notable sur les échanges. D'aucuns ont laissé entendre que la location était devenue la principale forme d'échange en raison d'une pénurie de capitaux disponibles pour les achats, mais il se pourrait également que la location soit tout simplement la forme de transaction optimale dans le cadre du régime des AQF actuellement en vigueur.

Les données des ministères de la Pêche concernant le nombre total d'échanges négociés entre OP au cours des dernières années témoignent également d'une hausse des transactions intervenues entre navires appartenant à des OP différentes. Comme l'indique le tableau 9.4, le total annuel des échanges entre OP a connu une augmentation massive au cours des cinq dernières années, et il semblerait que cette évolution reflète le nombre accru de transferts requis pour donner effet aux échanges de quotas entre navires rattachés à des OP<sup>13</sup>.

**Tableau 9.4. Nombre total d'échanges entre OP durant la période 1994-2000**

Année	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Échanges	90	251	368	397	499	488	680

Source : DEFRA.

Les informations communiquées par les OP concernant leur participation aux échanges de quotas ont permis de déterminer dans quelle mesure les parts qu'elles détenaient à la fin de l'année 2000 (c'est-à-dire après les échanges et les transferts) avaient été acquises dans le cadre d'un échange. Comme l'indique le tableau 9.5, le pourcentage de parts acquises dans le cadre d'un échange était assez important pour certains stocks.

Les informations concernant certains autres stocks comme le merlu, la cardine et la baudroie de la zone VII indiquent que les échanges au sein d'une même OP, voire entre OP, étaient significatifs. Dans l'ensemble, il semble toutefois que les échanges étaient moins nombreux au sein des OP. En ce qui concerne les OP pour lesquelles des informations ont été communiquées, le volume des échanges entre OP représentait généralement un tiers de l'ensemble des échanges effectués par les membres.

<sup>13</sup> Précisons que le système n'opère aucune distinction entre les échanges qui donnent effet aux transactions entre pêcheurs et ceux que les OP négocient par exemple pour le compte de l'ensemble de leurs membres.

**Tableau 9.5. Estimation de la contributions des échanges aux parts de quotas détenues à la fin 2000**

Stock	% du total des parts détenues à la fin de l'année
Merlan IV	25
Cabillaud VI	19
Langoustine IV	19
Cabillaud IV	17
Églefin IV	15
Sole IV	15
Merlan VI	8
Plie IV	4

### 3. Évolution de la cessibilité des quotas depuis septembre 2002

Depuis le 1<sup>er</sup> septembre 2002, les unités d'AQF peuvent être dissociées de la licence d'un navire dans le cadre d'une transaction portant sur la licence. Ces unités peuvent alors être transférées :

- vers des licences déjà détenues par les navires de pêche (y compris les navires d'une longueur égale ou inférieure à 10 mètres);
- vers d'autres licences;
- vers des licences fictives détenues par des organisations de producteurs;
- en vertu d'une déclaration de mise en réserve lors du remplacement d'un navire (voir paragraphe 35).

Le nombre de transferts d'unités d'AQF pouvant être opérés pendant la durée de vie d'une licence n'est pas limité. Les unités peuvent être totalement ou partiellement transférées et elles peuvent être réparties entre plusieurs bénéficiaires.

Ces opérations sont soumises aux conditions suivantes:

- Lorsque des unités d'AQF ont été dissociées d'une licence, le titulaire initial ou un titulaire ultérieur n'a plus la possibilité de réaffecter la licence au navire auquel elle était attachée, sauf s'il est en mesure soit de réincorporer les unités dissociées, soit d'ajouter d'autres unités d'AQF ayant un équivalent-cabillaud identique à celui des unités retirées;
- Lorsque des unités d'AQF ont été dissociées d'une licence, celle-ci ne peut être affectée à un navire hors secteur, que ce soit lors d'une opération isolée ou dans le cadre d'un regroupement de licences. Cette interdiction empêche le propriétaire d'un navire rattaché à une OP de se défaire de ses unités d'AQF et de rejoindre la flotte hors secteur. Depuis le 1er septembre 2002, un navire ne peut donc rejoindre la flotte hors secteur que si sa licence comporte les unités qui y étaient associées au 1er janvier 1999.

### ***Remplacement des navires***

Une procédure a été spécifiquement prévue pour permettre au propriétaire d'un navire de conserver ses unités d'AQF lorsqu'il vend le navire et la licence ensemble ou séparément dans le but d'acquérir un nouveau bâtiment. Dans ces conditions, il peut conserver temporairement tout ou partie de ses unités d'AQF en vue de les associer ultérieurement à la licence du navire de remplacement.

La réglementation relative au remplacement des navires prévoit une possibilité de réaffecter en une seule opération tout ou partie des unités d'AQF à d'autres droits, d'autres licences, d'autres licences fictives d'OP ou d'autres pêcheurs ayant procédé à une mise en réserve d'unités lors du remplacement d'un navire.

### ***Gestion sectorielle des navires d'une longueur maximale de 10 mètres***

Depuis le 1<sup>er</sup> septembre 2002, les OP ont la possibilité de gérer des parts de quotas « sectorielles » pour les navires d'une longueur égale ou inférieure à 10 mètres de la même manière que pour les navires de plus de 10 mètres. Elles ne reçoivent toutefois aucun quota prélevé sur la réserve affectée à cette flotte par les ministères de la Pêche. Les propriétaires de navires d'une longueur égale ou inférieure à 10 mètres qui souhaitent utiliser des quotas gérés par les OP ont donc le choix entre trois possibilités : utiliser les quotas prélevés par l'OP sur ses propres fonds communs, louer des quotas à des propriétaires de navires ou à des OP, ou utiliser les quotas générés par les unités d'AQF acquises par les propriétaires de navires de cette catégorie.



## Chapitre 10

### États-Unis L'expérience acquise en matière de transition vers une gestion rationnelle des pêches<sup>1 2</sup>

#### 1. Introduction

La quasi-totalité des pêcheries gérées par le Service national des pêches maritimes (NMFS) de la *National Oceanic and Atmospheric Administration* (NOAA) sont caractérisées par des capacités excédentaires et des surcapacités. Bien que des programmes de reconstitution des stocks éliminent progressivement la surpêche (variation nette de 17 stocks sur les 909 stocks considérés), de nombreux stocks restent surexploités (76) ou font l'objet d'une surpêche (60)<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> La présente étude de cas a été rédigée conjointement par les personnes suivantes: John M. Ward, Senior Economist, Office of Constituent Services, National Marine Fisheries Service, 1315 East-West Highway, Silver Spring, Maryland 20910, USA, Email: [John.M.Ward@noaa.gov](mailto:John.M.Ward@noaa.gov) ; Rebecca Metzner, Policy Analyst, Fishery Policy and Planning Division (FIPP), Fisheries Department, Food and Agriculture Organization (FAO) of the United Nations, Viale delle Terme di Caracalla, 00100 Rome, Italy Email: [Rebecca.Metzner@fao.org](mailto:Rebecca.Metzner@fao.org) ; Walther Keithly, Professor, Coastal Fisheries Institute, Louisiana State University, Office of Sea Grant Development, Center for Wetland Resources, Baton Rouge, LA 70803-7503, Email: [walterk@lsu.edu](mailto:walterk@lsu.edu) ; Gina Shamshak, Knauss Fellowship Intern, Office of Constituent Services, National Marine Fisheries Service, 1315 East-West Highway, Silver Spring, Maryland 20910 USA, Email: [gina.shamshak@noaa.gov](mailto:gina.shamshak@noaa.gov) ; and Greg Schneider, Senior Policy Analyst, Office of International Affairs, National Marine Fisheries Service, 1315 East-West Highway, Silver Spring, Maryland 20910 USA, Email: [greg.schneider@noaa.gov](mailto:greg.schneider@noaa.gov) .

<sup>2</sup> Les opinions exprimées dans ce document sont celles des auteurs et ne reflètent pas nécessairement celles du Service national des pêches maritimes de la NOAA ou de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO). Les auteurs remercient Phil Logan, Jim Waters, Gordon Helm, Michael Kelly, Linda Chaves et Juan Agar pour leurs commentaires et assument l'entière responsabilité des erreurs qui pourraient subsister.

<sup>3</sup> Service national des pêches maritimes (2004), « Sustaining and Rebuilding », rapport soumis au Congrès, mai, [www.nmfs.noaa.gov/sfa/sfweb/index.htm](http://www.nmfs.noaa.gov/sfa/sfweb/index.htm).



La méthode habituellement utilisée pour reconstituer un stock surexploité consiste à réduire les totaux admissibles de capture (TAC) jusqu'à ce que la biomasse atteigne un niveau cible considéré comme durable. Dans la plupart des pêcheries américaines, le recours à cet instrument de gestion entraîne une course au poisson, car les pêcheurs qui opèrent dans des pêcheries d'accès limité ou d'accès libre réglementé surinvestissent en capital et en main-d'œuvre pour conserver leur part de ressource. Le principal problème posé par ce modèle de gestion est qu'il entraîne chaque année une perte significative de bénéfices nets potentiels pour le pays.

En dépit des bénéfices nets potentiels susceptibles d'être réalisés, rares sont les pêcheries où des méthodes de gestion rationnelle ont été mises en œuvre<sup>4</sup>:

- des programmes de quotas individuels transférables (QIT) ont été instaurés pour les pêches au flétan/à la morue charbonnière, au mactre solide, au cernier commun, ainsi que pour la pêche au thon à la senne coulissante ;
- des quotas individuels par pêcheur et par transformateur ont été instaurés dans les pêcheries de crabe en Alaska ; et
- conformément à l'American Fisheries Act, une coopérative a été créée pour gérer une partie de la pêcherie de lieu de l'Alaska.

La mise en place d'un programme de quotas individuels transférables est également envisagée depuis une dizaine d'années pour la pêche au vivaneau campêche dans le Sud-Est, mais cette mesure rencontre une forte opposition de la part des pêcheurs, des autorités de gestion des pêches et du Congrès.

Aucune des initiatives susmentionnées ne peut être considérée comme totalement fructueuse (Bromley, 2004 et Macinko et Bromley, 2001), mais le fonctionnement de ces nouveaux instruments doit être évalué à la lumière du cadre de gestion dans lequel ils s'inscrivent. C'est d'autant plus vrai lorsqu'il s'agit de comprendre ou de décrire la mise en place progressive de méthodes de gestion rationnelle des pêches, car l'environnement de gestion influence le processus de transition. Par exemple, l'effet des mesures de rationalisation variera selon que l'objectif poursuivi est la conservation des stocks ou l'efficacité économique, car la biomasse de production maximale équilibrée est – par définition – inférieure à la biomasse de rendement économique maximal<sup>5</sup>.

Pour situer le contexte des études de cas décrivant la mise en place d'instruments de gestion destinés à assurer une pêche durable, la section suivante passe en revue un certain nombre de questions témoignant de la complexité du régime de gestion des pêches, expose brièvement les défis législatifs et réglementaires auxquels les gestionnaires sont confrontés et présente un aperçu des arbitrages qu'ils sont tenus d'opérer. La section 3 examine quelques-uns des arguments économiques et sociaux qui plaident en faveur

<sup>4</sup> L'expression « pêche rationnelle » fait référence au principe de base du comportement économique, selon lequel, sur des marchés où la concurrence est parfaite, les particuliers cherchent à maximiser la satisfaction qu'ils retirent de la consommation de biens et services compte tenu de leurs contraintes budgétaires et les entreprises cherchent à maximiser les profits qu'elles retirent de la production de biens et services. La situation est différente dans le cas d'une pêcherie d'accès libre, où les pêcheurs cherchent à maximiser leur satisfaction ou leurs profits sur des marchés où la concurrence est imparfaite, sans disposer d'un droit de propriété à l'égard des poissons dans la mer – ce qui ne doit pas être considéré comme un comportement psychologique anormal.

<sup>5</sup> Clark (1973) a indiqué que ce constat était également valable dans un contexte dynamique pour une fourchette raisonnable de taux d'intérêt du marché.

d'une rationalisation des pêches. Les études de cas présentées ensuite décrivent la mise en place de mécanismes de gestion rationnelle pour les pêches au cernier commun, au flétan/à la morue charbonnière et au vivaneau campêche. Elles intègrent une réflexion approfondie axée sur les « gagnants » et les « perdants » à chaque étape du processus de transition, depuis l'attribution initiale des parts jusqu'à ce que l'objectif d'efficacité économique soit atteint<sup>6</sup>. La section 5 analyse en détail l'évolution passée et présente du processus de réforme mis en œuvre dans la pêcherie du vivaneau campêche située dans le golfe du Mexique. La section suivante examine les préoccupations soulevées par l'attribution initiale des parts et les bénéfices exceptionnels susceptibles d'être engrangés par les détenteurs de droits. Enfin, la dernière section passe brièvement en revue les constantes qui se dégagent des processus de réforme engagés dans diverses pêcheries.

## 2. Cadre de gestion des pêches

Si la gestion des pêches présente en pratique un tel degré de difficulté, c'est principalement parce que la pêche elle-même est un domaine extrêmement complexe. Quantité de lois et de conventions internationales attribuent des compétences de gestion des ressources halieutiques, et de nombreux organismes nationaux et internationaux ont été créés pour veiller au respect de ces réglementations. De plus, le secteur de la pêche regroupe non seulement une multitude d'espèces différentes, mais également de très nombreux groupes d'utilisateurs consommateurs et non consommateurs, qui utilisent les ressources halieutiques en vue d'atteindre des objectifs variés.

Les autorités de gestion des pêches doivent interpréter les résultats d'analyses indépendantes basées sur divers modèles scientifiques et hypothèses de départ pour prendre des décisions qui auront des répercussions tant sur les parties prenantes que sur les stocks. En outre, les problèmes auxquels elles sont confrontées comportent de multiples facettes et les obligent à procéder sans cesse à des ajustements dès la mise en œuvre des réglementations destinées à améliorer la situation.

### *Diversité des groupes d'utilisateurs*

Le secteur de la pêche compte de très nombreux groupes d'utilisateurs consommateurs et non consommateurs, qui utilisent les ressources halieutiques en vue d'atteindre des objectifs variés.

Parmi les usagers consommateurs figurent ceux qui pratiquent la pêche commerciale, quasi commerciale, de subsistance et de loisir. Chacun de ces groupes d'utilisateurs se caractérise également par une hétérogénéité interne. La catégorie des usagers consommateurs est très diversifiée : elle regroupe des participants dont le niveau d'éducation, l'appartenance ethnique et l'âge varient, qui utilisent différents types d'engins sur divers types de navires de taille plus ou moins grande opérant à partir de différents ports d'attache et débarquant leurs prises dans différents États à des fins commerciales ou récréatives. Ils ciblent une espèce particulière ou passent d'une pêcherie à l'autre en changeant d'engin ou de zone de pêche. Ward et Nance (1994) ont constaté que certains pêcheurs professionnels employaient plus de cinq types d'engins de pêche au

<sup>6</sup> Le processus de transition est bien maîtrisé et bien documenté au Service national des pêches maritimes, mais il n'est pas bien compris.

cours d'une même année et débarquaient leurs prises dans plus de trois États du golfe du Mexique.

Les pêcheurs amateurs vont de ceux qui remettent à l'eau la totalité de leurs prises vivantes à ceux qui pêchent uniquement à des fins alimentaires. Ils pratiquent leurs activités sur des bateaux de plaisance privés, des quais pour l'activité de pêche, des jetées, des quais, des ponts, ainsi que sur la plage. Bien que le volume de leurs prises soit dans l'ensemble bien inférieur à celui des captures commerciales, les quantités débarquées par les pêcheurs amateurs dépassent parfois, dans certaines pêcheries, le volume des débarquements commerciaux (NMFS, 2000).

Les exploitants de bateaux affrétés, qui se situent à mi-chemin entre la pêche professionnelle et la pêche amateur, sont des entreprises commerciales qui organisent des parties de pêche récréative. Aux États-Unis, la pêche de subsistance est notamment pratiquée par des retraités qui tentent d'accroître leurs revenus en consommant ou en vendant leurs prises.

Dans de nombreux autres pays, la pêche de subsistance est également pratiquée par des personnes dont c'est la seule possibilité d'emploi. On peut donc considérer qu'aux États-Unis, certains pêcheurs professionnels pratiquent une pêche de subsistance.

Il existe également des groupes d'usagers non consommateurs. Parmi ceux-ci figurent ceux qui aiment admirer les ressources marines vivantes et ceux qui attachent simplement de la valeur à leur existence, de même que les adeptes de la plongée sportive qui aiment côtoyer les poissons en admirant la richesse et la diversité de l'écosystème ou qui aiment nager parmi les dauphins ou les requins. D'autres prennent plaisir à savoir que les mammifères marins, les tortues ou les poissons existent ; ils sont disposés à verser une contribution financière à des organisations non gouvernementales ou à des organismes qui œuvrent en faveur de la protection de l'environnement ou de la conservation de la nature pour garantir que les usagers consommateurs ne réduiront pas la taille des stocks en deçà d'un seuil minimum de sécurité (Bishop, 1978).

L'avantage qu'un groupe d'usagers retire de la consommation des poissons constitue un désavantage pour les usagers non consommateurs désireux de maintenir les ressources intactes. Pour que la société puisse maximiser les bénéfices tirés de l'utilisation des ressources halieutiques, celles-ci doivent être réparties entre les différents groupes concernés. Toutefois, les autorités américaines chargées de gérer les pêches accordent une importance considérable à la conservation des ressources, de sorte qu'elles concentrent généralement leur action sur les usagers consommateurs.

### *Une science pluridisciplinaire*

Les autorités de gestion des pêches s'appuient sur une science pluridisciplinaire qui ajoute son propre degré de complexité à la gestion des ressources. En règle générale, tous les halieutes chargés de gérer les ressources sont confrontés à des problèmes similaires, quelle que soit la discipline des sciences physiques, sociales ou naturelles à laquelle ils sont formés (biologie, économie, sociologie ou anthropologie).

