

Chapitre 1.

Principes et lignes directrices pour le redressement des pêches

Le redressement des pêches est une tâche urgente qui figure au premier rang des priorités à l'échelle internationale. Le Comité des pêcheries de l'OCDE a décidé de prêter son concours aux efforts de redressement en proposant une analyse des principaux problèmes et défis. Au-delà de la simple « reconstitution des stocks », ce travail englobe les aspects sociaux, économiques et environnementaux en jeu. Il se traduit par un ensemble de principes et de lignes directrices susceptibles d'aider les autorités compétentes à trouver des solutions pour que le secteur soit florissant. Ces principes et lignes directrices visent l'élaboration de plans de redressement caractérisés par une bonne gouvernance, laquelle passe par l'intégration de tous les acteurs concernés, la responsabilisation, la transparence et la flexibilité, selon des règles et procédures prévisibles.

En 2008, le Comité des pêcheries de l'OCDE (COFI) a décidé de prendre part aux efforts déployés par les pays membres pour reconstituer les stocks halieutiques surexploités et épuisés en s'intéressant aux aspects économiques en jeu. Cette activité s'est également inscrite dans les travaux en cours de l'Organisation sur la croissance verte et la sécurité alimentaire.

Il en résulte, à l'intention des autorités compétentes, un ensemble de principes et lignes directrices réalistes et pragmatiques à prendre en considération pour concevoir et mettre en œuvre des plans de reconstitution, tout en préservant les moyens de subsistance des populations qui vivent directement ou indirectement de la pêche. Ces principes et lignes directrices ont été adoptés en avril 2012 sous la forme d'une Recommandation du Conseil de l'OCDE (OCDE, 2012).

La présente analyse couvre un champ plus large que la simple reconstitution des stocks halieutiques. Le « redressement des pêches » renvoie ici aux programmes (gouvernementaux ou non) qui visent à améliorer l'état des stocks tout en veillant à l'intégrité des écosystèmes et aux sources de revenus des populations tributaires de la pêche. Dès lors que les aspects économiques, sociaux et institutionnels déterminants sont mieux connus, les programmes ont plus de chances de parvenir à leurs objectifs.

Ce chapitre passe en revue les arguments en faveur du redressement des pêches, les principes généraux à retenir, ainsi que des lignes directrices précises pour la conception, la mise en œuvre et la gouvernance des plans de reconstitution.

Une action s'impose à tous les niveaux pour inscrire l'exploitation et la gestion des ressources halieutiques dans la durée. Le redressement des pêches peut apporter des bienfaits à la fois économiques et sociaux car il :

- débouche sur des activités viables, dans lesquelles la capacité de capture et de transformation est proportionnée à la productivité de stocks halieutiques sains, qui font vivre des ports de pêche, créent des emplois et évitent de gaspiller le capital humain et physique ;
- peut améliorer la sécurité alimentaire et contribuer à la croissance verte ;
- agit favorablement sur l'environnement, notamment en restaurant les stocks visés, en favorisant la biodiversité et en améliorant la résilience de l'écosystème dans son ensemble.

Principes

Les pêches devraient être gérées de façon durable et responsable, de manière à ne pas créer une situation où la reconstitution s'impose. Les plans de reconstitution devraient s'appuyer sur des principes sociaux, biologiques et économiques dont il convient de tenir compte tout au long du processus d'élaboration et de mise en œuvre, de façon intégrée et non pas l'un après l'autre ou isolément. La prise en considération des risques et des incertitudes devrait être prévue expressément dans les plans.

Les activités de reconstitution devraient viser à recréer une pêche durable à même d'engendrer des profits et de l'emploi. Il importe de soupeser avec soin les coûts et avantages, et leur distribution est un enjeu majeur de l'action.

Les efforts déployés pour reconstituer les stocks devraient tenir compte des instruments internationaux relatifs aux pêches, ainsi que de l'environnement et des écosystèmes et des interactions entre les activités halieutiques et les autres.

Les plans de reconstitution devraient faire partie intégrante d'un système de gestion des pêches plus large et cohérent. Leurs instruments devraient concorder entre eux et être en harmonie avec ceux qui sont appliqués par ailleurs dans le système de gestion.

