

Chapitre 5.

Mener à bien les réformes des pêches

Cette étude montre que le redressement des pêches nécessite souvent des réformes des politiques de la pêche et parfois une modification du cadre de gestion de la pêche. Dans le cadre de travaux antérieurs, l'OCDE a proposé des moyens d'assurer le succès des réformes, en soulignant notamment la nécessité de parvenir à un accord avec les parties prenantes sur la situation de la pêche et les objectifs du plan de redressement. Il est essentiel que les parties prenantes interviennent car elles peuvent apporter beaucoup au processus de réforme, par exemple en fournissant des renseignements sur les risques et les incertitudes. Les réformes doivent poursuivre des objectifs réalistes et atteignables. Dans le cas contraire, elles manqueront de crédibilité et leurs chances de succès seront minces. Les travaux de l'OCDE montrent que les mesures de gestion de la pêche fondées sur des droits donnent souvent de bons résultats sur le plan du redressement des pêches. Ces droits peuvent en effet inciter les parties prenantes à soutenir un redressement dont ils tirent avantage.

Que faut-il pour assurer le succès d'une réforme ? Si un redressement des pêches est nécessaire, c'est que le régime de gestion en place ne porte pas ses fruits et qu'il faut le réformer. Les décisions concernant l'opportunité et la manière de procéder à ce redressement sont d'ordre public et font intervenir des facteurs divers. Ces choix font écho aux réalités sociales, économiques, environnementales et politiques.

Bien que le redressement des pêches puisse apporter des avantages considérables, et que, très souvent, l'inaction ne soit pas une option valable, la mise en œuvre des mesures nécessaires peut être difficile. L'OCDE a déjà accompli de nombreux travaux sur la manière de mener des réformes avec succès. Elle a rendu compte dans une publication récente de réformes des politiques de la pêche menées dans différents pays (OCDE, 2011), tandis que Sutinen (2008) a analysé les aspects de ces réformes qui touchent à l'économie politique (encadré 5.1).

La mise en place d'un plan de redressement n'est pas une simple question d'ordre technique, elle nécessite des mesures spécifiques faisant intervenir toutes les parties prenantes. Aussi bien conçu soit-il du point de vue technique, un tel plan est voué à l'échec si les parties prenantes n'y adhèrent pas et n'agissent pas en conséquence. Pour obtenir leur soutien ou, au moins, limiter leur opposition, l'une des solutions envisageables consiste à les faire participer au processus d'élaboration et de mise en œuvre, d'autant que leur mobilisation peut apporter des connaissances spécifiques sur la pêche concernée.

Encadré 5.1. Économie politique de la réforme

Malgré 30 ans de programmes de gestion des pêches, la plupart des pays côtiers n'ont pas réussi à maîtriser efficacement l'exploitation de leurs eaux, ni à maintenir des stocks halieutiques sains. Selon les estimations, la moitié des stocks halieutiques naturels étaient pleinement exploités en 2005 et environ un quart étaient surexploités, épuisés ou en cours de reconstitution après épuisement. Il n'est toutefois pas rare que les données statistiques et scientifiques soient ignorées dans la formulation de l'action publique. Ainsi, le total admissible de capture est souvent fixé au-delà des niveaux recommandés par les chercheurs pour assurer la pérennité des stocks. De telles « erreurs de gouvernance » s'expliquent par les éléments suivants : i) les intérêts particuliers de chacun ; ii) l'ignorance des électeurs ; iii) la multitude des problèmes ; iv) le manque de vision à long terme ; v) la dissociation des coûts et des avantages ; et vi) les lourdeurs administratives.