La confusion induite par la diversité des caractéristiques biologiques d'une multitude de stocks est aggravée par un cadre réglementaire souvent complexe et par l'inadéquation des mécanismes de répartition des ressources. Des interactions prédateur-proie et des relations de compétition caractérisent des stocks qui se côtoient souvent au sein d'une pêcherie multispécifique regroupant une multitude de cohortes, dont les taux de

recrutement et les niveaux d'abondance varient. Les stocks de crevettes du golfe du Mexique sont généralement composés de proies à cycle court dont les niveaux de recrutement annuel fluctuent considérablement et où la relation entre mortalité par pêche et abondance du stock au cours des années ultérieures semble très ténue. En revanche, le cabillaud pêché au large de la Nouvelle Angleterre est une espèce à cycle biologique long qui chasse les mêmes proies que les requins et les roussettes et où la relation entre mortalité par pêche et abondance du stock est bien établie.

Les sciences halieutiques étudient une série d'éléments pour comprendre certains phénomènes et recueillir des informations qui aideront les autorités de gestion des pêches à prendre des décisions. Le biologiste s'intéresse principalement aux variations d'abondance des stocks à taux de mortalité constant, tandis que l'économiste analyse plutôt l'effet qu'un taux d'abondance constant peut avoir sur l'effort de pêche à mesure que les conditions du marché évoluent. Il concentre son attention sur le pêcheur professionnel ou amateur, tandis que le sociologue étudie les communautés de pêcheurs.

Pour prendre leurs décisions, les gestionnaires des pêches doivent interpréter les résultats d'analyses scientifiques menées de façon indépendante sur la base de différentes hypothèses de départ. Ce faisant, ils s'appuient sur leur propre expérience et sont quelquefois tentés de prendre davantage en considération les analyses relevant de leur propre domaine de spécialisation.

### *Éléments influençant la gestion des pêches aux États-Unis*

Des instances nationales et des organisations internationales chargées de gérer les pêches coopèrent et se disputent le contrôle des ressources marines vivantes à différents niveaux de leurs domaines de compétences respectifs. Les autorités américaines de gestion comptent huit conseils de gestion des pêches, des agences de protection des poissons et de la faune dans chacun des 23 États côtiers, des commissions régionales de gestion des pêches et d'autres agences fédérales, qui se partagent les compétences ou qui disposent d'un pouvoir de surveillance des pêches, qu'elles soient littorales, côtières ou hauturières dans la zone des 200 milles.

Parmi les autorités fédérales figurent le ministère de l'Intérieur, la Small Business Administration en vertu de la Regulatory Flexibility Act, l'Office of Management and Budget et le Service national des pêches maritimes au sein du ministère du Commerce. En outre, le General Accounting Office et le Congressional Research Service réalisent des études sur les programmes de gestion des pêches des autorités fédérales.

Une multitude d'objectifs de gestion sont fixés par des réglementations nationales et des conventions internationales. Les compétences des autorités américaines sont notamment définies dans les textes suivants :

La Regulatory Flexibility Act, l'Executive Order 12866, l'American Fisheries Act, la Magnuson-Stevens Fisheries Conservation and Management Act (loi Magnuson-Stevens), la National Environmental Policy Act, l'Endangered Species Act, l'Unfunded Mandates Act of 1995, la Marine Mammal Protection Act et le Congressional Review of Agency Rule Making.

Des compétences supplémentaires en matière de gestion des pêches sont définies par les conventions internationales suivantes :

Le Plan d'action international visant à réduire les captures accidentelles d'oiseaux de mer par les palangriers, le Plan d'action international pour la conservation et la

gestion des requins, le Plan d'action international pour la gestion des capacités de pêche et le Plan d'action international visant à prévenir, à contrecarrer et à éliminer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée. De plus, avec la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer du 10 décembre 1982 (UNCLOS), il y a l'Accord aux fins de l'application des dispositions de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer relatives à la conservation et la gestion des stocks de poissons dont les déplacements s'effectuent tant à l'intérieur qu'au-delà des zones économiques exclusives (stocks chevauchants) et des stocks de poissons grands migrateurs, l'« Accord sur les stocks de poissons de 1995 », ainsi que l'Accord visant à favoriser le respect par les navires de pêche en haute mer des mesures internationales de conservation et de gestion (résolution 15/93).

Les États-Unis coopèrent notamment avec les organisations internationales et les instances suivantes pour gérer les ressources exploitées:

La Commission interaméricaine du thon tropical (IATTC), la Commission internationale pour la conservation des thonidés de l'Atlantique (CICTA), la Commission du thon de l'océan Indien (CTOI), la Commission du Pacifique Sud (SPC), l'Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture (FAO), le Forum des pêcheries de la Banque mondiale, la Commission européenne, l'Organisation mondiale du commerce, la Coopération économique Asie-Pacifique (APEC), l'Organisation pour la coopération et le développement économiques (OCDE), le World Resources Institute, le World Fish Center (anciennement dénommé Centre international de gestion des ressources aquatiques biologiques (ICLARM)), ainsi que les autorités de gestion des pêches de divers États dont les eaux territoriales comptent des stocks chevauchants ou dont les pêcheurs sont en concurrence directe avec les pêcheurs américains opérant en haute mer.

Des organisations non gouvernementales représentent des groupes d'utilisateurs qui manifestent un intérêt pour la conservation ou l'exploitation des ressources halieutiques. Le Fonds mondial pour la nature (WWF), le World Resource Institute, l'Union mondiale pour la nature, Environmental Defense, Greenpeace et The Ocean Conservancy comptent parmi les groupes qui œuvrent en faveur de la conservation, tandis que le National Fisheries Institute et l'American Sportfishing Association défendent les intérêts du secteur de la pêche.

### *Conflits d'objectifs*

Ces conventions internationales et lois nationales, les agences gouvernementales qui veillent à leur mise en œuvre et les organisations non gouvernementales poursuivent chacune des objectifs de gestion spécifiques. Certains sont complémentaires, d'autres sont contradictoires.

Par exemple, la gestion des pêches aux États-Unis est encadrée par la loi Magnuson-Stevens sur la conservation et la gestion des pêches (NMFS, 1996). Cette loi instaure notamment dix normes nationales que l'on peut considérer comme définissant les objectifs poursuivis par les politiques de gestion des pêches.

La norme nationale 1 dispose que les mesures de conservation et de gestion doivent prévenir la surpêche tout en permettant au secteur américain de la pêche d'atteindre et de

pérenniser un rendement optimal<sup>7</sup> dans chaque pêcherie. Bien que cette disposition affirme explicitement que la conservation des stocks est une priorité de gestion, elle semble également admettre implicitement que le rendement économique maximal est un objectif acceptable. Toutefois, la norme nationale 5 dispose que si les mesures de conservation et de gestion doivent permettre une exploitation rentable des ressources halieutiques, la répartition économique ne doit pas être le seul objectif à atteindre. De plus, la norme nationale 8 garantit la participation continue des communautés de pêcheurs et exige, dans la mesure du possible, de limiter au maximum les répercussions économiques néfastes sur ces communautés.

Les normes nationales 5 et 8 relativisent toutes deux l'affirmation implicite selon laquelle le rendement économique maximal est un objectif de gestion satisfaisant, car la mise en œuvre d'un système de gestion basé sur des droits (McCay et Jentof, 1998) qui aurait pour but d'atteindre l'efficacité économique à REM risquerait d'entraîner la disparition de nombreuses communautés de pêcheurs.<sup>8</sup> Elles atténuent également l'importance donnée par la norme nationale 1 à la conservation des stocks en tant qu'objectif de gestion, dans la mesure où les programmes de reconstitution ne doivent pas avoir des répercussions économiques néfastes sur les communautés de pêcheurs.

Ces conflits d'objectifs inhérents à la loi Magnuson-Stevens montrent qu'il importe de ne pas négliger les objectifs sociaux garantissant le *statu quo* financier lorsque l'on poursuit par ailleurs des objectifs biologiques et, dans une moindre mesure, économiques en vue de reconstituer les stocks et d'accroître la rentabilité d'une pêcherie.

Il existe également des conflits entre d'autres lois et des règlements. Le décret 12866 dispose que lorsqu'un choix doit être opéré parmi des réglementations ayant des effets significatifs sur l'économie, il convient de privilégier celles qui maximisent les bénéfices nets ou qui minimisent les coûts. Les réglementations ayant des effets significatifs sont définies comme étant celles qui ont une incidence supérieure à 100 millions d'USD par an, qui ont des répercussions significatives sur un secteur particulier ou qui soulèvent des questions juridiques ou politiques inédites. S'il est peu probable que les mesures réglementaires applicables dans le domaine de la pêche aient une incidence supérieure à 100 millions d'USD au cours d'une année, elles ont certainement des répercussions significatives sur le secteur des captures, comme en témoignent les nombreux recours formés devant les tribunaux.

Que l'on soit fondé ou non à affirmer que des effets significatifs se produiront, chaque mesure réglementaire dont l'application est envisagée doit faire l'objet d'une analyse coût-avantages visant à déterminer si de telles répercussions sont susceptibles de se produire. En outre, lorsque la proposition soulève des questions politiques inédites, cette analyse coût-avantages doit s'accompagner d'un examen des incidences économiques de la mesure projetée.

<sup>7</sup> Le rendement optimal est la quantité de poisson qui permet au pays de réaliser un bénéfice global maximal. Il est basé sur la production maximale équilibrée (PME), revue à la baisse en raison de tout facteur économique, social ou écologique pertinent, et permet de reconstituer les stocks en les portant à un niveau compatible avec la PME.

<sup>8</sup> Tout comme les pêcheurs surcapitalisent dans les pêcheries d'accès libre et que les transformateurs surinvestissent dans des installations frigorifiques, la société peut investir à l'excès dans des communautés de pêcheurs qui disparaîtront dès que la défaillance du marché sera corrigée.

La *Regulatory Flexibility Act* exige également que soient évaluées les répercussions économiques sur les petites entreprises, tout en précisant par ailleurs qu'elles ne feront pas obstacle à l'adoption de la mesure. Il suffit que l'autorité fédérale soit consciente de leur existence et qu'elle ait pris les dispositions nécessaires pour en atténuer l'effet.

### *Enjeux de la gestion des pêches*

Les responsables de la gestion des pêches sont confrontés à de nombreux problèmes dans cet environnement complexe. Surpêche, surcapacités, protection des communautés de pêcheurs, sécurité en mer, rejets de poissons, de tortues marines, de mammifères marins et d'oiseaux de mer capturés accidentellement, dommages excessifs à l'écosystème, conservation des habitats et surexploitation des ressources allant jusqu'à menacer certaines espèces sont autant de questions qui doivent être prises en compte simultanément.

L'absence de prise en considération de certains éléments du cadre de gestion peut créer ou exacerber certains problèmes. Par exemple, la réduction d'un total admissible de capture en vue de reconstituer un stock surexploité peut entraîner un accroissement des capacités de pêche. Négliger le problème des surcapacités peut entraîner une hausse excessive des prises accessoires, mais s'y attaquer peut affecter la situation financière des communautés de pêcheurs. La dégradation des habitats imputable à un effort de pêche excessif est également une conséquence des régimes d'accès libre, où la composante écologique n'est qu'un aspect secondaire de la gestion.

En outre, la plupart des problèmes sont dynamiques : les résultats à longue échéance diffèrent des effets à court terme. Ward et Macinko (1996) ont démontré qu'un accroissement de la taille des stocks induit à court terme par des dispositifs de réduction des prises accessoires disparaît à mesure que l'effort de pêche augmente, ce qui aggrave encore d'autres problèmes. Il n'est donc pas rare que les autorités de gestion sacrifient certains objectifs à court terme pour garantir la réalisation de quelques-uns de leurs multiples objectifs à long terme.

La pêche doit être replacée dans un contexte aussi large que possible et l'analyse des mesures de gestion doit s'appuyer sur un cadre scientifique pluridisciplinaire. Pour l'économiste, l'objectif à atteindre est la maximisation de la valeur actuelle nette des activités de pêche professionnelle et amateur. Les professionnels tentent de maximiser les bénéfices dégagés par leurs activités commerciales, tandis que les amateurs cherchent à retirer une satisfaction maximale (utilité) de leurs activités de pêche de loisir. Ces groupes d'utilisateurs sont tous deux tributaires de la dynamique de population des stocks exploités, mais le niveau des revenus est une contrainte supplémentaire pour les pêcheurs amateurs.

L'insatisfaction ou la désutilité induite chez les groupes d'utilisateurs non consommateurs par les activités des utilisateurs consommateurs est également un facteur susceptible d'être pris en compte. Les autorités de gestion répartissent les captures entre les différents groupes d'utilisateurs jusqu'à ce que les bénéfices nets actualisés soient maximisés. Plus le stock est abondant, plus le coût par livre de poisson capturé diminue, de sorte que cet objectif respecte le principe de précaution en matière de gestion des pêches.

L'application pratique de cette approche scientifique pluridisciplinaire, qui est pourtant de conception simple, pose des problèmes particulièrement complexes en raison de la multitude d'objectifs que le cadre juridique impose aux autorités de gestion et des réglementations qu'elles ont mises en place pour les atteindre.

En fait, le problème de gestion peut être abordé différemment en substituant à une approche exclusivement axée sur la maximisation des bénéfices nets un modèle de gestion mettant en parallèle les multiples objectifs des divers groupes d'utilisateurs et autorités de gestion. Des objectifs expressément ou implicitement formulés de maximisation du taux d'emploi, de reconstitution des stocks, de développement des activités de loisir, de protection des communautés de pêcheurs, de préservation des habitats essentiels et de protection des espèces menacées peuvent être examinés et comparés à l'aide de critères d'évaluation uniformes.

Bien qu'il s'agisse d'un modèle « de second rang » dans la mesure où il ne permet pas d'atteindre l'objectif économique de maximisation des bénéfices nets, ce cadre permet aux décideurs d'évaluer l'impact des mesures proposées avant qu'elles ne soient imposées à différents groupes d'utilisateurs et d'établir si les objectifs de gestion sont en cours de réalisation ou pourraient être atteints à plus ou moins longue échéance.

### 3. Arguments en faveur d'une transition vers une gestion rationnelle des pêches

La mise en œuvre d'un modèle de gestion rationnelle des pêches a pour principal avantage d'augmenter les bénéfices nets que la société peut retirer de l'utilisation extractive ou non extractive des ressources marines vivantes. Dans les pêcheries d'accès libre, où les ressources sont un bien collectif, et dans les pêcheries d'accès libre réglementé, les droits de propriété<sup>9</sup> à l'égard des ressources *in situ* sont flous ou inexistantes. Dès lors, l'incapacité du marché à répartir efficacement les ressources a notamment pour effet d'inciter les pêcheurs à investir à l'excès dans des équipements et de la main-d'œuvre pour capturer les ressources (surcapacités), ce qui entraîne une course au poisson et une surpêche.

Capacités excédentaires et surcapacités<sup>10</sup> ont toutes deux été pointées du doigt comme étant principalement à l'origine de la surexploitation des stocks au niveau mondial. L'incidence néfaste de capacités de prélèvement à ce point excédentaires n'affecte pas seulement la situation financière des pêcheurs qui surinvestissent en capital et en main-d'œuvre (Ward et Metzner, 2002). L'accroissement excessif des capacités de prélèvement a également, pour les pays qui pratiquent la pêche, un coût social non négligeable qui se traduit notamment par de graves répercussions sur l'environnement, sur l'homme et sur la sécurité alimentaire.

Les rejets en mer des mammifères marins, tortues et poissons capturés accidentellement sont également imputables aux capacités excédentaires et aux surcapacités dans les pêcheries directes. La dégradation des habitats provoquée par

<sup>9</sup> L'expression « droit de propriété » fait référence au principe de la théorie du marché parfaitement concurrentiel selon lequel les facteurs de production et les produits (intrants et extrants) sont librement transférables. Pour ce faire, les facteurs de production et les produits doivent faire l'objet de droits de propriété clairement établis et pouvant être invoqués devant les tribunaux. Les QIT et les quotas individuels de pêche sont des formes d'accès privilégié qui incitent les participants d'une pêcherie librement accessible à se comporter comme s'ils disposaient, à l'égard des poissons dans la mer, d'un droit de propriété clairement établi et pouvant être invoqué devant les tribunaux.

<sup>10</sup> Ward, Thunberg, et Mace (2005) définissent les surcapacités comme un phénomène économique chronique, qui persiste en raison de l'incapacité du marché à répartir efficacement les ressources. Les surcapacités se distinguent des capacités excédentaires, phénomène économique à court terme qui s'auto-régule et qui est imputable aux fluctuations de prix des intrants et des extrants.



l'utilisation d'engins de pêche superflus est imputable aux capacités excédentaires et aux surcapacités du secteur de la pêche dans son ensemble. Le coût social se manifeste également par des répercussions sur certaines catégories de participants aux pêcheries, comme le remplacement de la flotte artisanale par une flotte industrielle dans les eaux côtières.

### *Les avantages financiers d'une gestion rationnelle des pêches*

L'une des premières études sur les avantages de la mise en place d'une gestion rationnelle des pêches (Sissenwine, 1992) indiquait que le rendement potentiel à long terme (RPLT) de 232 espèces évoluant dans les pêcheries américaines était estimé à 6.9 milliards d'USD, soit 1.8 milliard d'USD de plus que la valeur moyenne des captures récentes (MCR), qui s'élevait à 4.7 milliards d'USD. La valeur nette potentielle (VNP) obtenue en adaptant la taille de la flotte pour tenir compte du contrôle de l'accès aux ressources et de la reconstitution des stocks surexploités s'élevait à 2.9 milliards d'USD.

Cette différence de 1.1 milliard d'USD montre qu'une réduction de la taille de la flotte, utilisée comme une mesure des coûts de la pêche, permettrait de réaliser des bénéfices nets bien supérieurs à ceux susceptibles d'être engrangés en portant simplement la moyenne des captures récentes au niveau du rendement potentiel à long terme. De plus, la différence de 1.8 milliard d'USD calculée par Sissenwine (1992), liée à la réalisation du RPLT, entraînerait une hausse du produit national brut (PNB) de 25.4 milliards d'USD et la création d'au moins 500 000, voire 628 000 emplois<sup>11</sup>. La perte de valeur nette potentielle, qui se chiffre à 2.9 milliards d'USD, peut être considérée comme le coût annuel, imposé à la société, de la gestion irrationnelle des ressources halieutiques américaines. Depuis 1992, époque à laquelle cette étude a été réalisée, le coût supporté par le secteur américain de la pêche du fait de la non-adoption d'un modèle de gestion basé sur le contrôle de l'accès aux pêcheries totalise quelque 38 milliards d'USD, soit une fois et demie la contribution annuelle au PNB que représente la réalisation du RPLT.