La bonne gouvernance, qui suppose de n'exclure personne, de donner un rôle à chacun, d'assurer la transparence et la flexibilité, et de définir des règles et des procédures prévisibles de gestion des pêches, est un facteur clé du succès. Elle prend acte des tensions et de l'équilibre à trouver entre les objectifs des différentes parties, et elle contribue à résoudre ces tensions. La transparence aide à instaurer la confiance et favorise le dialogue entre les acteurs. La participation d'un large éventail de parties (y compris les différents niveaux de gouvernement, les défenseurs de l'environnement, la communauté scientifique, les professionnels et les collectivités locales) exige une description précise du rôle de chaque groupe dans les structures et processus institutionnels.

Lignes directrices

Les plans de reconstitution devraient s'appuyer sur une évaluation complète des conditions écologiques, économiques et sociales, de l'interaction entre l'activité halieutique et le stock, et du régime existant de gestion et de gouvernance, tout en tenant compte de l'incertitude. Des études, données et analyses nouvelles ou existantes peuvent contribuer à cette évaluation.

Les plans de reconstitution devraient avoir des objectifs, cibles, règles de contrôle des captures et indicateurs d'évaluation bien définis, formulés clairement et mesurables. Ils devraient indiquer des estimations de la chronologie des éventuels avantages et coûts économiques liés aux captures, aux capacités, à la rentabilité, à la distribution du surcroît de valeur des prises et à l'emploi, pendant la durée de la reconstitution, et ces variables devraient faire l'objet d'un suivi au cours de la mise en œuvre. Les estimations initiales et les résultats du suivi devraient être communiqués aux parties prenantes tout au long du processus de manière claire et transparente.

Les plans de reconstitution devraient tenir compte de tous les coûts et avantages de leur conception, de leur mise en œuvre et de leur suivi, ainsi que de leur distribution.

Les plans de reconstitution devraient prendre en considération les caractéristiques de la pêche, telles que la composition de la flotte, les caractéristiques biologiques de la ressource et l'échelon auquel cette dernière est gérée (local, national, régional ou multilatéral).

Les plans de reconstitution devraient être assortis d'instruments adaptés de suivi, de contrôle et de surveillance pour que leur mise en œuvre porte ses fruits. Ces instruments devraient être conçus et mis en œuvre avec le souci de l'efficacité opérationnelle, mais aussi avec celui de la simplicité administrative et de l'efficacité par rapport au coût.

Les parties prenantes ont un rôle important à jouer à de multiples stades du processus de reconstitution de manière à assurer une convergence de vues sur l'état des stocks. Cette mobilisation facilitera l'élaboration de politiques claires et transparentes qui apportent aux gestionnaires et aux parties prenantes une certaine prévisibilité concernant le processus et les changements attendus dans les variables de l'action. Elle peut donc encourager les parties prenantes à soutenir la reconstitution.

Les plans de reconstitution devraient être rendus publics et les résultats de leur mise en œuvre faire l'objet de rapports en temps voulu.

La reconstitution suppose souvent d'avoir à supporter des coûts à brève échéance pour obtenir des avantages sur le long terme. Il importe de soupeser ces coûts et avantages. Leur distribution entre les parties prenantes est un enjeu clé et a une incidence considérable sur le soutien qu'elles apportent aux plans. Ces plans devraient donc : indiquer clairement les coûts et avantages attendus et leur distribution à court et long terme ; viser à assurer que les acteurs qui assument les coûts de la reconstitution reçoivent une partie des avantages ; et être conçus de manière à permettre aux parties prenantes de mieux reconnaître et apprécier les avantages attendus à long terme des efforts de reconstitution.

Les plans de reconstitution devraient tenir compte de l'interaction entre les autorités centrales, les autorités locales et un large éventail de groupes d'acteurs. Les décisions prises au niveau local rejaillissent sur celles qui sont adoptées à un échelon plus élevé, et inversement. Cette interaction devrait être prise en considération dans le plan de reconstitution et, plus généralement, dans le système de gouvernance.

Les implications des risques et des incertitudes, de même que les moyens d'y faire face et, si possible, de les réduire, devraient être formulés expressément dans les plans de reconstitution. Ces derniers devraient être robustes et pouvoir s'adapter aux variations et aux changements imprévus qui surviennent dans l'environnement, dans le secteur de la pêche et dans l'économie. La conception des plans de reconstitution devrait comprendre des mécanismes permettant de suivre leur déroulement et d'anticiper les mesures à prendre si la reconstitution ne progresse pas. Il importe de disposer d'un mécanisme pour évaluer les risques biologiques et économiques associés aux différents éléments du plan de reconstitution et les communiquer aux parties prenantes et responsables de l'action publique. Il convient de recourir à des mécanismes qui prennent explicitement en compte l'incertitude et les risques, et réduisent les effets négatifs éventuels.