La courte vue des principaux acteurs et la dissociation des avantages et des coûts des produits de la pêche influent considérablement sur le choix des mesures de gestion. Les représentants politiques font souvent preuve d'un manque de vision à long terme lorsqu'ils votent une loi ou un budget spécifique en faveur de la pêche. Les pêcheurs eux aussi ont tendance à considérer la situation à court terme parce qu'ils n'ont aucune assurance sur les résultats futurs de leur activité, et que les mesures à venir, les stocks et les marchés sont très incertains. Ainsi, les actions de préservation qui pourraient être efficaces sont souvent reléguées au second plan au motif qu'elles font peser sur les utilisateurs des coûts à court terme, leur demandant donc un sacrifice, en échange d'avantages futurs qui ne leur reviendront pas forcément.

Le débat politique ne peut faire émerger des mesures de préservation efficaces qu'à la seule condition que ceux qui doivent consentir un sacrifice à un moment donné puissent s'attendre à en retirer des avantages plus tard. Pour corriger ou limiter au minimum les erreurs de gouvernance en matière de pêche, les pouvoirs publics nationaux peuvent créer des droits de propriété sans ambiguïté (quotas et licences individuels transférables, par exemple), accorder des droits et confier les responsabilités aux individus et aux groupes d'utilisateurs à l'échelle locale, et mettre en œuvre la récupération des coûts et divers types de dispositifs de financement durables, de manière à modifier la structure des incitations. En dernier ressort, la réussite de ces mesures dépend toujours des intérêts des acteurs du secteur privé et de leur soutien.

Source : Sutinen (2008).

Établir d'un commun accord le diagnostic et les objectifs

La participation des acteurs est propre à chaque situation et peut varier, mais il convient de répondre à deux questions avant de concevoir un plan d'action précis de redressement de la pêche : quelle est la situation de la pêche concernée et quels sont les objectifs du plan ?

Évaluer la situation de la pêche concernée sur le plan biologique, halieutique et sociétale et déterminer quelles sont les causes des difficultés rencontrées constitue une étape importante. De graves problèmes se posent si les parties ne sont pas d'accord, au moins de manière générale, sur ces questions. Les raisons pour lesquelles le redressement s'impose (surpêche, changements écologiques et/ou autres facteurs) peuvent aussi faire l'objet de divergences de vues. Or, la conception des plans est fortement influencée par l'évaluation de ces causes et la façon de les aborder.

Les incertitudes concernant les données biologiques et économiques sont susceptibles de jeter un doute sur la situation des stocks et des pêches, ce qui peut empêcher de parvenir à un accord sur l'état des pêches, la nécessité d'agir en vue d'un redressement et les moyens à mettre en œuvre à cette fin. Dans ces circonstances, il peut être utile d'associer les parties prenantes à la collecte des données et de les interroger sur leur perception des risques et des incertitudes, de façon à profiter de leurs connaissances et de leur expérience. Cependant, si consensus il y a sur la situation de la pêche, il faut qu'il concorde avec les données scientifiques, dans les limites raisonnables déterminées par l'incertitude scientifique et une pratique scientifique rigoureuse.

S'entendre sur l'état des ressources est souvent problématique lorsqu'il s'agit de ressources partagées qui se situent en dehors des zones nationales de gestion exclusive. Il est donc difficile d'y conduire des plans de redressement efficaces et de les faire respecter. C'est ce que confirme une grande partie des études de cas sur les ORGP conduites pour ce projet. Le cas du flétan noir de l'Atlantique Nord met en évidence certaines des difficultés liées à la gestion de stocks partagés dans des eaux internationales. En l'occurrence, l'absence d'accord entre les gouvernements et les parties concernées sur l'état du stock a eu des effets préjudiciables sur les efforts de redressement. En 2003, les pays membres de l'OPANO se sont mis d'accord sur un plan de redressement de 15 ans fondé sur un TAC réparti entre les États participants. Des ressources considérables ont été affectées à la gestion du stock sans grand succès. La mortalité par pêche est en effet restée supérieure à ce qui était envisagé dans le plan et les prises ont systématiquement dépassé le TAC fixé. Le plan de gestion ne tenait pas compte des aspects économiques. Les éléments scientifiques ont suscité de graves désaccords et même si différents acteurs ont pu faire entendre leur voix, ils ne disposaient pas d'un réel pouvoir de décision. La situation a changé depuis, mais cette expérience apporte un éclairage sur certains des problèmes rencontrés communément dans la gestion des pêches internationales.