Pour citer un exemple plus récent, le mode de gestion de la pêcherie crevettière dans le golfe du Mexique est pratiquement assimilable à l'accès libre. Depuis que la valeur nette potentielle des captures de crevettes royales grises, de crevettes blanches et de crevettes roses pêchées dans le golfe du Mexique a été évaluée pour la première fois à 216 millions d'USD 1991 (Sissenwine, 1992), d'autres études ont été réalisées. Kirkley, *et al.* (2002) a constaté un grave problème de surcapacités dans les pêcheries de crevettes gérées par les autorités fédérales américaines. L'élimination des surcapacités dans ce secteur exigerait la mise en œuvre d'un programme de rachat de 875 navires totalisant un budget de 329.9 millions d'USD 2002<sup>12</sup>. Or, les bénéfices nets potentiels susceptibles d'être réalisés grâce à la mise en place d'un nouveau mode de gestion éliminant les

<sup>11</sup> Selon l'auteur, « Le nombre total d'emplois créés est vraisemblablement surévalué dans la mesure où le remplacement d'un régime d'accès libre par un régime d'accès contrôlé dans la plupart, voire l'ensemble, des pêcheries, aura théoriquement pour effet d'accroître l'efficacité du secteur des captures, qui emploiera moins de pêcheurs pour prélever les ressources ... le nombre d'emplois sera vraisemblablement égal, voire inférieur à ce qu'il est actuellement. Bien que le secteur des captures risque de connaître un déclin ... l'essentiel des créations d'emplois (85 %) devraient intervenir ailleurs que dans le secteur des captures... »

<sup>12</sup> Des coûts supplémentaires risquent également d'être engendrés si le mode de gestion de cette pêcherie n'est pas adapté de manière à empêcher la reprise des investissements dès la clôture du programme de rachat.

surcapacités dépassent largement le coût escompté de ce programme. La différence de valeur actuelle nette (VAN) liée à l'adoption de quotas individuels transférables dans une pêcherie caractérisée par un taux de recrutement extrêmement variable a été évaluée par Ward et Keithly (1999) à 2.1 milliards d'USD (l'année de référence étant 1977), ce qui représente un rapport coût/avantages de 2.02 par rapport au *statu quo* dans une pêcherie d'accès libre<sup>13</sup>.

Enfin, un document sur les modes de gestion envisageables pour la pêcherie crevette du Sud-Est des États-Unis (Ward *et al.*, 2004) a révélé que des coopératives de pêche pourraient générer une valeur actuelle nette de 630 millions d'USD (l'année de référence étant 2002) et entraîner une baisse des ventes (528 millions d'USD), des revenus (178 millions d'USD) et de l'emploi (perte de 4 400 emplois). L'octroi de licences partielles – autre instrument de contrôle de l'accès aux ressources – pourrait porter la valeur actuelle nette à un niveau compris entre 80 et 314 millions d'USD tout en entraînant une chute moins brutale de l'emploi (perte de 2 100 emplois), des revenus (86 millions d'USD) et des ventes (254 millions d'USD)<sup>14</sup>.

### ***Les avantages sociaux d'une gestion rationnelle des pêches***

#### *Réduction des prises accessoires*

Parmi les coûts sociaux du surinvestissement en capital et en main-d'œuvre dans les pêcheries directes, il convient de citer l'effet indirect des prises accessoires sur les stocks à valeur commerciale et récréative, que la mise en place d'instruments de gestion rationnelle des pêches permettrait de limiter, voire d'éliminer.

Ward (1994) et Ward et Macinko (1996) ont été les premiers à se pencher sur le phénomène des poissons capturés lors des opérations de pêche à la crevette, appelé « prises accessoires » ou « captures accidentelles ». Ils ont constaté qu'il s'agissait d'un problème de gestion complexe exigeant une démarche multidisciplinaires et internationale. Le rejet des prises accessoires par les professionnels de la pêche à la crevette a été étudié au niveau international : le volume annuel des prises accessoires de poissons est estimé à un niveau compris entre 64 000 tonnes et 1 million de tonnes et les bénéfices potentiels sont compris entre 28 millions d'USD et 1 273 milliards d'USD. Les captures accidentelles de poissons représentent également un problème important au niveau national, où les estimations du volume annuel sont comprises entre 700 millions et 1.7 milliard de livres. Hoagland, *et al.* (1996) a proposé de recourir à des incitations de type marché pour tenter de résoudre ce problème. Conformément à cette approche, la mise en œuvre d'instruments de gestion visant à atteindre un rendement optimal dans les pêcheries crevette a entraîné une diminution de 12 % des captures accessoires, combinée à une réduction de 7.3 % de la taille de la flotte et à une hausse de valeur

<sup>13</sup> Cette estimation est basée sur une diminution de la taille de la flotte de 6 %, une hausse des débarquements annuels de 1 000 livres par navire et une augmentation du prix moyen des crevettes de 7 cents par livre.

<sup>14</sup> Bien que ce ne soit pas toujours le cas, l'augmentation de valeur actuelle nette entraîne généralement une atténuation des répercussions économiques dans la mesure où les dépenses effectuées par des entreprises qui se seraient tournées vers d'autres secteurs diminuent et ont pour effet d'accroître les profits réalisés dans la pêcherie d'accès limité ou basée sur des droits d'accès, ce qui entraîne une hausse des bénéfices nets.

actuelle nette de 1.9 milliard d’USD (GMFMC, 1996). Les instruments de type marché présentent une série d’avantages par rapport aux régimes contraignants habituellement appliqués : répartition efficiente des contrôles environnementaux, incitation des entreprises à rechercher des solutions technologiques, souplesse, rémunération de la collectivité en échange de l’exploitation de ses ressources et, parfois, baisse des coûts administratifs (Hoagland, *et al.*, 1996).

### *Protection des espèces menacées*

L’un des coûts sociaux des pêcheries d’accès libre réglementé est lié au risque d’extinction d’espèces auxquelles la société attache de la valeur.

Dans le cadre de l’étude réalisée par Loomis et Larson (1994), l’estimation de la valeur économique totale (y compris la valeur de non-usage et la valeur d’existence) accordée tant par les touristes que par les ménages aux baleines grises dans l’hypothèse où leurs populations augmenteraient de 50 ou de 100 % a donné des résultats conformes à la théorie du consommateur. Day (1988) a mesuré la valeur d’usage non extractif de l’observation des baleines à l’aide de la méthode des coûts de voyage et de la méthode d’évaluation contingente. La rente du consommateur évaluée à 23.00 USD à l’aide de la méthode des coûts de voyage était approximativement équivalente aux 21.11 USD calculés à l’aide de la méthode d’évaluation contingente, pour une valeur capitalisée comprise entre 66 et 118 millions d’USD.

L’exemple des tortues marines mérite également d’être signalé. Whitehead (1992) et Cabot (1996) ont constaté que celles-ci avaient une valeur d’existence non extractive considérable aux États-Unis. La fermeture de la pêche aux tortues marines dans le golfe du Mexique, rendue nécessaire par la surexploitation de cette espèce tant en mer que sur les plages de reproduction, et le développement de plages de reproduction affectées à d’autres usages ont entraîné une perte significative d’emplois, de revenus et de ventes dans la pêche directe du Sud-Est des États-Unis (Cato, Prochaska, et Pritchard, 1978). Les mesures de réduction des prises accessoires de tortues marines dans la pêche crevettière du golfe du Mexique (Griffin et Oliver, 1991) et dans la pêche palangrière pélagique de l’Atlantique Nord-Ouest (Scott, 2004) ont également engendré des coûts sociaux.

### **Résumé**

La multitude d’objectifs de gestion imposés par les lois fédérales, les réglementations des États et les conventions internationales, de même que le régime d’accès libre réglementé mis en place pour contrôler l’exploitation des ressources halieutiques aux États-Unis, imposent des coûts significatifs au secteur de la pêche et à la société dans son ensemble : perte des bénéfices nets qui pourraient être réalisés grâce à une adaptation du mode de gestion et coûts directs des mesures contraignantes destinées à atténuer les effets fâcheux du système de gestion. La mise en œuvre d’instruments de gestion rationnelle, tels que quotas individuels transférables, quotas individuels par pêcheur ou coopératives, n’inciterait pas nécessairement les pêcheurs à adopter un comportement susceptible de résoudre tous les problèmes, d’autant que les objectifs de gestion sont complexes et contradictoires. Toutefois, le processus de rationalisation qui accompagnerait l’application d’instruments de gestion appropriés pourrait entraîner une réduction considérable des coûts supportés par le secteur de la pêche et la société en réduisant l’effort de pêche, en internalisant certains des autres coûts sociaux et en améliorant la

rentabilité de la flotte de pêche. Dans un contexte économique de second rang, une gestion rationnelle des pêches pourrait accroître l'efficacité économique sans pour autant affecter la situation des communautés de pêcheurs.

#### 4. Transitions menées à bien : deux études de cas

La plupart des pêcheries américaines sont multispécifiques et sont le terrain d'activités pratiquées par de nombreux groupes d'utilisateurs utilisant une multitude d'engins différents. Divers types de comportements sont observés de la part des pêcheurs, qui changent d'engin de pêche, passent d'une pêcherie à l'autre et se déplacent d'une zone géographique à l'autre.

La plupart des programmes de QIT appliqués aux États-Unis sont axés sur une seule des espèces qui évoluent dans ces pêcheries hétérogènes, mais les analyses quantitatives sont rares (Richardson, 1994) et la plupart des comparaisons s'appuient sur des évaluations qualitatives. Il est donc pour le moins difficile de comparer dans différentes pêcheries (ou à l'intérieur des pêcheries) la situation prévalant avant et après la mise en place d'instruments de gestion rationnelle.

Les deux études de cas présentées ci-dessous, qui concernent la pêcherie du cernier commun et celle du flétan d'Alaska/de la morue charbonnière, s'attachent essentiellement à décrire les enseignements tirés du *processus* de transition entre le régime d'accès ouvert réglementé et le régime de gestion rationnelle qui lui a succédé.

##### *Le cernier commun*

La pêcherie du cernier commun (*Polyprion americanus*) s'intègre en fait dans une pêcherie multispécifique plus vaste qui est celle de l'espadon, des poissons de récif et de la crevette.

Cette espèce a tout d'abord été exploitée par des pêcheurs à la ligne, qui utilisaient des treuils hydrauliques sur lesquels s'enroulaient des câbles d'acier, et des bas de ligne composés d'un fil monofilament comprenant huit à douze hameçons circulaires montés sur des avançons en monofilament et généralement amorcés à l'aide de seiches. Des plombs de 12 à 45 livres étaient utilisés pour lester le dispositif, car le cernier du plateau Blake est une espèce d'eau profonde. Les navires, d'une longueur comprise entre 30 et 80 pieds, étaient généralement équipés de quatre à six treuils hydrauliques.

Les activités se sont rapidement développées dans cette pêcherie où la propriété des ressources était collective. La flotte, qui se composait en 1987 de deux navires débarquant à l'origine moins de 30 000 livres comptait en 1988 six bâtiments débarquant plus de 300 000 livres. En 1989, quelque 25 navires débarquaient plus de 2 millions de livres et en 1990, plus de 40 navires capturaient plus de 4 millions de livres (Sedberry *et al.*, 1993). Les prix débarqués oscillaient entre 0.90 USD et 1.35 USD la livre, de sorte que le cernier commun est devenu l'une des espèces du Sud-Est les plus prisées et les plus génératrices de revenus.

##### *Évolution de la gestion*

Après 1990, la transformation de chalutiers-crevettiers en chalutiers-poissonniers et l'arrivée des palangriers de fond ont entraîné un nouvel accroissement de la flotte, désormais composée de 60 à 70 navires, et une hausse correspondante des quantités

débarquées, ce qui a donné lieu à divers conflits entre pêcheurs (SAFMC, 1990). Lorsque les navires ont été soumis pour la première fois à l'obligation de disposer d'un permis, les bâtiments autorisés à opérer dans la pêcherie du cernier commun étaient au nombre de 90 (Gauvin, *et al.*, 1994).

Les mesures contraignantes adoptées par le Conseil de gestion des pêches de l'Atlantique Sud (South Atlantic Fisheries Management Council – SAFMC) en vue de limiter la hausse des débarquements dans cette pêcherie en pleine expansion n'ont pas permis de freiner la baisse de rentabilité économique. Ces mesures prévoyaient notamment la création de saisons de pêche, l'instauration d'un TAC de deux millions de livres, l'interdiction d'utiliser les palangres de fond et la fixation d'un plafond de capture par sortie de 10 000 livres par navire. Elles ont provoqué une course au poisson, qui a entraîné un dépassement du TAC durant la campagne 1990-91, une réaction des pêcheurs appelant les autorités à relever le TAC pour compenser la chute des revenus, et la multiplication des conflits entre usagers dans la zone de pêche réglementée (SAFMC, 1991).

C'est principalement pour contenir l'expansion de la flotte et limiter les coûts liés à la surveillance permanente des pêches qu'un programme de QIT a été proposé et mis en œuvre en 1991 dans cette pêcherie. Depuis l'instauration des QIT pour la pêche au cernier commun, le TAC n'a plus été dépassé et les revendications des pêcheurs professionnels ont pris fin.

Le programme de QIT ne comportait guère de restrictions. La loi Magnuson-Stevens s'oppose à ce que les sommes perçues dépassent les coûts administratifs liés à la délivrance des permis et des certificats de parts, de sorte qu'une rente de ressource ne pouvait être tirée des taxes sur les débarquements ou des redevances, ce qui préoccupait considérablement bon nombre de membres du conseil de gestion qui craignaient que l'attribution initiale des parts ne permette aux pêcheurs de réaliser des bénéfices exceptionnels. Bien qu'il ne constitue pas un droit de propriété dans la mesure où la propriété des ressources reste acquise au gouvernement, ce qui ne peut être modifié que par un amendement législatif, le QIT accorde toutefois un droit d'accès d'une durée illimitée à ces ressources.

### *Attribution initiale des droits*

La stratégie d'attribution initiale a été élaborée au cours d'une série de quatre réunions du conseil de gestion et de sept auditions publiques, durant lesquelles les participants ont clairement adopté un comportement de recherche de rente (Buchanan, 1980) :

- les pêcheurs de la première génération – qui se considéraient comme les pionniers de la pêche au cernier – estimaient qu'une répartition initiale équitable des parts devait nécessairement s'effectuer en fonction des captures antérieures et voyaient surtout dans le programme de QIT un moyen de rentabiliser leurs activités ;
- les pêcheurs arrivés ultérieurement dans la pêcherie préféraient plutôt une procédure accordant des parts égales à tous les participants qui leur permettrait de rentabiliser correctement leurs investissements en navires et en équipements ;

- les transformateurs<sup>15</sup> redoutaient que les QIT permettent aux pêcheurs de développer un pouvoir de marché et étaient généralement opposés à la mise en œuvre d'un programme, sauf s'il couvrait l'ensemble des espèces composant la pêcherie multispécifique dont le cernier commun faisait partie.

Comme il existe de nombreux substituts au cernier, les arguments relatifs au pouvoir de marché n'ont pas été retenus<sup>16</sup> et le conseil de gestion a réalisé un compromis entre les deux systèmes d'attribution. La moitié des parts initiales a été répartie en fonction des captures antérieures effectuées entre 1987 et 1990 et, sous réserve qu'aucun opérateur ne reçoive plus de 10 % des droits, l'autre moitié des parts initiales a été répartie à égalité entre tous les opérateurs répondant aux conditions requises, c'est-à-dire ayant enregistré des débarquements entre 1989 et 1990. Bien que le programme n'ait pas prévu de garder en réserve une partie des droits, aucun recours n'a été introduit, ce qui montre que la répartition initiale des parts était juste et équitable.

### *Cessibilité*

Les titulaires des parts étaient autorisés à céder leurs droits à toute personne intéressée et à les louer sur une base annuelle à d'autres pêcheurs dûment autorisés à pêcher le cernier. Une telle autorisation pouvait toutefois être obtenue par tout pêcheur ayant accompli les formalités nécessaires. À l'issue de l'attribution initiale des QIT aux participants de la pêcherie, le volume des parts détenues par un seul exploitant ne pouvait dépasser dix pour cent.

Cette restriction initiale voulue par le conseil de gestion visait à faire en sorte que ce soit le marché des QIT qui détermine le niveau de participation final dans la pêcherie. Comme l'exigeait la loi Magnuson-Stevens, les quotas individuels ont été initialement répartis en fonction des activités antérieures et actuelles. Puisque l'amendement reconnaissait que les navires opérant dans la pêcherie étaient en surnombre, l'objectif implicitement poursuivi par le programme de QIT était que le libre échange des parts réduise les surcapacités et résolve les autres problèmes inhérents au régime d'accès libre. Le conseil de gestion souhaitait que le mécanisme du marché des parts dédommage les nouveaux venus ayant investi dans des équipements et des navires en facilitant le départ des opérateurs les moins performants. Ce processus aurait pour effet d'accroître l'efficacité et la rentabilité des activités dans la pêcherie.

### *Regroupement des parts*

La mise en œuvre du programme de QIT pour la pêche au cernier commun a entraîné un regroupement des parts : les titulaires, qui étaient au nombre de 49 en 1992 n'étaient plus que 31 en 1993 (Gauvin, *et al.*, 1994). Le volume moyen des parts détenues a augmenté d'environ 1.2 % et la part des droits détenus par les 10 principaux titulaires est passé de 40 % à 69 %. Entre 1991 et 1994, le nombre de navires autorisés à opérer dans cette pêcherie a baissé de 91 à 22 et le nombre de navires déclarant des débarquements est

<sup>15</sup> Matulich *et al.* (1996) affirment que les transformateurs se sont approprié une part significative de la rente de ressource grâce à leur comportement en matière de fixation des prix.

<sup>16</sup> En fait, l'amendement du Conseil de gestion des pêches de l'Atlantique Sud (1991) aurait permis l'accumulation d'un nombre illimité de parts dès la clôture de la procédure d'attribution initiale. En cas de regroupement excessif des parts, le conseil de gestion avait l'intention de s'appuyer sur la législation antitrust existante pour cerner le problème et y remédier.

tombé de 44 à 14. Cette contraction de la flotte a également entraîné une baisse des sorties mensuelles ciblant cette espèce. En outre, les prix au débarquement extrêmement variables qui s'élevaient en moyenne à 1.55 USD se sont stabilisés autour de 1.85 USD, ce qui s'explique tant par l'allongement de la saison de pêche que par l'absence de saturation de l'offre liée à la course au poisson. En résumé, le programme de QIT a permis d'atteindre les objectifs de réduction des capacités et de stabilisation des prix fixés par le conseil de gestion.