Reconstituer les stocks nécessite habituellement de recourir à de multiples mesures de gestion en même temps. Ces dernières peuvent comprendre des restrictions des moyens de production ou de la production, de même que des mesures techniques. En général, la limitation de la production réduit effectivement les captures, mais le contrôle de son application et son suivi peuvent être coûteux. Il est souvent moins efficace de restreindre les moyens de production pour limiter les captures, mais c'est une mesure moins coûteuse et plus facile à mettre en œuvre.

La reconstitution nécessite de modifier la mortalité causée par la pêche pour accroître la taille du stock et améliorer sa structure, et les instruments de gestion employés devraient être efficaces à cet égard.

Lorsqu'un plan de reconstitution concerne une espèce localisée dans une pêcherie plurispécifique où sont pratiqués plusieurs métiers, des mesures de gestion particulières devraient être appliquées compte tenu des interactions entre métiers et ressources halieutiques. Il convient d'être attentif aux effets que cette action de reconstitution spécifique peut éventuellement avoir sur d'autres espèces et d'autres pêches.

Les plans de reconstitution devraient tenir compte des prises accessoires et des rejets, et prévoir des mesures pour les réduire quand cela est possible.

La préservation et l'amélioration des habitats peuvent constituer un volet important des plans de reconstitution.

Le rythme de la reconstitution est un aspect important des plans mis en œuvre. Un moratoire ou une forte réduction de l'effort ou des captures peuvent entraîner

l'immobilisation du capital humain ou physique et, par voie de conséquence, un gaspillage et la perte d'un savoir-faire et de marchés. Normalement, il est possible d'obtenir une valeur actualisée nette plus élevée en réduisant le niveau des captures tout en le maintenant positif, même si cela signifie qu'il faudra plus de temps pour atteindre les objectifs. Dans de nombreux cas, une mise en œuvre graduelle du plan peut être utile, car elle peut contribuer à accroître l'acceptabilité sociale des mesures, à empêcher des dommages économiques et sociaux brutaux, et à atténuer les pressions financières et politiques exercées sur les pouvoirs publics. Cependant, cette approche graduelle doit être évaluée à l'aune des préjudices importants et éventuellement irréversibles que peuvent subir le stock et/ou l'écosystème si la pêche continue.

Les programmes de reconversion professionnelle, les plans de sortie de flotte¹ correctement conçus et d'autres mesures d'accompagnement peuvent aider les parties prenantes à s'adapter aux changements qui touchent leur activité. Ils peuvent aussi les encourager à soutenir le plan de reconstitution.

Lorsqu'elles sont applicables, les règles de limitation des captures et les mesures similaires sont essentielles à la reconstitution des stocks. Elles spécifient des actions prédéterminées de gestion, en particulier quant au niveau autorisé de capture, suivant la différence entre la taille et la structure du stock existant et la taille et la structure recherchées. L'utilisation de ces règles se prête en outre à l'examen et à l'adoption de trajectoires spécifiques, compte tenu des possibles retombées socioéconomiques et des incertitudes.

L'expérience montre qu'il existe différents types d'instruments de gestion fondés sur des droits individuels ou collectifs et qu'il peut être utile de les prendre en considération dans certaines circonstances pour inciter le secteur à s'adapter de lui-même. Bien conçus, les systèmes de gestion fondés sur des droits peuvent être efficaces dès lors que l'objectif est de réduire l'effort de pêche tout en garantissant des profits aux pêcheurs sur le long terme. Les problèmes soulevés par ce mode de gestion peuvent faire l'objet de mesures spécifiques de sauvegarde.

Décider des modalités de gestion du stock après la période de reconstitution fait partie intégrante du plan. Un plan en aval de la reconstitution devrait en principe garantir une pêche durable et éviter un retour en arrière.

Note

1. Voir notamment la *Recommandation du Conseil sur des principes et lignes directrices pour la conception et la mise en œuvre de plans de reconstitution des stocks halieutiques* (OCDE, 2012).



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), « Principes et lignes directrices pour le redressement des pêches », dans *Rebuilding Fisheries : The Way Forward*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264168916-3-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.