Le thon rouge du Sud géré par la Commission pour la conservation du thon rouge du Sud (Commission for the Conservation of the Southern Bluefin Tuna – CCSBT) constitue un autre cas en la matière. La CCSBT comprend six membres et trois collaborateurs non membres (dont l'Union européenne). Elle n'a pas mis en place de plan spécifique de redressement, mais le but initial (à la fin des années 80) était de faire en sorte que la biomasse féconde atteigne à l'horizon 2010 le niveau de 1980. Cependant, il est apparu au cours de la « phase de redressement » que cet objectif ne serait pas atteint, et les ambitions ont été revues. En 2009, il a été fixé comme objectif d'atteindre 20 % du stock de reproducteurs d'origine, sans date butoir cependant. En fait, il a été difficile de parvenir à un consensus sur le TAC pendant la période 1997–2003 ; les parties n'étaient pas

d'accord sur les éléments scientifiques présentés, le recrutement était faible et le système de gestion excluait certains pays qui exploitaient pourtant le stock. La priorité a été accordée à la réalisation des objectifs biologiques, les considérations économiques étant reléguées à l'arrière-plan, d'où une stratégie à court terme consistant à susciter une hausse (annuelle) de la biomasse féconde et à réduire le risque de chute du recrutement. Les principales mesures de gestion employées ont été un TAC global, des quotas par pays, une liste de navires autorisés et un système d'information commerciale. Ces actions se sont néanmoins révélées peu utiles : la surpêche est systématique et la biomasse décline. Contrairement au volet scientifique de la gestion de ce stock, qui a bénéficié d'un financement très important, l'aspect économique n'a fait l'objet d'aucune analyse spécifique par la CCSBT lors de la conception du programme de redressement.

Il est important de définir et de fixer les objectifs d'un commun accord. Cependant, bien qu'une pêche non durable soit généralement sous-optimale pour la collectivité, il y a des chances pour que les divers acteurs et membres de la société ne portent pas le même regard sur les valeurs auxquelles doit obéir la stratégie de redressement. Les différents groupes de parties prenantes risquent donc d'avoir des divergences de vues sur les objectifs à poursuivre, les actions à mener et les acteurs à qui les confier, chacun de ces groupes privilégiant les objectifs et les mesures qui concordent le plus avec ses priorités. En l'occurrence, les parties prenantes ne se limitent pas aux pêcheurs. Cette recherche de rente est souvent cause de difficultés dans la mise en œuvre des plans de redressement, et parfois même d'échec.

Les objectifs fixés par le plan doivent être réalistes et atteignables, il faut donc que le plan lui-même soit applicable. La participation des acteurs, autrement dit leur adhésion au plan et aux mesures qu'il impose, peut en faciliter la mise en œuvre effective.

Dans la plupart des cas, réformer la gestion des pêches a des conséquences variées sur les différentes parties prenantes, ce qui soulève une multitude de problèmes de redistribution. Il faut tenir compte de la manière dont les coûts et avantages du plan de redressement sont répartis entre les parties prenantes. Généralement, le redressement se traduit d'emblée par des coûts, mais il faut parfois du temps pour que ses avantages profitent à un grand nombre. Aussi ceux qui supportent ces coûts à l'origine ne sont-ils pas forcément ceux qui retirent ensuite les fruits du plan de redressement. Pour que les pêcheurs acceptent de faire des sacrifices, ils doivent avoir une contrepartie sur laquelle compter. Dans le cas contraire, rien ne les encourage à participer au redressement. Les décideurs doivent en tenir compte dans la conception des plans. Plusieurs solutions s'offrent à eux pour limiter les risques, par exemple des transferts définis en fonction des résultats obtenus. Dans certains cas, il est nécessaire de recourir à des mesures d'accompagnement et à des dispositifs d'indemnisation, non seulement pour compenser les pertes de revenu mais aussi pour assurer le succès des réformes elles-mêmes (encadré 5.2).