Le regroupement des parts au sein de la pêcherie ne s'est toutefois pas interrompu. Actuellement, un ou deux navires seulement déclarent des captures dans cette pêcherie. Plusieurs raisons ont été avancées pour expliquer ce phénomène. Un premier argument consiste à dire qu'il doit nécessairement exister une courbe d'apprentissage avant que les pêcheurs soient en mesure de vendre des parts de quotas sur un marché (Anderson, 2004). En effet, une première étude a révélé que les premiers échanges de parts sont intervenus à des prix exceptionnellement élevés (Richardson, 1994) et une autre a montré que le taux d'actualisation des parts et des coupons de QIT s'élevait à 150 % environ en 1994 (Gauvin, *et al.*, 1994). Un deuxième argument évoque le fait que le TAC avait été fixé à un niveau trop élevé et que le stock était à ce point épuisé qu'il ne permettait plus de pratiquer une pêche commerciale viable. Selon un troisième argument, les titulaires de droits de pêche du cernier commun consacraient plutôt leur temps à constituer des antécédents de capture dans d'autres secteurs de cette pêcherie multispécifique qui comprend notamment les poissons de récif. Cette explication est plausible, car la mise en place d'un programme de QIT est à l'étude depuis une dizaine d'années pour la pêche au vivaneau campêche, autre espèce évoluant dans cette pêcherie.

### *Le flétan de l'Alaska et la morue charbonnière*

Contrairement au cernier commun, le flétan et la morue charbonnière sont exploités depuis longtemps en Alaska. Au début des années 1880, le flétan du Pacifique était pêché à partir de doris (IPHC, 1987). Avec l'introduction des navires à moteur diesel et des palangres mécaniques dans les années 1920, les activités se sont étendues jusqu'au golfe d'Alaska. À cette époque, une fermeture de trois mois a été instaurée pour protéger le stock de reproducteurs.

### *Évolution de la gestion*

Cette pêcherie est devenue partie intégrante d'une pêcherie multispécifique au cours des années 1930 et 1940, lorsque des chalutiers, des senneurs à senne coulissante et des bâtiments pêchant le saumon à la ligne ou au filet maillant ont commencé à cibler le flétan à temps partiel. Durant les années 1960, les plafonds de capture ont été abaissés en réponse aux premiers signes de déclin des stocks. Les cours du flétan ont commencé à grimper dans les années 1970 et la mise en œuvre d'un programme d'accès limité à la pêche au saumon a favorisé l'entrée de nombreux bâtiments de petite taille dans cette pêcherie. Le déclin des stocks de crabe au cours des années 1980 a également incité bon nombre de bâtiments plus grands à se tourner vers le flétan pour compenser leurs pertes<sup>17</sup>.

<sup>17</sup> Le flétan présente un intérêt particulier en raison du nombre relativement limité d'engins spécialisés nécessaires pour accéder à cette pêcherie et de la facilité avec laquelle il se laisse capturer (IPHC, 1987).

Vers 1990, le nombre de propriétaires de navires pêchant le flétan s'élevait en moyenne à 3 275, dont 70 % ciblaient également d'autres espèces. La morue charbonnière évolue toutefois dans des eaux plus profondes, de sorte que les activités se sont déplacées plus au large et ont nécessité des navires plus grands (Pautzke et Oliver, 1997). Jusqu'à l'adoption de la loi Magnuson-Stevens en 1976, les captures de morue charbonnière de l'Alaska étaient principalement réalisées par des navires battant pavillon étranger. Après cette date, la proportion de bâtiments étrangers a fortement baissé et le nombre de navires américains a été multiplié par plus de dix entre 1981 et 1988. La quasi-totalité (95 %) des pêcheurs de morue charbonnière ciblent également d'autres espèces, qui génèrent 65 % de leurs revenus. Lorsque le programme de QIT a été introduit, des mesures contraignantes avaient déjà limité à 24 heures à peine la saison de pêche dans de nombreuses zones de gestion.

Les totaux admissibles de capture et la brièveté de la saison de pêche ont engendré divers problèmes dans la pêcherie du flétan et de la morue charbonnière :

- La sécurité en mer était compromise, car une saison de pêche limitée à 24 heures contraignait souvent les pêcheurs à sortir en mer quelles que soient les conditions météorologiques (NMFS, 1994).
- Les fermetures saisonnières ne facilitaient guère la gestion des TAC dans la mesure où les quantités prélevées par chacun des pêcheurs durant la saison n'étaient pas contingentées.
- Les pêcheurs ont surcapitalisé pour compenser leur temps d'immobilisation, créant ainsi des surcapacités encore aggravées par le régime d'accès ouvert réglementé.
- Les pertes d'engins étaient extrêmement fréquentes car les pêcheurs tentaient de maximiser leurs recettes plutôt que leurs bénéfices dans la pêcherie (NMFS, 1994).
- Les engins abandonnés ont considérablement accru la mortalité par pêche. Selon les estimations, la valeur au débarquement de ces ressources gâchées était comprise entre 2.4 et 4 millions d'USD par an (NPFMC, 1992).
- Enfin, les piètres conditions de manutention et de stockage des captures durant la brève saison et la nécessité de disposer d'installations de congélation pour conserver les produits pendant le restant de l'année ont fait chuter la valeur marchande du flétan.

Les choses n'étaient pas aussi dramatiques en ce qui concerne la morue charbonnière, mais les autorités de gestion étaient conscientes que cette pêcherie risquait fort de connaître un sort identique à celle du flétan (Hartley et Fina, 2001). Il fallait donc trouver un moyen de limiter l'accès à ces deux ressources.

Les QIT pour le flétan et la morue charbonnière ont été instaurés au terme de plusieurs années durant lesquelles se sont succédés analyses sociales et économiques approfondies, auditions publiques, périodes de commentaires publics, processus législatifs et procédures de mise en œuvre (Hartley et Fina, 2001). L'efficacité économique n'était pas le principal objectif que le Conseil de gestion des pêches du Pacifique Nord (North Pacific Fisheries Management Council – NPFMC) cherchait à atteindre grâce à ce programme.



### *Attribution initiale des droits*

La répartition initiale des droits devait permettre la réalisation de sept objectifs de politique générale :

- Avant tout, la taille et les caractéristiques de la flotte devaient être préservées.
- Concomitamment, le conseil de gestion souhaitait limiter et empêcher l'exploitation des ressources par de grosses exploitations.
- La répartition initiale des parts devait récompenser les opérateurs déjà présents dans la pêche.
- Les pêcheurs présents de longue date devaient être mieux récompensés que les participants arrivés plus récemment.
- Les opérateurs ayant investi dans la pêche en achetant des navires et des équipements devaient être mieux récompensés que ceux qui faisaient partie de l'équipage d'un navire.
- Bien que la loi Magnuson-Stevens interdise la perception d'une rente de ressource, le conseil de gestion souhaitait limiter l'ampleur des bénéfices exceptionnels susceptibles d'être réalisés par les pêcheurs ayant obtenu des parts lors de l'attribution initiale des droits.
- Enfin, l'entrée spéculative dans la pêche devait être découragée.

Par ailleurs, des quotas de capture collectifs (QC) ont été réservés aux communautés de pêcheurs isolées des îles Aléoutiennes et de la mer de Béring, que le programme entendait soutenir en leur donnant accès aux ressources de flétan et de morue charbonnière dans l'espoir qu'elles développent une flotte commerciale.

Pour atteindre ces divers objectifs, les parts de QIT ont été initialement réparties en fonction des débarquements effectués par les pêcheurs au cours d'une période antérieure de plusieurs années, de manière à ne pas pénaliser ceux qui avaient été victimes d'une maladie ou de la marée noire consécutive au naufrage de l'Exxon Valdez.

L'attribution initiale a atteint au moins deux des objectifs fixés par le conseil de gestion (Hartley et Fina, 2001). Puisque les parts ont été cédées à titre non onéreux et qu'elles ont été réparties en fonction des débarquements effectués au cours d'une période de plusieurs années, la taille et les caractéristiques de la flotte n'ont globalement pas été affectées et la petite pêche a été préservée. Ce système, qui a également permis à un nombre accru de pêcheurs de participer au programme, est considéré comme ayant dispersé les bénéfices exceptionnels inhérents à la cession des parts à titre gratuit.

### *Réalisation des objectifs*

L'objectif qui consistait à encourager les communautés isolées à participer à la pêche au flétan et à la morue charbonnière par le biais de QC n'a été que partiellement atteint. Si certaines communautés ont effectivement développé une flotte de pêche et ont tiré avantage des revenus générés et des emplois créés, d'autres ont vendu ou loué leurs droits, s'assurant ainsi un revenu sous la forme de redevances versées par les pêcheurs participant au programme.

A l'époque où les QIT ont été instaurés, la moitié des pêcheurs de flétan de l'Alaska déclarait préférer cette solution au régime d'accès libre réglementé auquel elle se

substituait. La raison majoritairement invoquée par les opposants au programme était qu'ils ne s'attendaient pas à ce que leur situation financière s'améliore (Knapp, 1996). Moins d'un tiers des participants estimait que la répartition initiale des parts serait équitable (Berman et Leask, 1994). Toutefois, la plupart des pêcheurs, y compris ceux qui accordaient leur préférence à d'autres modes de gestion, estimaient que ce programme renforcerait la sécurité dans la pêcherie, ce qui s'est effectivement produit.

Après la mise en œuvre du programme, les participants les plus satisfaits étaient ceux qui pêchaient le flétan depuis longtemps et qui se sont vu attribuer des parts nettement plus importantes que les nouveaux venus, surtout ceux qui sont entrés dans la pêcherie après l'expiration de la période de référence. La procédure d'attribution initiale a donc atteint un objectif supplémentaire, à savoir :

- récompenser la première génération de pêcheurs, et
- en excluant les équipages, récompenser les participants qui avaient investi dans des navires et des équipements pour pratiquer ces pêches.

## 5. Efforts de transition : le vivaneau campêche

Bien qu'il soit toujours en cours de développement, le programme de QIT pour le vivaneau campêche mérite une attention particulière, car il est le premier à être mis en œuvre conformément aux nouvelles lignes directrices adoptées par le Congrès lors de la reconduction de la loi Magnuson-Stevens<sup>18</sup>. En vue de garantir une participation accrue des professionnels de la pêche au développement du programme de QIT, ces lignes directrices exigent que des référendums soient organisés lors de chacune des deux phases de développement du programme pour obtenir l'approbation du secteur et faire en sorte que le programme soit adapté à cette pêcherie.

Le Plan de gestion des pêches aux poissons de récif du golfe du Mexique (Gulf of Mexico Reef Fish Fishery Management Plan), soumis au ministre du Commerce en août 1981, a été approuvé en juin 1983 et mis en œuvre en novembre 1984. Bien qu'il concerne un grand nombre d'espèces – 14 espèces de vivaneaux [*Lutjanidae*], 15 espèces de mérours [*Serranidae*], quatre espèces de sérioles (*Carangidae*), cinq espèces de tiles de mer (*Malacanthidae*) et le baliste gris – le conseil de gestion a consacré une part anormalement importante de ses activités à la gestion du vivaneau campêche (*Lutjanus campechanus*).

La surexploitation de cette ressource, ciblée tant par les pêcheurs professionnels que par les amateurs, est établie depuis la fin des années 1970, époque à laquelle des éléments ont montré que les captures étaient principalement constituées de juvéniles âgés de un à trois ans. Il a été démontré que cette surexploitation était imputable à deux facteurs, à savoir un effort de pêche excessif ciblant directement cette espèce et une forte mortalité par prise accessoire associée aux activités des chalutiers crevettiers.

### *Évolution de la gestion*

La conscience de plus en plus aiguë de la surexploitation de nombreux stocks de poissons de récif du Sud-Est des États-Unis (Atlantique Sud et golfe du Mexique), et notamment du vivaneau campêche, a incité le Service national des pêches marines à

<sup>18</sup> La procédure a suffisamment progressé pour que des enseignements puissent en être tirés.

annoncer, en novembre 1989, que l'accès ultérieur aux ressources n'était pas garanti pour tous les pêcheurs entrés après le 7 novembre 1989 dans la pêcherie commerciale des poissons de récif du golfe du Mexique ou de l'Atlantique Sud. Cette initiative, qui n'avait pas pour effet de contrôler directement l'effort de pêche ciblant le vivaneau campêche (ou les poissons de récif en général), visait à avertir le public que l'accès aux poissons de récif risquait d'être soumis à certaines conditions.

En janvier 1990, le premier amendement au plan de gestion adopté par le conseil de gestion a instauré un quota de 3.1 millions de livres pour la pêche commerciale au vivaneau campêche dans le golfe du Mexique. Cette mesure n'a pas eu d'effet contraignant sur les pêcheurs professionnels puisque le volume total des captures commerciales de cette année s'est élevé à 2.7 millions de livres, de sorte que la pêche est restée ouverte toute l'année.

A la lumière de nouvelles informations concernant l'état du stock, le quota de pêche commerciale a été réduit à 2.04 millions de livres en 1991. Cette mesure contraignante a entraîné la fermeture de la pêche le 23 août 1991, après 235 jours d'activités autorisées. Vu la reconstitution progressive du stock et la tendance des pêcheurs à pratiquer la course au poisson, le quota de 1992 (également fixé à 2.04 millions de livres) a été atteint au terme de 53 jours seulement<sup>19</sup>.

Le quatrième amendement au plan de gestion a constitué la première mesure globale visant à freiner le développement de l'effort de pêche ciblant les poissons de récif du golfe du Mexique. Ce texte, entré en vigueur en mai 1992, a suspendu pendant une durée maximale de trois ans la délivrance de nouveaux permis de pêche aux poissons de récif<sup>20</sup>. Il a également prévu que l'octroi d'un permis serait désormais réservé aux opérateurs dont 50 % des revenus étaient issus de la pêche commerciale. Un délai d'adaptation a été instauré pour permettre à ceux qui le souhaitaient de remplir les conditions requises. Les critères d'octroi pouvaient être remplis soit le propriétaire, soit par l'exploitant du navire.

### *Première tentative de mise en œuvre d'un programme de QIT*

Les autorités ont tenté à deux reprises d'instaurer des quotas individuels transférables pour la pêche au vivaneau campêche, une première fois avant le moratoire sur les programmes de QIT imposé par le Congrès et une seconde fois après. Ces deux procédures, dont la seconde est toujours en cours, sont décrites successivement ci-dessous.

En septembre 1992, conscient des limites qui lui étaient imposées par le moratoire sur la pêche aux poissons de récif, le conseil de gestion a invité le Service national des pêches maritimes à prendre une série de mesures en vue d'étendre la durée de la saison de pêche commerciale au vivaneau campêche.

<sup>19</sup> La fermeture précoce ayant placé les pêcheurs dans une situation difficile, la saison de pêche commerciale a été rouverte le 3 avril 1992 en vertu d'une mesure d'urgence, qui a ensuite été prolongée jusqu'au 14 mai 1992. Cette mesure a limité les captures commerciales de vivaneau campêche à 1 000 livres par sortie et a permis le prélèvement de 600 000 livres supplémentaires.

<sup>20</sup> Vu l'annonce faite en novembre 1989 par le Service national des pêches maritimes, ce moratoire aurait pu être imposé avec effet rétroactif au 7 novembre 1989, mais le conseil de gestion n'a pas retenu cette solution.

La principale composante de cette demande portait sur l'instauration d'un système d'autorisation en faveur des titulaires d'un permis de pêche aux poissons de récif<sup>21</sup>. Cette mesure visait à empêcher que la course au poisson, qui avait marqué la saison 1992, ne reprenne durant la période que le conseil de gestion jugeait nécessaire pour mettre au point et instaurer un régime de gestion globale de l'effort de pêche. A cette fin, deux mesures ont été prises en considération. La première consistait à limiter le nombre de permis tout en plafonnant également les prélèvements par sortie. La seconde consistait à instaurer un programme de QIT. Le conseil de gestion souhaitait développer et mettre en œuvre ce régime de gestion globale avant l'expiration du régime d'autorisation, qui était prévue pour la fin 1995.

Les problèmes constatés au sein de la pêcherie, qui nécessitent la mise en œuvre d'une gestion globale de l'effort, sont notamment les suivants :

1. La capacité de prélèvement de la flotte ciblant le vivaneau campêche est supérieure à celle qui permet de capturer le quota commercial d'une manière rentable ;
2. La course au poisson nuit à la sécurité des navires en incitant les pêcheurs à entamer ou à poursuivre leurs sorties en mer alors que les conditions météorologiques sont défavorables ;
3. Les revenus tirés des quantités actuellement débarquées n'atteignent pas leur niveau optimal car les TAC entraînent une course au poisson qui contribue à déprimer le prix moyen payé aux pêcheurs ;
4. La course au poisson tend à limiter la rente que le pêcheur peut extraire de ses activités et a un effet inconnu quoique limité sur la rente du consommateur ;
5. Le mode de gestion actuel comporte un certain nombre de règles dont l'effet conjugué est d'accroître les coûts administratifs, de compliquer la mise en œuvre et les contrôles, d'entamer la rentabilité des activités de capture du quota disponible, de susciter une frustration chez les acteurs de la pêcherie et de complexifier la collecte des données actualisées nécessaires au suivi et à la gestion des ressources<sup>22</sup>.

Eu égard au caractère potentiellement restrictif des divers régimes de gestion de l'effort de pêche envisagés, le conseil de gestion a décidé de créer un groupe consultatif *ad hoc* pour le vivaneau campêche (Ad Hoc Red Snapper Advisory Panel – AHRSP), chargé de le conseiller durant le processus d'élaboration d'un programme de gestion global et, plus spécialement, de formuler des recommandations sur les questions de répartition des droits qui pourraient se poser.

Lors de sa première réunion qui s'est tenue fin 1993, le groupe consultatif a indiqué que le secteur était fortement opposé à la mise en œuvre des QIT. Cette opposition était en partie liée à l'incertitude des pêcheurs quant au volume des parts initiales qui leur

<sup>21</sup> Les opérateurs en mesure de démontrer qu'ils avaient capturé 5 000 livres de vivaneau campêche durant deux des trois années comprises entre 1990 et 1992 ont obtenu une autorisation leur permettant de capturer 2 000 livres de vivaneau campêche par sortie. Les navires ciblant les poissons de récif qui ne remplissaient pas cette condition de volume, mais qui étaient malgré tout en mesure de démontrer qu'ils avaient capturé du vivaneau campêche durant la période de référence, ont été autorisés à capturer un maximum de 200 livres par sortie.

<sup>22</sup> Huitième amendement au plan de gestion.

seraient attribuées dans le cadre des diverses procédures envisagées. Le groupe consultatif a donc recommandé que le Service national des pêches maritimes prenne les dispositions nécessaires pour établir les antécédents de débarquement de chacun des pêcheurs et déterminer les parts qui seraient attribuées dans le cadre des différents scénarios.

Hormis une série d'auditions publiques à la fin 1994, le conseil de gestion n'a guère fait progresser le huitième amendement au Plan de gestion des pêches aux poissons de récif du golfe du Mexique (ci-après « l'amendement »)<sup>23</sup> pendant qu'il attendait que le Service national des pêches maritimes recueille et analyse les données relatives aux débarquements antérieurs de vivaneau campêche. Même s'ils n'exprimaient qu'un enthousiasme mitigé, les commentaires formulés durant ces auditions ont montré que la mise en œuvre d'un programme de QIT suscitait moins de réserves qu'auparavant. En fait, plusieurs pêcheurs qui s'étaient précédemment déclarés opposés aux QIT ont changé d'avis après avoir pris connaissance de l'estimation de leurs parts respectives.

En mai 1995, le conseil de gestion a voté l'adoption d'un programme de QIT pour la pêche au vivaneau campêche dans le golfe du Mexique. Il a également décidé de transmettre le huitième amendement (portant création d'un système de QIT) au ministre du Commerce pour approbation finale en vue d'entamer la mise en œuvre du programme au début de l'année 1996.

Suite à de nombreux retards, dont certains n'étaient pas imputables au conseil de gestion, la saison de pêche commerciale au vivaneau campêche 1996 s'est ouverte sous le régime des autorisations (avec un TAC d'un million de livres), le passage aux QIT étant prévu pour le 1<sup>er</sup> avril 1996. Le vote du budget afférent au programme par le Congrès n'étant nullement garanti, le Service national des pêches maritimes a toutefois jugé préférable de renoncer au projet. Peu de temps après (en octobre 1996), le Congrès a modifié la loi Magnuson-Stevens (HR5666) en vue d'imposer un moratoire sur la création de tout nouveau programme de quotas individuels de pêche aux États-Unis jusqu'en 2000. Il a assorti ce moratoire d'un effet rétroactif pour empêcher le conseil de gestion des pêches du golfe du Mexique de mettre en œuvre son programme de quotas individuels de pêche au vivaneau campêche<sup>24</sup>.

### *Principales caractéristiques du premier projet*

Les modalités détaillées de ce projet avorté de QIT pour la pêche au vivaneau campêche sont décrites dans le huitième amendement au plan de gestion. Les caractéristiques les plus marquantes sont présentées ci-dessous.

#### *Durée du programme*

Il ressort du huitième amendement que le programme de QIT devait être mis en œuvre pendant quatre ans, période durant laquelle il devait faire l'objet d'une évaluation avant d'être modifié, élargi ou abandonné. Cette durée s'explique essentiellement par le fait qu'à l'époque où l'amendement était en cours d'élaboration, des doutes subsistaient sur le point de savoir si les QIT permettraient effectivement d'atteindre les objectifs fixés.

<sup>23</sup> Ce huitième amendement a instauré le régime des QIT pour la pêche commerciale au vivaneau campêche.

<sup>24</sup> Ce moratoire a ensuite été prolongé par le Congrès jusqu'au 1<sup>er</sup> octobre 2002.

En fait, cette phase « expérimentale » de quatre ans a résulté d'un compromis négocié en vue d'obtenir un vote majoritaire au conseil de gestion.

### *Critères d'attribution initiale*

Comme indiqué plus haut, les conditions d'octroi des permis de pêche aux poissons de récif étaient énoncées dans le quatrième amendement au plan de gestion. À l'époque où le huitième amendement était en cours d'élaboration, environ 6 % des permis détenus par les navires ciblant les poissons de récif avaient été délivrés sur la base des revenus des exploitants et non des propriétaires. Par ailleurs, il arrivait parfois qu'un capitaine exploite un navire dans le cadre d'un contrat de location conclu avec un propriétaire, aux termes duquel il était responsable du paiement des rémunérations aux membres d'équipage, tandis que le paiement au propriétaire intervenait conformément à un accord de partage du produit de la pêche. Le capitaine était alors considéré comme un entrepreneur indépendant. Dans tous les cas de figure, le registre des captures était attaché au navire.

Dans le projet de réglementation instaurant un programme de QIT pour la pêche commerciale au vivaneau campêche, les critères d'attribution initiale étaient définis comme suit: « Dans le cadre du présent programme, tout propriétaire ou exploitant d'un navire doté d'un permis valable au 29 août 1995 peut avoir la qualité de titulaire initial de QIT, pour autant qu'il ait mis à terre les quantités requises de vivaneau campêche durant la période comprise entre 1990 et 1992. Le titulaire initial sera l'exploitant et non le propriétaire du navire si ce sont les revenus de ce dernier qui ont été pris en considération pour l'octroi du permis valable au 29 août 1995. Le terme 'propriétaire' peut également désigner une entreprise ou toute autre personne morale. Peut également avoir la qualité de titulaire initial de QIT toute personne susceptible d'établir une expérience antérieure de capitaine. »

### *Détermination des parts initiales*

D'une façon générale, l'une des contraintes qui pesait sur le conseil de gestion se situait au niveau de la détermination des années à inclure dans la période d'ouverture des droits. Avant 1990, il n'existait pas de système de collecte de données sur les débarquements par navire, ce qui excluait toute possibilité de tenir compte des années antérieures à cette date. De plus, il était généralement admis que le régime d'autorisation appliqué après 1992 avait entraîné de graves distorsions dans le secteur, de sorte que les débarquements réalisés après cette date ne témoignaient pas correctement des activités antérieures. C'est pourquoi le conseil de gestion a opté pour une période d'ouverture des droits comprise entre 1990 et 1992. Plus spécifiquement, la répartition initiale était basée sur les débarquements enregistrés par chacun des participants durant la période d'ouverture des droits, étant entendu que chaque opérateur remplissant les conditions requises recevrait au minimum 100 livres.

### *Cession des parts*

Aux termes du huitième amendement, les parts ne pouvaient être transférées qu'entre titulaires initiaux durant les 18 premiers mois du programme de QIT pour la pêche au vivaneau campêche<sup>25</sup>. Elles pouvaient ensuite être cédées en tout ou en partie à tout

<sup>25</sup> Les transferts étaient totalement interdits durant les six premiers mois du programme envisagé.

ressortissant américain ou à tout ressortissant étranger résidant en permanence aux États-Unis.

### *Plafonnement de la propriété ou de l'utilisation des QIT*

Dans la version définitive des mesures prises en vertu du huitième amendement, le conseil de gestion n'a pas plafonné le nombre de parts de QIT pouvant être détenues ou le nombre de coupons pouvant être utilisés au cours d'une année. Il n'a donc pas tenu compte des préoccupations exprimées lors des auditions publiques par des participants redoutant la création d'une position dominante sur le marché des QIT.

Trois raisons principales ont amené le conseil de gestion à ne pas limiter le nombre de parts détenues ou de coupons utilisés au cours d'une année. Tout d'abord, les lois antitrust pouvaient, le cas échéant, être invoquées pour combattre tout opérateur occupant une position dominante. Ensuite, une telle limite aurait aisément pu être contournée par une famille ou une société dont les divers membres ou filiales respectaient chacun(e) la réglementation. Enfin, les importations de vivaneau campêche étaient importantes et concurrençaient directement les produits nationaux. La capacité d'un quelconque titulaire de parts de QIT à provoquer des distorsions de prix ne suscitait donc guère d'inquiétudes.

### *Seconde tentative de mise en œuvre d'un programme de QIT*

En raison du moratoire sur les QIT, le conseil de gestion a décidé en 1995 de prolonger le régime d'autorisation pour la pêche au vivaneau campêche jusqu'à la fin 1997 (treizième amendement). Durant cette période, une modification de la réglementation a également instauré des saisons de pêche (une saison de printemps et une saison d'automne), la pêche n'étant alors autorisée que durant les 15 premiers jours de chaque mois. Le quinzième amendement mis en œuvre en 1998 a officiellement instauré, jusqu'à la mise en œuvre d'un mode de gestion plus satisfaisant, un régime prévoyant une limitation de l'octroi des permis combinée à un double mécanisme de plafond par sortie (2 000 livres par sortie pour les titulaires d'un permis de la catégorie 1, et 200 livres par sortie pour les titulaires d'un permis de la catégorie 2). La réglementation a été modifiée une nouvelle fois en 2000 : la saison de printemps était désormais ouverte pendant les dix premiers jours de chaque mois jusqu'à ce qu'un volume total de 3.06 millions de livres soit capturé, la saison d'automne n'étant ouverte pendant les dix premiers jours de chaque mois que jusqu'à l'épuisement total du quota.

L'expiration du moratoire sur les QIT imposé par le Congrès étant prévue pour octobre 2002, certains pêcheurs professionnels de vivaneau campêche ont invité le conseil de gestion à réexaminer la possibilité d'instaurer des QIT pour cette espèce. Leur demande était motivée par les difficultés financières qu'ils connaissaient et qui étaient notamment imputables à la chute des prix liée à l'engorgement du marché pendant la saison de pêche. Leur démarche s'expliquait également par les problèmes de sécurité liés à l'obligation de pêcher dans des conditions défavorables pendant la saison (et, plus généralement, par leur désir de pêcher quand ils le souhaitaient sans être tributaires des fermetures saisonnières). Force est donc de reconnaître qu'aucun des problèmes initialement invoqués pour justifier l'élaboration d'un système global de gestion de

l'effort n'a été résolu grâce aux initiatives prises par le conseil de gestion durant la période de transition 1995-2002<sup>26</sup>.

En réponse aux demandes du secteur, le conseil de gestion a rétabli le groupe consultatif *ad hoc* pour le vivaneau campêche (AHRSP) et l'a chargé d'élaborer un « profil » pour un programme de QIT<sup>27</sup>. Ce groupe, composé de 13 membres votants (ayant tous des intérêts dans le secteur de la pêche commerciale du vivaneau campêche) et de quatre membres sans voix délibérative (représentant des intérêts dans le domaine de l'économie, de la biologie, de la police des pêches et de l'environnement), s'est réuni à quatre reprises entre mars et août 2002. Les 13 membres votants étaient essentiellement des pêcheurs titulaires d'un permis de la catégorie 1 (autorisés à capturer 2 000 livres par sortie). Les principales questions à l'ordre du jour étaient les suivantes :

- attribution initiale des parts de QIT,
- plafonnement du nombre de parts détenues, et
- modalités de cession des parts et des affectations annuelles.

Le groupe a consacré ses quatre réunions à l'étude de ces questions, a proposé une série de solutions pour chacune d'entre elles et a également indiqué celle qu'il préconisait. Au terme de sa mission, le groupe consultatif a soumis son projet de profil au conseil de gestion. Après examen, celui-ci a ajouté d'autres options lorsqu'il l'estimait opportun et a généralement retenu les solutions qui avaient sa faveur<sup>28</sup>. Si certaines préférences du conseil coïncidaient avec celles du groupe consultatif, bon nombre des choix opérés différaient considérablement<sup>29</sup>.

Les amendements de 1996 à la loi Magnuson-Stevens autorisent le conseil de gestion des pêches du golfe du Mexique à élaborer et à proposer un amendement au plan de gestion en vue de mettre en œuvre un programme de QIT pour la pêche commerciale au vivaneau campêche (après l'expiration du moratoire). Un certain nombre de conditions préalables doivent toutefois être remplies. Un référendum initial doit notamment être organisé pour déterminer si le principe d'un programme de QIT pour la pêche au vivaneau campêche emporte l'adhésion du secteur<sup>30</sup>. En l'absence de vote favorable, la

<sup>26</sup> Pour citer un exemple concret, le quota commercial fixé dans le cadre du TAC a augmenté d'environ 50 % entre 1990 et 2000 (en passant de quelque 3.1 millions de livres à 4.65 millions de livres). Or, la saison commerciale n'a duré que 76 jours en 2000 (alors qu'elle avait duré une année complète de 365 jours en 1990).

<sup>27</sup> Comme indiqué précédemment, les amendements de 1996 à la loi Magnuson-Stevens interdisaient la mise en œuvre de nouveaux programmes de QIT jusqu'au 1<sup>er</sup> octobre 2000 (délai ultérieurement prolongé jusqu'au 1<sup>er</sup> octobre 2002). Ces amendements autorisaient toutefois le conseil à élaborer un profil pour toute pêcherie dont il assurait la gestion et pour laquelle il envisageait d'appliquer un système de QIT. Un tel profil représentait en fait un premier pas en direction de l'application d'un régime de gestion par QIT.

<sup>28</sup> Dans un petit nombre de cas, le conseil de gestion a décidé de ne pas exprimer de préférence envers l'une ou l'autre des solutions proposées.

<sup>29</sup> Ces différences sont examinées en détail dans la section suivante.

<sup>30</sup> Ce référendum – de même que le suivant qui sera examiné plus loin – est propre au vivaneau campêche. De telles consultations publiques ne doivent pas être organisées lorsque la mise en œuvre de programmes de QIT est envisagée pour d'autres espèces, que ce soit par le Conseil de gestion du golfe du Mexique ou par d'autres conseils de gestion.



loi interdit au conseil de gestion d'élaborer l'amendement. Après avoir examiné le projet de profil, le conseil de gestion a demandé au Service national des pêches maritimes d'organiser ce référendum destiné à sonder l'opinion des pêcheurs professionnels. Curieusement, le conseil a décidé de ne pas adopter officiellement le projet d'ordre du jour, de sorte que celui-ci n'a pas été distribué aux opérateurs admis à participer au référendum<sup>31</sup>.

L'article 407 (c) (2) définit les critères de participation au référendum initial. Bien que ce thème soit étranger à l'objet du présent document, ces critères sont publiés au Registre fédéral (du 30 décembre 2003). A une exception notable (les capitaines de navires munis d'une autorisation qui ont capturé du vivaneau campêche durant chacune des saisons de pêche commerciale comprises entre le 1<sup>er</sup> janvier 1993 et le 1<sup>er</sup> septembre 1996), la participation au référendum était réservée aux titulaires d'un permis de la catégorie 1 et d'une autorisation. Cette disposition a certes provoqué le mécontentement des titulaires de permis de la catégorie 2 – ce qui se conçoit sans peine – mais leur participation n'aurait guère eu d'incidence sur les résultats, dans la mesure où les voix étaient pondérées en fonction des quantités capturées au cours d'une période donnée.

À l'issue du référendum, le principe d'un programme de QIT pour la pêche commerciale au vivaneau campêche a été accepté à une très large majorité des voix exprimées (environ 80 %). Après avoir obtenu communication des résultats, le conseil de gestion a transmis le projet de profil en vue de la tenue de huit auditions publiques dans l'ensemble du golfe du Mexique. Celles-ci ont été organisées en août et en septembre 2004.

Après la tenue des auditions publiques, le groupe consultatif s'est réuni une nouvelle fois pour examiner les commentaires et pour apporter au projet de profil les modifications souhaitées, en y réintégrant notamment un grand nombre de solutions initialement préconisées. Le conseil de gestion a réexaminé le profil et l'a adapté en renonçant à bon nombre de ses préférences. Il a ensuite entrepris d'élaborer l'amendement au plan de gestion et la réglementation nécessaires à la mise en œuvre du programme de QIT pour la pêche commerciale au vivaneau campêche dans le golfe du Mexique (à savoir le vingt-sixième amendement).

Si le conseil de gestion ne modifie pas sa position avant d'avoir achevé la rédaction de l'amendement, l'article 407 (c) de la loi Magnuson-Stevens exige qu'un second référendum soit organisé pour déterminer si l'amendement lui-même emporte l'adhésion du secteur (les critères de participation à ce second référendum sont publiés au Registre fédéral du 30 décembre 2003)<sup>32</sup>. Si le résultat est défavorable, la loi interdit au conseil de gestion et au Service national des pêches maritimes d'appliquer le programme de QIT.

Cette procédure exceptionnelle de double référendum sur le programme de QIT pour la pêche commerciale au vivaneau campêche est expressément prévue par les

<sup>31</sup> De manière générale, vu le grand nombre de titulaires de permis de la catégorie 1 siégeant dans le groupe consultatif et dans la mesure où le profil avait été examiné lors de diverses réunions du Conseil, on peut affirmer sans crainte de se tromper que la plupart des opérateurs importants du secteur de la pêche au vivaneau campêche avaient été informés des principaux éléments du profil.

<sup>32</sup> Comme pour le référendum initial, la disposition de la loi Magnuson-Stevens exigeant la tenue d'un second référendum ne concerne que le programme de QIT pour la pêche commerciale au vivaneau campêche.

amendements de 1996 à la loi Magnuson-Stevens. Certes, si le conseil de gestion – qui défend de nombreux intérêts dans le domaine de la pêche amateur – souhaite vouer un programme de QIT à l'échec, il lui suffit de veiller à ce qu'il soit jugé inacceptable par la majorité des membres votants (dont les voix sont pondérées en fonction du volume des captures réalisées). En revanche, s'il est favorable aux QIT, il élaborera le programme en tenant compte des desiderata du secteur, sous peine de rejet lors du second référendum.

L'une des principales questions qui se posent est de savoir si le secteur est véritablement disposé à renoncer à un programme de QIT. Comme indiqué précédemment, près de 80 % des voix se sont exprimées en faveur d'un tel programme lors du référendum initial. On peut se demander si ce vote massif en faveur des QIT sera confirmé lors du second référendum, lorsque toutes les modalités du programme seront mentionnées dans l'amendement au plan de gestion ? Globalement, on peut supposer que chacune des parties (conseil de gestion et participants du secteur) sera disposée à faire des concessions pour garantir un vote favorable lors du second référendum.