Le succès du plan de redressement nécessite d'identifier les parties prenantes et de déterminer comment elles seront touchées par ce plan. On a constaté que la passivité des parties prenantes affaiblissait les plans de gestion. Il faut non seulement les recenser, mais aussi définir le rôle de chacune d'elles dans le processus (le cas échéant) : qui prend les décisions, quelles décisions, comment et quand. Quoi qu'il en soit, même s'il est important de mobiliser les parties prenantes, comme nous le soulignons ici, il faut garder à l'esprit que le redressement des pêches présente de nombreuses similitudes avec l'investissement public et qu'à ce titre, les décisions et responsabilités appartiennent en dernier ressort aux autorités publiques.

Plusieurs des études de cas réalisées pour ce rapport soulignent l'importance de la participation des parties prenantes à l'ensemble du processus de redressement, depuis sa préparation jusqu'à sa mise en œuvre. Dans de nombreux cas, ce sont les parties concernées elles-mêmes qui prennent l'initiative des opérations de redressement, comme au Japon, en Corée, en Islande et en France. Le cas du toroumoque japonais dans la préfecture d'Akita, au Japon, est intéressant, puisque les parties prenantes jouent un rôle actif dans l'effort de redressement. Après des dizaines d'années de limitation des moyens de production et de réglementations techniques, l'état du stock a fini par imposer une interdiction de la pêche entre septembre 1992 et septembre 1995. Ce sont les groupes d'acteurs locaux qui se sont eux-mêmes imposé cette interdiction. À l'issue de ces trois années, un TAC a été appliqué. Fixé par le groupe local de gestion des pêches, il se situait à la moitié de la population de reproducteurs estimée. La situation biologique est meilleure aujourd'hui, mais pas la situation économique, en raison de la chute des prix et de l'arrivée sur le marché de nouvelles espèces qui ont remplacé le toroumoque japonais.

Les mesures prises au Japon répondaient à deux objectifs : a) assurer le rétablissement biologique et, b) optimiser les profits de chaque pêcheur. Un dialogue actif a prévalu entre les pouvoirs publics nationaux et municipaux d'une part, et les groupes d'acteurs locaux d'autre part. Il est important de noter que l'accès limité à la pêche a garanti que les avantages attendus sont allés aux pêcheurs ayant assumé les coûts de l'interdiction. Les parties prenantes se sont fortement mobilisées, ce qui explique l'autoréglementation dans les pêches côtières japonaises. L'autocontrôle a joué un rôle considérable. Un mécanisme de compensation a été utilisé pour répartir équitablement le poids de l'effort de redressement entre les autorités nationales et préfectorales d'une part, et les pêcheurs d'autre part.

Encadré 5.2. Atténuer les effets redistributifs

La capacité de la gestion à atténuer les effets redistributifs du redressement repose sur l'aptitude à conjuguer efficacement un large éventail de mesures, des échéances et des critères de décision clairs. La participation des parties prenantes aux décisions influe sur l'acceptabilité de celles-ci, mais elle repose elle-même sur l'existence d'un régime de droits d'exploitation qui permet de s'engager sur le long terme. Les collectivités font partie du groupe d'acteurs qui ont besoin qu'il existe un tel régime.

Le calendrier de redressement est souvent contesté, en particulier dans le cas des espèces à durée de vie longue exploitées dans les pêches multispécifiques. Dans ces circonstances, les effets redistributifs se cumulent au fil du temps et se transmettent d'une espèce à l'autre, encourageant encore les pêcheurs à résister au plan de redressement. Leur atténuation peut s'appuyer sur l'existence d'activités halieutiques de substitution. En l'absence de possibilités de substitution, l'établissement d'un calendrier bien défini associé à un régime garantissant à long terme des droits d'exploitation aux acteurs peut constituer une solution d'atténuation à longue échéance.

Une approche fondée sur des règles nécessite de définir des points de référence de précaution ou limites. Elle implique aussi de décider des actions non discrétionnaires à mener lorsque ces limites sont atteintes. L'expérience montre qu'il est important de définir les conditions auxquelles le redressement est obligatoire et de faire respecter les règles rigoureusement tout au long du processus (Caddy et Agnew, 2004 ; FAO, 2005).

Source : Hanna (2009).

Décider des mécanismes de redressement des pêches

La théorie et l'expérience montrent que les systèmes de gestion fondés sur les droits, s'ils sont bien conçus, peuvent être efficaces pour encourager un comportement responsable, moyennant des incitations, et donc faciliter le processus de redressement. La pêche au hoki en Nouvelle-Zélande et la pêche pélagique en Islande en fournissent des exemples. Cependant, les systèmes comme les QIT sont souvent critiqués parce qu'ils accordent la priorité aux bénéfices et à la rente économique, au détriment des objectifs écologiques comme le maintien de la biodiversité ou de préoccupations sociales plus vastes, comme l'emploi, la justice sociale ou le patrimoine culturel. Dès lors qu'ils sont correctement conçus, les systèmes de gestion fondés sur les droits permettent d'optimiser les avantages tirés des ressources pour la société, mais certains des avantages possibles ne présentent pas de valeur marchande et, de ce fait, n'entrent pas en ligne de compte dans le processus d'optimisation à l'œuvre dans le cadre des transactions commerciales.

Il est fréquent que l'introduction de systèmes de gestion fondés sur les droits se heurte à une opposition politique. L'idée que les ressources halieutiques sont et doivent être considérées comme un bien commun est largement répandue, bien qu'il soit clairement établi aujourd'hui qu'en l'absence de droits exclusifs bien définis, les stocks sont mis à mal dans la majorité des cas. En outre, il arrive souvent que la législation elle-même définisse ces ressources comme un bien commun, ce qui constitue une difficulté pour les décideurs voulant passer à des systèmes de gestion fondés sur les droits. Il convient de noter que la résistance à la gestion fondée sur les droits, ou son acceptation, est plus ou moins forte en fonction de l'identité des attributaires. Les systèmes dans lesquels les droits sont collectifs, par exemple, suscitent normalement moins de contestation de la part de certains acteurs.

On peut remarquer que la plupart des systèmes de ce type ne cherchent pas à privatiser les ressources, mais créent des droits exclusifs pour les pêcheurs. De cette manière, les ressources elles-mêmes demeurent un bien commun, même si le droit de les exploiter est individualisé.

Les droits de pêche exclusifs empêchent les non-titulaires de participer à l'activité halieutique. Le mode d'attribution de ces droits de pêche fait souvent l'objet de vifs désaccords politiques et constitue même dans nombre de pays le point faible des plans de gestion fondés sur les droits. Le plus souvent, les droits exclusifs sont accordés en fonction des captures antérieures (système de « droits acquis »), mais leurs détracteurs considèrent que cela revient peu ou prou à faire cadeau d'une précieuse ressource publique à des intérêts privés. Pour surmonter cette objection, certains pays mettent parfois les droits de pêche aux enchères mais les pêcheurs sont souvent opposés à cette méthode.

Si les gestionnaires des pêches et les responsables publics considèrent qu'une gestion fondée sur les droits n'est pas applicable ni souhaitable, ils peuvent se tourner vers toute une série d'autres mesures. On peut certes se demander si et quand la gestion fondée sur les droits est optimale pour le bien-être de la société, mais elle peut néanmoins servir à redresser les pêches et à dégager une rente. Il faut noter que les systèmes de gestion fondés sur les droits doivent reposer sur plusieurs mesures directes (contraignantes) pour fonctionner efficacement.