### *Principales caractéristiques du second projet*

Le projet de programme de QIT pour la pêche commerciale au vivaneau campêche étant toujours en phase de développement, il est impossible d'en examiner les principales caractéristiques avec un quelconque degré de certitude (ni même de savoir s'il sera effectivement mis en œuvre).

La discussion ci-après porte donc sur quelques-uns des principaux éléments du programme, tels que définis par le conseil de gestion avec la contribution significative du groupe consultatif et l'apport des auditions publiques. Elles sont regroupées dans un document daté de décembre 2004 et intitulé « Projet d'options pour le vingt-sixième amendement au Plan de gestion des pêches aux poissons de récif du golfe du Mexique ». Lorsque les préférences retenues dans ce document diffèrent sensiblement de celles qui étaient contenues dans le premier projet de programme (huitième amendement), les différences sont mises en évidence et brièvement commentées.

### *Durée du programme*

Dans la version actuellement prévue par le conseil de gestion, la durée de mise en œuvre du programme de QIT n'est pas limitée. Cinq ans après son entrée en vigueur, il devra toutefois faire l'objet d'une évaluation, après quoi le conseil pourra éventuellement décider de le modifier ou de l'abandonner.

Comme indiqué précédemment, lorsqu'il élaborait le huitième amendement, le conseil avait opté pour une durée de quatre ans (avec prolongation éventuelle). Cette durée tenait compte des préoccupations exprimées par les pêcheurs inquiets à l'idée qu'aucune procédure ne soit prévue pour mettre un terme au programme dans l'hypothèse où il n'apporterait pas les avantages escomptés. Elle permettait également de limiter au maximum les bénéfices exceptionnels et la spéculation.

Dans l'ensemble, on peut conclure qu'en ce qui concerne la durée du programme, cette différence importante entre le huitième amendement et le projet d'options pour le vingt-sixième amendement reflète la certitude accrue qu'un programme de QIT résoudra bon nombre de problèmes qui se posent actuellement dans la pêcherie commerciale de vivaneau campêche.

Une dizaine d'années se sont écoulées depuis que le premier projet de programme de QIT aurait dû être instauré et la situation n'a guère évolué dans le secteur de la pêche commerciale en ce qui concerne notamment la course au poisson et les problèmes de sécurité. Pendant cet intervalle, les professionnels de la pêche et le conseil de gestion ont pu évaluer les avantages potentiels des quotas individuels transférables et s'habituer à l'idée qu'un programme de QIT soit mis en œuvre pour la pêche au vivaneau campêche. Comme l'exprimait laconiquement l'un des principaux pêcheurs professionnels de vivaneau campêche lors de l'audition publique qui s'est tenue le 12 août 2004 à Houma, en Louisiane : « Je veux des QIT. Je veux gagner ma vie correctement et en finir une fois pour toutes avec la course au poisson ».

### *Critères d'attribution initiale*

En ce qui concerne les critères d'attribution initiale, la disposition recommandée par le groupe consultatif était la suivante : « Répondent aux conditions requises pour l'octroi initial des parts, toute personne en possession d'un permis de la catégorie 1 ou 2 et/ou toute personne ayant obtenu ou conservé des antériorités de pêche dans le cadre d'accords juridiquement contraignants ... »<sup>33</sup>. Quelque 135 titulaires de permis de la catégorie 1 et 490 titulaires de permis de la catégorie 2 rempliraient donc les conditions requises (à la mi-2002). Les personnes en mesure d'établir l'existence d'une expérience antérieure de capitaine n'ont pas été prises en considération – ce qui a suscité une vive controverse lors de l'élaboration du huitième amendement – sauf si elles étaient titulaires d'un permis<sup>34</sup>.

Un aspect intéressant de cette recommandation du groupe consultatif est la clause selon laquelle « répondent aux conditions requises pour l'octroi initial des parts toute personne ayant obtenu ou conservé des antériorités de pêche dans le cadre d'accords juridiquement contraignants ». Bien qu'aucune donnée ne soit actuellement disponible sur la fréquence de ces transactions, l'existence de cette phrase suggère que des permis ont été cédés sans antériorités de pêche et/ou que des antériorités de pêche ont été acquises sans le permis associé.

### *Répartition initiale*

Conformément à la proposition figurant dans le projet d'options pour le vingt-sixième amendement, les parts initiales seront réparties comme suit : « Les parts initiales seront réparties entre tous les titulaires d'un permis de pêche au vivaneau campêche (les deux catégories étant prises en considération) sur la base de 10 années consécutives, l'intéressé ayant le choix entre la période 1990-1999 ou la période 1994-2003 ».

Le groupe consultatif a retenu cette formule, car elle permettrait aux titulaires d'un permis de la catégorie 2 de faire valoir les années plus anciennes (c'est-à-dire les années où ils pouvaient prélever des quantités quasi illimitées, avant l'imposition des plafonds par sortie) en vue de la détermination de leurs parts initiales. Les titulaires d'un permis de

<sup>33</sup> Lorsqu'il a examiné le profil élaboré par le groupe consultatif, le conseil de gestion n'a pas indiqué de préférence dans le cadre de cette section.

<sup>34</sup> Des membres du groupe consultatif ont indiqué que le secteur ne comptait plus de personnes en mesure d'attester une expérience antérieure de capitaine.

la catégorie 1 pouvaient également, s'ils le souhaitaient, faire valoir ces années plus anciennes<sup>35</sup>.

D'une manière générale, le groupe consultatif préférait que la période de référence couvre 10 ans, car les activités antérieures auraient ainsi un impact considérable lors la répartition des parts initiales de quota. Cette position s'expliquait notamment par la composition du groupe consultatif, majoritairement constitué de pêcheurs de la catégorie 1 ayant établi des antériorités de pêche. Lors des auditions publiques, beaucoup de titulaires de permis de la catégorie 2 avaient exprimé une préférence pour une procédure plus équitable de répartition initiale des parts.

La procédure d'attribution initiale prévue par le premier projet (huitième amendement) était basée sur une période relativement brève comprise entre 1990 et 1992. Ce choix s'expliquait par l'absence de système d'enregistrement des captures avant 1990. Les comptes rendus des réunions du conseil indiquent que celui-ci aurait opté pour une durée plus longue si un tel système avait existé.

### *Cessibilité*

La cessibilité des parts (affectations annuelles) est abordée dans deux sections du projet d'options pour le vingt-sixième amendement. La première section examine la question de savoir s'il convient de limiter le droit de céder les parts de QIT et les affectations annuelles. Le groupe consultatif a recommandé que les parts de QIT ou coupons (affectations annuelles) soient partiellement ou totalement cessibles par vente, location, don ou dévolution successorale, des limites pouvant être imposées au niveau des cessionnaires. A cet égard, le conseil de gestion a expressément choisi de ne privilégier aucune solution.

La seconde section examine la question de savoir qui pourra avoir qualité de cessionnaire. À ce propos, la recommandation figurant dans le projet d'options pour le vingt-sixième amendement est la suivante : « Les certificats et/ou coupons relatifs à des parts de QIT ne pourront être cédés qu'à des opérateurs actifs dans le secteur de la pêche commerciale aux poissons de récif (c'est-à-dire des particuliers ou des navires munis d'un permis valide pour la pêche aux poissons de récif) ». Ce choix s'explique par la volonté manifeste du groupe consultatif de veiller à ce que les quotas commerciaux fixés dans le cadre du TAC restent affectés à la pêche professionnelle aux poissons de récif.

Pour comprendre la raison d'être de ce choix, il faut bien saisir ce que recouvre la pêche au vivaneau campêche dans le golfe du Mexique. Le vaste segment de la pêche commerciale se double d'une composante récréative importante, qui bénéficie de la moitié du TAC environ. Une part importante du quota affecté à la pêche de loisir est prélevé par des navires affrétés pour des parties de pêche. Par ailleurs, des associations de protection de l'environnement participent au processus de gestion. Le groupe consultatif redoutait qu'en l'absence de restrictions applicables aux cessionnaires, des participants actifs dans le secteur de la pêche de loisir et/ou dans le domaine de l'environnement

<sup>35</sup> Par crainte d'assister à une modification des pratiques de pêche visant à accumuler des antécédents de capture, le groupe consultatif a vivement recommandé de ne pas prendre en considération des années plus récentes (à savoir 1994 et 1995) lors de la détermination des parts initiales.

n'acquière des certificats ou des coupons, réduisant ainsi la part du TAC réservée aux activités « véritablement » commerciales<sup>36</sup>.

### *Regroupement des parts*

Les membres du groupe consultatif étaient nombreux à craindre qu'en l'absence de restrictions, les parts de QIT pour la pêche commerciale au vivaneau campêche ne fassent l'objet d'un regroupement excessif. Ils ont donc inséré dans leur projet de profil la clause suivante concernant le plafonnement des droits : « Aucun titulaire de quota ne pourra détenir plus de huit pour cent des certificats de parts de QIT délivrés pour la pêche au vivaneau campêche »<sup>37</sup>. A cet égard, le conseil de gestion a choisi de ne privilégier aucune solution.

La solution actuellement retenue diffère de celle qui figurait dans le huitième amendement, où le conseil de gestion n'avait pas limité le nombre de droits de propriété détenus. Le vingt-sixième amendement étant toujours en cours d'élaboration, le conseil pourrait toutefois décider de ne pas limiter les droits de propriété.

## **6. Questions soulevées dans le cadre du processus de transition**

### *Attribution initiale des parts*

L'attribution des parts est une question délicate dans la plupart des pêcheries. D'un point de vue strictement économique, quelle que soit la manière dont les parts sont initialement attribuées, leur répartition finale sera identique si le marché sur lequel elles sont négociées est efficace. Cette affirmation s'appuie sur le théorème de Coase (Coase, 1960) selon lequel « si les droits de propriété sont clairement établis et que les coûts des transactions sont nuls, les ressources seront affectées de manière efficace quelle que soit la répartition initiale des droits de propriété et quelle que soit la partie à la transaction qui assume la responsabilité de ses effets sur l'autre partie » (Barzel, 1997, p. 77).

Toutefois, les répercussions économiques et la capacité d'atteindre d'autres objectifs sociaux varient selon les modes d'attribution. Le problème qui se pose en pratique est qu'il existe bel et bien sur le marché des externalités et des coûts de transaction, qui sont à l'origine de schémas de répartition inefficaces. La pêche illustre la manière dont des défaillances du marché ou des externalités peuvent entraîner, dans le secteur des captures, un problème de répartition inadéquate du capital, du travail et des ressources, que les QIT sont destinés à corriger. L'exigence de cessibilité inhérente à un marché concurrentiel

<sup>36</sup> Bien que cette question ne soit pas examinée en détail dans le présent document, le groupe consultatif a tenté de limiter la portée de cette disposition a) en exigeant que le Service national des pêches maritimes notifie tous les transferts de parts et/ou de coupons et b) en insérant dans le projet d'options une clause selon laquelle les parts non utilisées seraient définitivement perdues. La notification par le Service national des pêches maritimes était prévu comme un mécanisme de contrôle destiné à garantir que le quota fixé en vertu du TAC n'échappe pas au secteur de la pêche commerciale aux poissons de récif.

<sup>37</sup> Une exception est prévue pour les opérateurs qui se voient attribuer une part de QIT supérieure à 8 % lors de la répartition initiale. Ces pêcheurs ne peuvent toutefois pas acquérir de certificats ou de coupons supplémentaires tant que leur part n'est pas tombée en dessous des huit pour cent.

n'est pas respectée lorsque les ressources *in situ* ne font pas l'objet de droits de propriété clairement établis et pouvant être invoqués devant les tribunaux.

Dans le cas d'une pêcherie d'accès libre réglementé, le marché ne génère pas de prix devant être payé par le pêcheur pour accéder aux ressources. Cette externalité empêche le marché d'affecter efficacement le facteur de production que constituent les ressources, c'est-à-dire de maximiser les bénéfices réalisés par la collectivité. Au lieu de cela, il se produit une course au poisson qui épuise les stocks (Clark, 1973).

Les quotas individuels transférables ou les quotas individuels par pêcheur sont censés agir comme s'il existait des droits de propriété à l'égard des poissons dans la mer en accordant aux pêcheurs un droit d'accès aux ressources. La cessibilité de ce droit d'accès permet la formation d'un prix du marché qui se substitue au cours de la ressource dans le secteur des captures. La propriété des ressources reste acquise aux autorités américaines, mais le droit d'accès accordé dans le cadre du programme de QIT permet aux pêcheurs de décider de manière rationnelle, c'est-à-dire en vue de maximiser leurs bénéfices, quand et où pratiquer leurs activités.

D'autres défaillances du marché peuvent également survenir et affecter les prix d'équilibre sur les marchés où se négocient les transferts de parts et de certificats de QIT entre opérateurs de la pêcherie. C'est notamment le cas lorsque les informations sur les prix qui circulent sur le marché sont imparfaites. Des données communiquées sur un marché imparfait peuvent fausser le prix des parts et des certificats de QIT, ce qui entraîne la surexploitation ou la sous-exploitation de certaines pêcheries et, partant, des répercussions en matière de conservation des ressources.

Anderson (2004) démontre que les institutions économiques sont un facteur déterminant. En d'autres termes, différentes règles commerciales engendrent différents niveaux d'incitation à offrir, demander et négocier sur de nouveaux marchés, et ces différents niveaux d'incitation produisent différents mécanismes de détermination des prix qui aboutissent à des résultats très différents. Dans son modèle expérimental, les marchés sur lesquels se négocient des droits de pêche cessibles sont extrêmement volatiles et ne permettent pas la formation d'un prix d'équilibre lorsque les échanges s'effectuent par le biais d'un mécanisme de doubles enchères en l'absence de toute expérience préalablement acquise grâce à la location des droits. En revanche, cette volatilité se trouve considérablement réduite et un prix d'équilibre est atteint lorsque la détermination du prix est basée sur la location des droits au cours d'une période initiale. Cette dépendance du prix d'équilibre et des résultats à l'égard des institutions économiques implique que celles-ci doivent être prises en compte par les économistes lorsqu'ils élaborent de nouveaux instruments de gestion de type marché.

### ***Objectifs sociaux***

Il arrive que la répartition efficace des ressources ne soit pas le principal objectif des autorités de gestion. En effet, comme indiqué précédemment, la gestion des pêches aux États-Unis poursuit de nombreux objectifs contradictoires, voire conflictuels. Les attributions privilégiant la facette économique du problème de gestion doivent donc être considérées comme des solutions de second rang<sup>38</sup>.

<sup>38</sup> Rappelons que la norme nationale 5 de la loi Magnuson-Stevens précise que l'efficacité économique doit être prise en compte, mais qu'elle ne doit pas constituer le seul et unique critère de répartition initiale des ressources.

Donc, plus les institutions de marché créées par les autorités de gestion sont proches du marché parfaitement concurrentiel théorique, plus les prix d'équilibre entraînent une répartition efficace des intrants utilisés pour pêcher, à savoir le capital, le travail et les ressources halieutiques. En d'autres termes, dès lors que des institutions permettant d'atteindre le principal objectif de gestion ont été mises en place, la répartition des ressources qui en résulte permet la réalisation de l'objectif de second rang que constitue l'efficacité économique.

Cela est particulièrement vrai sur les marchés où sont attribuées des parts de quotas individuels transférables ou de quotas individuels par pêcheur. Selon la norme nationale 8, les autorités de gestion doivent veiller à préserver les communautés tributaires de la pêche. Dans le cas des pêcheries d'accès libre et d'accès libre réglementé, une telle exigence peut donner lieu à un surinvestissement dans des communautés de pêcheurs, surtout dans les régions reculées adjacentes à des terrains de pêche abondants en ressources. Lorsqu'un marché des QIT a été créé, des pêcheurs et des communautés risquent d'être affectés (McCay et Creed, 1994) si aucune institution de marché n'est créée pour les protéger.

La volonté de préserver les communautés rurales de l'ouest de l'Alaska a conduit les autorités de gestion à instaurer des quotas de capture collectifs (QC) dans la pêcherie américaine de flétan et de morue charbonnière. En accordant une attention particulière aux communautés de pêcheurs et en limitant les échanges à des cellules géographiques de faible dimension à l'intérieur de la pêcherie, ce programme de QC a amélioré la situation sociale et économique des communautés concernées en leur permettant de se livrer à des opérations de pêche commerciale (National Research Council, 1999). Aucune de ces restrictions du marché ne serait en mesure de garantir le développement ultérieur de marchés de QIT efficaces, mais l'institution qui a été créée a permis la réalisation de l'objectif social de préservation des communautés de pêcheurs tout en améliorant la rentabilité du secteur des captures.

Lorsque les pêcheries sont surexploitées, un regroupement des parts ne manquera pas de se produire après la mise en œuvre de programmes de gestion basés sur des QIT ou des quotas individuels par pêcheur, dans la mesure où le régime d'accès libre (ou d'accès libre réglementé) est remplacé par un mode de gestion rationnelle basé sur des droits d'accès, qui permet de s'approcher du rendement économique maximal (REM). Il ressort toutefois de la norme nationale 4 de la loi Magnuson-Stevens que tout regroupement excessif des parts doit être évité dans le cadre des programmes de QIT et de quotas individuels par pêcheur. Le fait que les pêcheurs se comportent en preneurs de prix lorsqu'ils vendent des produits pour lesquels il existe de nombreux substituts (demande fortement élastique) ne garantit nullement que la demande sera inélastique sur le marché des parts de QIT pour lesquelles il n'existe pas de substitut, et pourrait donner lieu à un regroupement excessif des parts.

En ce qui concerne le programme de QIT pour la pêche au cernier commun, les autorités de gestion ont minutieusement examiné la question de la capacité du processus de regroupement des parts à créer un pouvoir de marché ou à fixer les prix sur le marché en contrôlant la production dans la pêcherie. Elles sont parvenues à la conclusion que la réglementation antitrust existante permettrait, le cas échéant, de résoudre les problèmes posés par le regroupement excessif des parts (SAFMC, 1990).

Par ailleurs, conformément aux recommandations du *General Accounting Office*, le Service national des pêches maritimes élabore des lignes directrices concernant le regroupement excessif des parts (Oleson, 2002), qui fixent des limites sur lesquelles les

conseils de gestion des pêches pourront se baser pour plafonner le nombre de parts de QIT ou de quotas individuels par pêcheur pouvant être détenues par un opérateur (Anderson, 2005). De tels plafonds permettent la réalisation d'objectifs sociaux, tels que la préservation des communautés de pêcheurs ou le maintien des petites entreprises familiales de pêche comme c'est le cas dans la pêcherie du flétan de l'Alaska et de la morue charbonnière. S'ils ne permettent pas d'aligner le niveau des captures sur le rendement économique maximal, ils ont tout au moins pour effet d'améliorer la rentabilité de la pêcherie, c'est-à-dire d'atteindre l'objectif économique de second rang.

### *Justice et équité*

La définition d'objectifs sociaux fait généralement appel aux concepts de justice et d'équité mentionnés dans la norme nationale 4 de la Magnuson-Stevens. Bien que cette loi ne les définisse pas clairement, ces notions pourraient également s'appuyer sur le critère d'efficacité de Pareto, selon lequel un *statu quo* ne peut être amélioré que si la situation d'une personne s'améliore sans que celle d'une autre se détériore.

On pourrait avancer que l'attribution initiale des quotas serait juste et équitable si tous les pêcheurs recevaient, dans le cadre du programme de QIT, une part de marché identique à celle qu'ils détenaient à l'époque où ils pratiquaient la course au poisson. Ceux qui souhaitent quitter la pêcherie pourraient vendre ou louer leurs parts à ceux qui restent. Pour autant que des institutions appropriées aient été mises en place en vue de garantir la réalisation des objectifs sociaux (intégration de nouveaux entrants, préservation des communautés tributaires de la pêche, etc.) et que les coûts des transactions liés à l'échange des parts soient réduits au minimum, un prix du marché relativement efficace serait généré pour chacune des parts de QIT.

Ce mécanisme d'attribution initiale part du principe qu'avant la mise en œuvre du programme de QIT, le droit de propriété implicite des ressources *in situ* appartenait au pêcheur opérant dans la pêcherie d'accès libre réglementé. On peut également considérer que la propriété des ressources appartient à l'État ou à l'ensemble de la population du pays (Bromley, 2004). Ces propriétaires sont en droit d'obtenir une compensation en échange de la réaffectation des ressources au secteur des captures.

D'autres méthodes ont été prises en considération pour assurer une compensation de la part des pêcheurs : taxes au débarquement, redevances, ventes aux enchères de droits d'accès temporaires à une pêcherie. Chacune de ces méthodes présente des avantages et des inconvénients en ce qui concerne la détermination du niveau des prix, des taxes et des redevances, la poursuite d'objectifs sociaux ou la mise en place d'institutions de marché efficaces semblables à celles créées par les QIT. Par exemple, les taxes doivent être déterminées pour chaque période par les autorités de gestion en fonction de la rente de ressource qui varie selon les niveaux d'abondance, les coûts d'exploitation et les revenus. D'après Clark (1980), l'efficacité économique des taxes et des quotas transférables attribués est théoriquement équivalente, et ces instruments sont en principe tous deux capables d'optimiser l'exploitation des ressources collectives. Pour autant que la mesure soit appliquée correctement, l'effet d'une taxe sur la conservation des stocks serait équivalent à celui obtenu sur un marché efficace des parts ou des coupons de QIT.

Ainsi que Coase l'a exprimé avec éloquence, le résultat est identique en termes d'efficacité, quelle que soit la méthode utilisée ou quelle que soit la manière dont l'attribution initiale a été réalisée. L'identité de celui qui s'approprie le droit de propriété implicite des ressources *in situ* détermine l'identité de celui qui réalise les bénéfices dans



le cadre de chaque procédure d'attribution et l'identité de celui qui supporte les coûts. Dans le cadre d'une mise aux enchères, les autorités fédérales perçoivent les bénéfices résultant de l'affectation des ressources au secteur privé, tandis que les pêcheurs supportent les coûts en soumissionnant ou en étant contraints de renoncer à pêcher parce que leur offre était insuffisante. Dans le cadre d'un programme de QIT, ceux qui participent à la pêche engrangent les bénéfices du programme et ceux qui souhaitent quitter la pêche sont dédommagés par ceux qui désirent rester.

Lorsqu'il a reconduit la loi Magnuson-Stevens, le Congrès a imposé des restrictions concernant les taxes et les ventes aux enchères. Il a effectivement accordé un droit de propriété implicite aux pêcheurs pour leur permettre de s'approprier les rentes de ressources tout en prévoyant expressément que la propriété des ressources *in situ* restait acquise au gouvernement. En d'autres termes, si le conseil de gestion des pêches décidait de mettre un terme au programme de QIT, il ne serait pas nécessaire de verser aux pêcheurs un dédommagement correspondant à la perte de valeur des parts et des coupons détenus. Toutefois, les rentes de ressources reviendraient aux titulaires initiaux des parts de QIT et non aux autorités de gestion.

Dans la mesure où les solutions économiques s'appuient effectivement sur le critère d'efficacité, il appartient aux autorités de gestion d'indiquer clairement qui retirera les bénéfices résultant de la réaffectation des ressources au secteur privé.

### *Bénéfices exceptionnels*

Les adversaires des programmes de QIT se disent souvent inquiets à l'idée que les titulaires initiaux des parts de quotas réaliseront des bénéfices exceptionnels<sup>39</sup> si les parts sont réparties entre les opérateurs de la pêche en fonction des débarquements antérieurs. Les partisans des programmes de QIT répliquent que le régime de l'imposition des plus-values et des revenus permet déjà de récupérer la rente de ressource, qui appartient à juste titre à la collectivité ou à l'État. Toutefois, il est fort vraisemblable que la mise en œuvre d'un programme de QIT ne suffira pas, à elle seule, à produire des bénéfices exceptionnels et que c'est plutôt le relèvement du niveau d'abondance des stocks consécutif à l'instauration des quotas qui permettra aux titulaires de droits opérant dans la pêche de réaliser de tels bénéfices.

La loi Magnuson-Stevens de 1976 et ses amendements ont été interprétés en ce sens qu'ils interdisent aux autorités de vendre ou de louer des droits de pêche à des pêcheurs américains exploitant des ressources collectives au-delà des eaux territoriales des États. Dans le cadre des programmes de QIT qui ont été adoptés aux États-Unis, les droits de pêche ont donc été accordés sans contrepartie financière aux pêcheurs qui détenaient des antériorités de pêche (Gauvin, Ward, et Burgess, 1993). À la suite des transactions intervenues ultérieurement sur le marché des QIT, les parts de QIT et les coupons de volume, qui étaient initialement gratuits, ont progressivement acquis de la valeur. Ce processus a amené les autorités de gestion des pêches à redouter que des bénéfices exceptionnels ne soient générés dans la pêche.

<sup>39</sup> Les bénéfices exceptionnels résultent par définition d'un accroissement exceptionnel de la rentabilité d'une entreprise provoqué par un changement radical sur le marché, tel que variation importante et non récurrente du niveau d'abondance d'un stock, découverte d'un nouveau terrain de pêche, baisse du prix d'un facteur de production lié au progrès technologique ou encore hausse de l'offre sur laquelle l'entreprise n'exerce aucun contrôle.

Le troisième amendement au Plan de gestion des pêches aux poissons de récif (SAFMC, 1990) dispose que le conseil de gestion et le Service national des pêches maritimes se réservent le droit de récupérer à l'avenir les rentes de ressources provenant de la pêche au cernier commun et que l'impôt sur les plus-values permettra d'en recueillir une partie lors de la vente des QIT. Il ressort de l'annexe A du projet de huitième amendement au plan de gestion (GMFMC, 1994) que la première mise en vente des QIT sur le marché permet aux titulaires de réaliser des bénéfices exceptionnels sous la forme d'une rente de ressource.

Or, cette valorisation des QIT correspond en pratique à la réaffectation de la rente de ressource, qui était auparavant absorbée par les moyens de production quasi fixes que sont le capital et le travail et qui est désormais incorporée dans un facteur de production encore plus fixe, à savoir les QIT<sup>40</sup>. Par conséquent, la première mise en vente ne permet pas au pêcheur initialement titulaire des QIT de réaliser des bénéfices exceptionnels, du moins pas dans les pêcheries où les ressources collectives sont pleinement exploitées ou surexploitées.

### ***La rente de ressource dans les pêcheries où la propriété des ressources est collective***

La rente de ressource est absorbée par les facteurs de production fixes. Dans les pêcheries où la propriété des ressources est collective, les ressources *in situ* sont accessibles gratuitement aux pêcheurs, qui doivent simplement acquitter une modeste somme lors de la délivrance du permis<sup>41</sup>. La rente de ressource s'accumule donc dans la valeur du navire et de la main-d'œuvre utilisés pour pêcher.

Les bonnes années, lorsque les stocks sont abondants par exemple, des pêcheurs souhaiteront entrer dans la pêcherie. Le prix des navires, dont l'offre est fixe à court terme, augmentera en réponse à cet accroissement de la demande. Si l'accès à la pêcherie n'est ni restreint ni contrôlé, la valeur d'un navire se trouvera limitée par le coût de construction d'un nouveau bâtiment. En d'autres termes, si la valeur marchande d'un navire existant est supérieure aux coûts de construction d'un nouveau bâtiment, le pêcheur qui souhaite entrer dans la pêcherie préférera faire construire un nouveau navire plutôt que d'acquérir un bâtiment existant. Lorsque l'on se trouve en présence de plusieurs pêcheries indépendantes, l'arrivée de nouveaux venus issus d'une autre pêcherie provoquera une expansion de la flotte, une hausse de l'offre et le maintien ou la baisse du prix des navires. Dans tous les cas, les investissements en capital dans la pêcherie augmenteront et la rente de ressource se dissipera, ainsi que Gordon l'avait prédit dans son célèbre article paru en 1954.

Lorsque la main d'œuvre qualifiée est fixe à court terme, elle absorbera également une partie de la rente de ressource. Les propriétaires des navires augmenteront les salaires des capitaines et des équipages qualifiés pour les empêcher d'investir dans des bâtiments de pêche et concurrencer ainsi leurs anciens employeurs. Les majorations salariales exigées et obtenues par les équipages qualifiés seront accordées en fonction des accords de répartition des parts de pêche. Les années où les stocks sont abondants, cette

<sup>40</sup> Henderson, J.M. et R.E. Quandt (1980). *Microeconomic Theory*. McGraw Hill.

<sup>41</sup> Aux termes de la loi Magnuson-Stevens, ces droits ne doivent pas excéder le montant des coûts administratifs.

majoration sera entamée par les nouveaux venus dans la pêcherie, qui captureront une partie des ressources à mesure que leur savoir-faire augmentera.

Dans une pêcherie où la propriété des ressources est collective, la rente de ressource existe déjà, mais elle est dispersée entre des pêcheurs et des navires de pêche en nombre excessif. En d'autres termes, trop de pêcheurs capturent trop peu de poissons. La rente est incorporée dans la valeur des navires, ainsi que dans les parts de pêche accordées aux équipages et dont l'importance varie en fonction de l'abondance des stocks.

### ***La rente de ressource dans les pêcheries gérées à l'aide de quotas individuels transférables***

Les QIT instaurés en vue de gérer les pêches absorbent la rente de ressource. Dans la mesure où le total admissible de capture (TAC) détermine la quantité maximale de poisson pouvant être prélevée dans la pêcherie, les quotas individuels transférables instaurés dans le cadre du TAC deviennent le moyen de production fixe. Au terme de la procédure d'attribution initiale, les pêcheurs s'efforceront d'acquiescer des QIT pour couvrir leurs niveaux de capture. La valeur des QIT sur un marché concurrentiel correspond à la valeur actualisée des revenus nets pouvant être générés par la pêche, la rémunération du capital et du travail étant incluse dans l'ensemble des coûts d'exploitation dans la pêcherie, de même que le coût d'opportunité lié à la non-exploitation d'autres ressources.

Certains pêcheurs qui étaient présents dans la pêcherie à l'époque où la propriété des ressources était collective constateront que la location ou la vente de leurs QIT leur procurerait un revenu supérieur à celui qu'ils percevraient s'ils restaient dans la pêcherie. Prenons l'exemple d'un pêcheur qui tirait 10 000 USD par an de ses activités dans la pêcherie avant la mise en œuvre des QIT. S'il parvenait à louer ses QIT pour 8 000 USD par an tout en intégrant une autre pêcherie où il pourrait gagner 4 000 USD par an, il gagnerait 2 000 USD de plus par an. Par conséquent, lorsque des navires et des équipages quittent la pêcherie gérée par QIT, la vente des parts sur un marché concurrentiel entraîne une réaffectation de la rente de ressource. Celle-ci, qui était auparavant absorbée par des navires et des équipages en surnombre dans la pêcherie d'accès libre, est désormais intégrée dans la valeur des QIT.

Ces conclusions sont étayées par des données empiriques. Vu le moratoire sur la délivrance des permis, les navires ciblant les poissons de récif se vendent de 5 000 à 10 000 USD plus chers dans le Sud-Est des États-Unis s'ils sont en possession d'un permis (Gauvin, Ward, et Burgess, 1993). Griffin et Oliver (1991) ont constaté que l'utilisation de dispositifs d'exclusion des tortues amputerait de 16.2 millions d'USD les rentes de ressources absorbées par les navires et les équipages dans la pêcherie crevette du golfe du Mexique.

Plus près du sujet qui nous occupe, McCay et Creed (1994) ont constaté que les parts de pêche diminuaient et que les heures de travail augmentaient dans le cadre du programme de QIT mis en œuvre dans la pêcherie démersale de Scotia-Fundy. Les rentes de ressources étant réaffectées de la valeur capitalisée des navires et les parts de pêche vers la valeur des parts de QIT et des coupons de volume, l'attribution initiale de quotas gratuits aux participants du programme ne généraient pas de bénéfices exceptionnels nouveaux. En d'autres termes, la valeur d'un actif diminuait à mesure que celle d'un autre actif plus fixe augmentait.

Dans certaines circonstances, des bénéfices exceptionnels pourraient être dégagés par les opérateurs d'une pêcherie gérée par des QIT. Lorsque des ressources ont été surexploitées, la réduction de l'effort de pêche liée à la mise en œuvre fructueuse d'un programme de QIT dans le cadre de TAC revus à la baisse pourrait entraîner une reconstitution des stocks. Des bénéfices exceptionnels pourraient être réalisés par les pêcheurs titulaires de QIT si le TAC est ensuite relevé pour tenir compte de l'abondance accrue.

Si les QIT sont attribués sous forme de parts de marché, chaque titulaire de QIT verra ses coupons de volume augmenter en même temps que le TAC. D'une part, le relèvement du TAC entraîne une augmentation des quantités pouvant être débarquées et, partant, une baisse des prix des QIT. D'autre part, la hausse du volume des débarquements entraîne un accroissement des revenus nets, ce qui provoque une hausse de la demande de QIT, dont le prix diminue. Si ces deux processus ont pour effet ultime de maintenir les prix des QIT ou de les augmenter, les titulaires initiaux pourront vendre des parts de QIT sans entamer leurs profits et réaliser des bénéfices exceptionnels grâce aux nouveaux venus qui intègrent la pêcherie à mesure que les stocks se reconstituent.

L'attribution de QIT aux participants d'une pêcherie ne donne pas lieu à la réalisation de bénéfices exceptionnels lorsque les titulaires initiaux décident de vendre leurs parts, du moins pas lorsque les pêcheries sont pleinement exploitées ou surexploitées. En effet, le mécanisme du marché concurrentiel transfère vers la valeur des QIT la rente dissipée qui, dans la pêcherie d'accès libre, était absorbée par la valeur capitalisée des navires et par les parts de pêche. En d'autres termes, la rente de ressource qui était absorbée par des facteurs de production quasi fixes est désormais incorporée dans un moyen de production plus fixe, à savoir le QIT.

Alors qu'une vente aux enchères des droits d'accès permettrait à l'État ou à la collectivité d'extraire une rente de ressource, une procédure d'attribution permet en fait aux perdants du nouveau régime de gestion d'être dédommagés par les gagnants. Grâce au régime d'attribution, le mécanisme du marché concurrentiel dédommagerait efficacement et équitablement les perdants (ceux qui quittent la pêcherie), du moins dans un monde idéal. Vu les préférences exprimées par le Congrès dans la loi Magnuson-Stevens, cette solution pourrait avoir sa faveur.

## 7. Pistes de réflexion

On peut affirmer que les divers processus de transition vers une gestion rationnelle des pêches entamés aux États-Unis sont le récit d'un long combat visant à maintenir en place un système de gestion complexe, caractérisé par de nombreux objectifs contradictoires, souvent dangereux, peu rentable et qui n'assure pas la conservation des ressources halieutiques. Certaines constantes peuvent en effet être dégagées :

- **L'élément catalyseur de tout changement important semble être la crise** : Il semblerait que l'existence de longue date de pêcheries d'accès libre ait cristallisé, tant chez les pêcheurs que chez les gestionnaires des pêches, certaines attentes quant à l'accès aux ressources halieutiques. Ce n'est donc que lorsque la micro-gestion des ressources devient insoutenable et onéreuse et que les stocks se trouvent dans un état alarmant que les deux parties acceptent d'envisager la mise en œuvre d'un mode de gestion rationnelle.