Le recours aux permis, comme pour la pêche au merlu en Namibie, et aux taxes, par exemple en Mauritanie, s'est traduit par un relatif succès pour assurer la durabilité de certaines pêches. Ces systèmes sont très tributaires du suivi des prises, plus ou moins

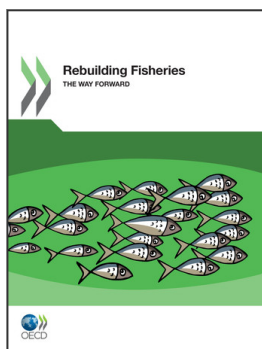
facile à assurer, et l'expérience montre qu'ils sont de ce fait plus simples à mettre en place dans les pêches industrielles que dans les pêches artisanales.

Le choix entre une gestion directe (contraignante) et une gestion indirecte (incitative ou fondée sur des droits) dépend de la disponibilité des données et du coût du suivi et de la surveillance. Cependant, il n'existe pas de lien direct entre le mode de gestion (direct ou indirect) et la quantité de données ou le coût de la gestion (Larkin et al., 2011). Ces deux derniers paramètres doivent être évalués au cas par cas. Au demeurant, toutes les politiques de redressement associent mesures directes et indirectes de gestion.

Enfin, les systèmes de gestion n'ont pas tous les mêmes coûts et ils peuvent être difficiles à mettre en œuvre. Certains nécessitent des données détaillées sur les captures, l'effort et les débarquements. Si ces données ne sont pas disponibles ou que la collecte en est trop coûteuse, les gestionnaires peuvent être amenés à choisir un autre type de système, même si sa probabilité de réussite est moindre. La collecte de données peut constituer un volet important d'un plan de redressement lorsque les gains qui en résultent sont démontrés et qu'ils peuvent contribuer à la financer. La plupart des pays ont des contraintes budgétaires qui jouent en général sur les décisions prises en matière de gestion des pêches. Cela montre à nouveau à quel point les choix stratégiques sont importants dans les plans de redressement.

Références

- Caddy, J.F. et D.J. Agnew (2004), “An Overview of Recent Global Experience with Recovery Plans for Depleted Marine Resources and Suggested Guidelines for Recovery Planning”, *Review of Fish and Fisheries*, Vol. 14, pp. 43-112.
- FAO (1995). Code de conduite pour une pêche responsable. Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture. Rome.
- FAO (2002). Manuel du CWP sur les normes statistiques relatives aux pêches. G : ZONES DE PÊCHE - GÉNÉRAL. Dans : FAO Département des pêches et de l'aquaculture de la FAO [en ligne]. Rome. Mis à jour le 10 janvier 2002 [cité le 12 décembre 2011]. www.fao.org/fishery/cwp/handbook/G/en.
- Hanna, S. (2009). “Managing the transition: distributional issues of fish stock rebuilding” dans *The Economics of Rebuilding Fisheries: Workshop Proceedings*. OCDE, Paris.
- Larkin, S., S. Alvarez, G. Sylvia, et M. Harte. (2011), “Practical Considerations in Using Bioeconomic Modelling for Rebuilding Fisheries”, Documents de travail de l'OCDE sur l'alimentation, l'agriculture et les pêcheries, n° 38, OCDE. [dx.doi.org/10.1787/5kgk9qclw7mv-en](https://doi.org/10.1787/5kgk9qclw7mv-en).
- Lee, Sang-Go (2009), “Rebuilding fishery stocks in Korea: a national comprehensive approach”, dans *The Economics of Rebuilding Fisheries: Workshop Proceedings*. OCDE, Paris.
- OCDE (2011). *Réforme de la pêche - Enseignements tirés de l'expérience nationale*. Paris.
- Sutinen, J.G. (2008). Major Challenges for Fishery Policy Reform: A Political Economy Perspective, *Documents de travail de l'OCDE sur l'alimentation, l'agriculture et les pêcheries* n°8, disponible en ligne sur : www.oecd.org/fisheries.



Extrait de :
Rebuilding Fisheries
The Way Forward

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

Merci de citer ce chapitre comme suit :

OCDE (2013), « Mener à bien les réformes des pêches », dans *Rebuilding Fisheries : The Way Forward*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264168916-7-fr>

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

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

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