- **Les bénéfices potentiels ne sont pas une incitation suffisante** : Les bénéfices susceptibles d'être engrangés dans le cadre d'une gestion rationnelle des pêches sont significatifs même si les objectifs économiques sont considérés comme accessoires par rapport aux objectifs sociaux. Ainsi, la possibilité offerte aux pêcheurs de planifier leurs opérations pour éviter les conditions météorologiques défavorables accroît nettement la sécurité en mer durant les sorties de pêche. Dans le cadre de l'actuel régime d'accès libre réglementé aux ressources, l'efficacité économique pourrait être considérablement renforcée, comme l'exige la loi Magnuson-Stevens.
- **Tout changement requiert un apprentissage** : Les institutions sont un facteur déterminant. Les méthodes de gestion influencent le déroulement des programmes de gestion des pêches. La gestion rationnelle entraîne une modification du cadre de gestion susceptible de réduire les coûts d'exploitation dans les pêcheries gérées par les autorités fédérales. Elle est également en mesure de limiter les coûts sociaux secondaires pour autant que les objectifs de gestion soient clairement établis. Toutefois, la mise en œuvre de nouveaux instruments de gestion modifie les règles de comportement dans la pêcherie. L'apprentissage des nouvelles règles et la réalisation de l'efficacité économique dans le respect des limites imposées par les objectifs de gestion sont un processus de longue haleine. Dans le cadre d'une gestion rationnelle, la location devrait être la principale forme de transfert des parts jusqu'à ce que les participants soient en mesure d'apprécier leurs nouveaux actifs à leur juste valeur et de fixer un prix de vente en fonction des valeurs qui se sont établies sur le marché des parts de quotas.
- **Le regroupement des parts est compréhensible et gérable** : Le problème du regroupement excessif des parts doit être résolu à la lumière des objectifs sociaux. Un régime de gestion rationnelle devrait accroître l'efficacité économique, sauf si les conditions potentielles de création d'un pouvoir de marché sont réunies dans le secteur des captures d'une pêcherie. L'existence d'un équilibre concurrentiel peut toutefois compromettre la réalisation de l'objectif social de préservation des communautés tributaires de la pêche. En présence d'un pouvoir de marché, le regroupement des parts pourrait entraîner une perte de bénéfices nets pour la société. La demande de produits de la mer doit être prise en compte pour garantir que le processus de regroupement soit maintenu dans des limites économiquement justifiables.
- **Une répartition juste et équitable est possible** : Le soutien des pêcheurs professionnels (et, parfois, des pêcheurs amateurs et des usagers non consommateurs) est indispensable pour garantir la mise en œuvre fructueuse d'un régime de gestion rationnelle. Une répartition initiale juste et équitable est une première étape importante du processus de transition. Les pêcheurs considéreront vraisemblablement comme juste et équitable une procédure d'attribution qui ne leur semblera ni arbitraire, ni artificielle et qui s'appuiera sur des informations complètes communiquées par les participants de la pêcherie.
- **La question des bénéfices et des droits doit être étudiée** : L'existence de bénéfices exceptionnels dans le cadre des programmes de QIT n'est pas établie avec certitude et doit être étudiée de manière approfondie avant que des mesures ne soient prises en vue de les affecter aux autorités de gestion. En revanche, la réaffectation des revenus en faveur des bénéficiaires de l'attribution initiale des droits d'accès est moins sujette à caution. Les équipages pourraient perdre, ne

serait-ce qu'en faveur des propriétaires des navires, les avantages salariaux liés à la qualification et les transformateurs pourraient perdre une partie des rentes de ressources qu'ils avaient été en mesure d'extraire grâce aux prix négociés avec les pêcheurs.

- **Les pêcheurs détiennent la clé de leur avenir** : Des quotas individuels transférables ont été adoptés aux États-Unis pour les pêches au cernier commun, au flétan et à la morue charbonnière, au mactre solide, de même que pour la pêche au thon à la senne coulissante. Leur mise en œuvre est envisagée pour la pêche au vivaneau campêche. Une coopérative a été constituée pour gérer le lieu de l'Alaska. En dépit des promesses de ce modèle de la gestion, l'avenir de la pêche reste entre les mains de ceux qui peuvent s'approprier le droit de propriété des ressources in situ. La capacité de ceux qui sont expressément ou implicitement titulaires d'un droit de propriété – qu'il s'agisse de personnes de droit privé ou de pouvoirs publics – à développer des marchés efficaces capables d'atteindre les objectifs de gestion déterminera l'amélioration ou le déclin des pêches.

Faute d'instruments de type marché capables de répartir les ressources de manière efficace – même si celle-ci ne représente qu'une solution de second rang – le secteur de la pêche continuera d'être en proie à de nombreux problèmes et de supporter les coûts de la non-réalisation des bénéfices nets potentiels et des retombées économiques associées qu'un régime de gestion rationnelle permettrait d'enregistrer.

## *Bibliographie*

- Andersen, Christopher M. (2004), "How Institutions Affect Outcomes in Laboratory Tradable Fishing Allowance Systems." *Agricultural and Resource Economics Review*, 33(2):193-208.
- Anderson, Lee G. (2005), "Guidance to Councils on the Factors to Consider When Determining an Excessive Share in IFQ Fisheries." Draft report prepared for the National Marine Fisheries Service, Silver Spring, Maryland, janvier, 42 pp.
- Barzel, Y. (1997), *Economics of Property Rights*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Berman, Matthew et Linda Leask (1994), "On the Eve of IFQs: Fishing for Alaska's Halibut and Sablefish." Alaska Review of Social and Economic Conditions, University of Alaska Anchorage, Institute of Social and Economic Research, Vol. XXIX, No. 2, novembre, 20 pp.
- Bishop, Richard C. (1978), "Endangered Species and Uncertainty: The Economics of the Safe Minimum Standard." *American Journal of Agricultural Economics*, 60(1):10-18.
- Bromley, Daniel W. (2004), "Purging the Frontier From Our Mind: Crafting A New Fisheries Policy." Paper presented at "Fishing Rights or Fishing Wrongs?" University of Washington, 29-30 avril, 29 pp.
- Buchanan, James M. (1980), "Rent Seeking and Profit Seeking." Chapitre 1 in *Toward a Theory of the Rent Seeking Society*, College Station, Texas A&M University.
- Cabot, Courtenay Bromfield (1996), "Shrimp and Sea Turtles in the Gulf of Mexico: An Economic Analysis of the Effects of Turtle Excluder Devices on the Shrimp Fishery and the Benefits of Protecting Sea Turtles." Senior Honors Thesis, Northwestern University, Mai, 50 pp.
- Cato, James C., Fred J. Prochaska, et Peter C.H. Pritchard (1978), *An Analysis of the Capture, Marketing and Utilization of Marine Turtles*. Final report, Purchase Order N° 01-7-042-11283, Environmental Assessment Division, National Marine Fisheries Service, St. Petersburg, Floride.
- Clark, Colin W. (1973), "The Economics of Overexploitation." *Science*, 181:630-633.
- Clark, Colin W. (1973), "Profit Maximization and the Extinction of Animal Species." *J. Polit. Econ.*, 81:950-961.
- Clark, Colin W. (1980), "Towards a Predictive Model for the Economic Regulation of Commercial Fisheries." *Can. J. Fish. Aquat. Sci.*, 37:1111-1129.
- Coase, R.H. (1960), "The Problem of Social Cost." *The Journal of Law and Economics*, 3:1-44.

- Day, Susan Virginia (1988), "Estimating the Non-Consumptive Use Value of Whale Watching: An Application of the Travel Cost and Contingent Valuation Techniques." Chapitres 3, 4, 6, Annexe A, et Bibliography of a Masters Thesis, Department of Natural Resource Economics, University of Rhode Island, Kingston, Rhode Island.
- Gauvin, John R., John M. Ward, et Edward E. Burgess (1994), "Description and Evaluation of the Wreckfish (*Polyprion Americanus*) Fishery Under Individual Transferable Quotas." *Marine Resource Economics*, 9(2):99-118.
- Gordon, H. Scott (1954), "The Economic Theory of a Common-Property Resource: The Fishery." *Journal of Political Economy*, 62:124-42.
- Griffin, W.L. et Chris Oliver (1991), "Evaluation of the Economic Impacts of Turtle Excluder Devices (TEDs) on the Shrimp Production Sector in the Gulf of Mexico." Draft report, MARFIN Project N° NA-87-WC-H-06139. Agricultural Economics Dept., Texas A&M University, College Station, TX 77843-2124.
- GMFMC (1994), Projet de huitième amendement.
- Gulf of Mexico Fishery Management Council (1996), "Draft Amendment Number 9 to Fishery Management Plan for the Shrimp Fishery of the Gulf of Mexico, U.S. Waters With Supplemental Environmental Impact Statement, Regulatory Impact Review, Initial Regulatory Flexibility Analysis, and Social Impact Assessment." Lincoln Center, Suite 331, 5401 West Kennedy Boulevard, Tampa, Floride, Septembre, 145 pp.
- Hartley, M. et M. Fina (2001), "Allocation of Individual Vessel Quota in the Alaskan Pacific Halibut and Sablefish Fisheries." In Ross Shotton (ed.) (2001). "Case Studies on the Allocation of Transferable Quota Rights in Fisheries." Documents techniques sur les pêches 411-412, Spécialiste des ressources halieutiques, Service des ressources marines, Division des ressources halieutiques, Département des pêches de la FAO, Rome, FAO, 373 pp.
- Hoagland, Porter, Di Jin, Patricia Lee, Christopher Croft, Lyn Davidson et Sarah Wallis (1996), "Market-Based Incentives to Reduce Fisheries Bycatch." Contrat NOAA n° 50-DGNF-5-00172, National Marine Fisheries Service, Silver Spring, MD, février, 120 pp.
- International Pacific Halibut Commission (1987), "The Pacific Halibut: Biology, Fishery, and Management." Seattle, Washington.
- Kirkley, James, John Ward, John Walden et Eric Thunberg (2002), "The Estimated Vessel Buyback Program Costs to Eliminate Overcapacity in Five Federally Managed Fisheries." Final Contract report to the National Marine Fisheries Service, Silver Spring, Maryland. Virginia Institute of Marine Science, College of William and Mary, Gloucester, Virginia, juin, 10 pp.
- Knapp, Gunnar (1996), "Alaska Halibut Captains' Attitudes Towards IFQs." *Marine Resource Economics*, 11(1):43-55.
- Loomis, John B. et Douglas M. Larson (1994), "Total Economic Values of Increasing Gray Whale Populations: Results from a Contingent Valuation Survey of Visitors and Households." *Marine Resource Economics*, 9(3):275-286.
- McCay, Bonnie J. et Carolyn F. Creed (1994), "Individual Transferable Quotas in Clams and Fish: A Comparative Analysis." C.M. 1994/T:20, Theme Session on Improving



- the Link Between Fisheries Science and Management: Biological, Social, and Economic Considerations, Conseil international pour l'exploration de la mer, 82<sup>nd</sup> Statutory Meeting, St. John's, Newfoundland, Canada, septembre, 9 pp.
- McCay, Bonnie J. et Svein Jentoft (1998), "Market or Community Failure? Critical Perspectives on Common Property Research." *Human Organization*, 57(1): 21-29.
- Macinko, Seth et Daniel W. Bromley (2001), "Through the Looking Glass: Marine Fisheries Policy for the Future." Final report to the Pew Charitable Trusts, septembre, 40 pp.
- Matulich, Scott C., Ron C. Mittelhammer et Carlos Reberte (1996), "Towards a More Complete Model of Individual Transferable Fishing Quotas: Implications of Incorporating the Processing Sector." *Journal of Environmental Economics and Management*, 31:112-128.
- National Marine Fisheries Service (1994), "The IFQ Programme, Insights and Updates." Restricted Access Management Division, février.
- National Marine Fisheries Service (2000), "Fisheries of the United States, 1991" Current Fishery Statistics No. 9900, U.S. Department of Commerce, National Oceanic and Atmospheric Administration, octobre, 126 pp.
- National Research Council (1999), *The Community Development Quota Program in Alaska*. National Academy Press, Washington, D.C.
- Northwest Pacific Fisheries Management Council (1992), "True North.", octobre.
- Oleson, Keith W. (2002), "Individual Fishing Quotas; Better Information Could Improve Program Management." GAO-03-159, Report to the Chairman and Ranking Minority Member, Subcommittee on Oceans, Atmosphere, and Fisheries, Committee on Commerce, Science, and Transportation, U.S. Senate, United States General Accounting Office, décembre, 49 pp.
- Pautzke, C.G. et Chris W. Oliver (1997), "Development of the Individual Fishing Quota Programme for Sablefish and Halibut Longline Fisheries off Alaska." North Pacific Fishery Management Council.
- Richardson, Edward J. (1994), "Wreckfish Economic and Resource Information Collection with Analysis for Management." E.J. Richardson Associates, Economic and Market Research for the Fishing, Aquaculture, and Natural Resource Industries, P.O. Box 236, Sandown, New Hampshire, mars, 84 pp.
- Scott, Tara (2004), "An Economic Assessment of Reducing Incidental Capture of Sea Turtles in the Northwest Atlantic Pelagic Longline Fishery." A Thesis Presented to the Faculty of the School of Marine Science, The College of William and Mary, Gloucester, Virginia, 83 pp.
- Sedberry, G.R., G.F. Ulrich et A.J. Applegate (1993), "Development and Status of the Fishery for Wreckfish (*Polyprion americanus*) in the southeastern United States." Proceedings of the Gulf and Caribbean Fisheries Institute, 58:118-129.
- South Atlantic Fishery Management Council (1990), "Wreckfish." Amendment Number 3, Regulatory Impact Review, Initial Regulatory Flexibility Analysis and Environmental Assessment for the Fishery Management Plan for the Snapper Grouper Fishery of the South Atlantic Region, 1 Southpark Circle, Suite 306, Charleston, South Carolina 29407-4699, août, 34 pp.

- South Atlantic Fishery Management Council (1991), "Final Amendment 5 (Wreckfish), Regulatory Impact Review, Initial Regulatory Flexibility Determination, and Environmental Assessment for the Fishery Management Plan for the Snapper-Grouper Fishery of the South Atlantic Region." 1 Southpark Circle, Suite 306, Charleston, South Carolina 29407-4699, septembre, 89 pp.
- Sissenwine, Michael (1992), "Analysis of the Potential Economic Benefits from Rebuilding U.S. Fisheries." Draft Report, Office of the Senior Scientist for Fisheries, NMFS, USDOC, Silver Spring, Maryland, avril.
- Ward, John M. (1994), "The Bioeconomic Implications of A Bycatch Reduction Device as a Stock Conservation Management Measure." *Marine Resource Economics*, 9(3):227-240.
- Ward, John M. et Walter R. Keithly, Jr. (1999), "Determining the Impacts of Adopting Property Rights as a Fisheries Management Tool in Regulated Open Access Fisheries." FAO Fish Rights 99 Conference, 14-17 novembre, Fremantle, Australia.
- Ward, John M. et Seth Macinko (1996), "Static and Dynamic Implications of a Gear Modification Designed to Reduce Bycatch in a Stylized Fishery." *The Southern Business and Economic Journal*, 19(4):273-292.
- Ward, John M. et Rebecca Metzner (éditeurs) (2002), "Expert Consultation on Catalyzing the Transition Away from Overcapacity in Marine Capture Fisheries." FAO, Rapport sur les pêches No. 691, FIPP/R691, Organization des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture, Rome, Italie, 15-18 octobre, 94 pp.
- Ward, John M. et James M. Nance (1994), "1994 Update to the Stock Assessment and Fishery Evaluation (SAFE) Report for the Gulf of Mexico Shrimp Fishery." National Marine Fisheries Service, Southeast Regional Office, 9721 Executive Drive, North, St. Petersburg, FL.
- Ward, John M., Eric Thunberg et Pamela Mace (2005), "A Guide to Fish Harvesting Capacity and Its Relationship to Excess Capacity and Overcapacity" In press, *Marine Resource Economics*.
- Ward, John, Charles Adams, Wade Griffin, Richard Woodward, Mike Haby, James Kirkley, and Walter Keithly (2004), "Shrimp Business Options, Proposals to Develop a Sustainable Shrimp Fishery in the Gulf of Mexico and South Atlantic." Draft Report Developed by the National Marine Fisheries Service for the Gulf of Mexico and South Atlantic Shrimp Harvesters, Office of Constituent Services, National Marine Fisheries Service, Silver Spring, Maryland, 19 août.
- Whitehead, John C. (1992), "Ex Ante Willingness to Pay with Supply and Demand Uncertainty: Implications for Valuing a Sea Turtle Protection Programme." *Applied Economics*, 24:981-988.



LES ÉDITIONS DE L'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16  
IMPRIMÉ EN FRANCE  
(53 2006 01 2 P) ISBN 92-64-03667-9 – n° 55058 2007

# Les mécanismes du marché au service de la pêche

## COMMENT FACILITER LEUR UTILISATION

Pourquoi les mécanismes du marché ne sont-ils pas plus largement mis au service de la gestion des pêcheries dans les pays de l'OCDE ? En dépit des effets favorables avérés qu'apportent des instruments tels que les droits d'accès négociables et les quotas individuels transférables, leur généralisation se heurte toujours à une certaine résistance dans bien des pays membres. Ce phénomène tient pour beaucoup à un manque d'information sur les avantages et les coûts liés à l'introduction des mécanismes de marché. S'ajoute l'incertitude entourant les stratégies dont on dispose pour parer aux problèmes techniques, institutionnels et politiques, posés par la conception et mise en œuvre de ces mécanismes de marché.

Cette étude entend donner un nouvel éclairage sur le principe des instruments de type marché et aider les décideurs à y recourir davantage pour gérer les pêcheries. Les résultats sont tirés d'une enquête sur l'utilisation des instruments de type marché dans les pêcheries de l'OCDE qui met en évidence les principales caractéristiques de ces instruments dans différents pays. À l'issue de l'enquête, force est de constater que la gestion des pêcheries fait en pratique intervenir un large éventail d'instruments de type marché dans les pays de l'OCDE. D'où, le plus souvent, des améliorations en termes d'efficacité économique du secteur et de viabilité des stocks de poissons.

Du point de vue de l'élaboration des politiques, l'étude a surtout pour intérêt de dégager des mesures concrètes susceptibles de remédier aux diverses difficultés qui s'opposent à une application plus large des instruments de type marché. Les décideurs seront ainsi plus à même de définir des stratégies propices à la multiplication des mécanismes du marché dans les pêcheries de l'OCDE.

Le texte complet de cet ouvrage est disponible en ligne à l'adresse suivante :

<http://www.sourceocde.org/agriculture/9264036679>

Les utilisateurs ayant accès à tous les ouvrages en ligne de l'OCDE peuvent également y accéder via :

<http://www.sourceocde.org/9264036679>

SourceOCDE est une bibliothèque en ligne qui a reçu plusieurs récompenses. Elle contient les livres, périodiques et bases de données statistiques de l'OCDE. Pour plus d'informations sur ce service ou pour obtenir un accès temporaire gratuit, veuillez contacter votre bibliothécaire ou [SourceOECD@oecd.org](mailto:SourceOECD@oecd.org).

[www.oecd.org](http://www.oecd.org)



ÉDITIONS OCDE

ISBN 92-64-03667-9  
53 2006 01 2 P

