

Constatations et recommandations de l'Académie des sciences

1 ■ Le constat

Observée sur la durée des cinq dernières décennies, l'évolution des pêches maritimes mondiales, communautaires et nationales met clairement en lumière quatre phénomènes découlant directement de la surpêche : une surexploitation plus ou moins grave des populations exploitées, des capacités de pêche excédentaires, une dégradation des écosystèmes exploités, enfin une récurrence des conflits entre différents types de pêche et vis-à-vis d'autres usages de l'océan. La résolution adoptée par les Nations unies pour parvenir à des pêches durables, lors de la convention de Johannesburg qui propose de maintenir ou de restaurer les stocks à des niveaux correspondant à une production maximale durable, et ceci si possible avant 2013, en apporte le témoignage indiscutable.

L'effondrement des stocks surexploités est un symptôme non contesté. En revanche, le mécanisme économique à l'origine de la surpêche, lequel découle directement du double caractère des ressources halieutiques, à la fois communes et renouvelables, est plus rarement analysé. Pourtant, le libre accès ou l'accès insuffisamment régulé à des ressources communes et renouvelables, joint dans certains cas à une insuffisance de contrôle, conduit à leur dégradation au détriment des intérêts de la collectivité et des professionnels.

Face à la rareté croissante des ressources et animées de la volonté de parvenir à une exploitation durable, les autorités de nombreux pays entreprennent de réguler effectivement l'accès aux ressources halieutiques, selon deux approches : (1) des mesures de taxation des capacités de pêche ou des captures réalisées, et (2) des méthodes fondées sur les droits individuels d'accès qui, s'ils sont négociables sur un marché, acquièrent de ce fait une valeur patrimoniale.

Au sein de l'Union européenne, la politique commune de la pêche n'a pas permis d'enrayer le processus de surexploitation, échec qui a conduit l'Union à opter pour un rationnement administratif de la puissance motrice des flottilles, instrument de régulation insuffisant et qui présente de graves inconvénients (répartition arbitraire des retraits, maintien en activité d'unités anciennes, etc.). Le libre accès à la ressource reste en vigueur au sein de l'Union européenne, où le régime qui prévalait jusqu'à décembre 2002 consistait au contraire à subventionner l'effort de pêche, contribuant ainsi à la surcapitalisation et à l'épuisement des stocks. Quant aux droits individuels d'accès, la France, contrairement à d'autres pays de l'Union, fait de leur non transférabilité un principe légal.

Le compromis adopté par le Conseil des ministres de l'Union européenne, le 21 décembre 2002, maintient en vigueur le système de plafond de capture par espèce et par zone et la répartition de ces captures entre les pays membres (principe de stabilité). S'il supprime totalement les subventions fin 2004, il n'introduit pas de nouveaux mécanismes de régulation de l'accès, pas plus qu'il ne rapproche les responsabilités de décision des responsabilités d'application.

2 ■ Quelques recommandations

Constatant que la surexploitation des stocks des pêcheries mondiales, communautaires et nationales est devenue chronique, et que, pour certains stocks, cette surexploitation atteint des niveaux graves, proches de l'épuisement des populations, il est recommandé que des mesures soient prises à l'échelle nationale, européenne et mondiale afin de mettre en place des stratégies qui permettent une pérennisation de la productivité des stocks halieutiques en rationalisant leur exploitation et en sauvegardant l'intégrité de la biodiversité marine. Ces mesures devront fondamentalement s'attacher à obtenir une meilleure participation de l'ensemble des acteurs en présence (professionnels, scientifiques, administratifs, politiques, représentants de la société civile) à la prise de décisions, ce qui, considéré à l'échelle de l'Union européenne, passe nécessairement par une décentralisation des instances de débat à plusieurs niveaux. Parallèlement, le contrôle de l'activité des pêcheries doit être accru, ce qui ne se fera pas sans une pleine participation des professionnels. La recherche halieutique doit être maintenue et son efficacité augmentée par une stratégie qui idéalement peut encore être améliorée au niveau européen. La recherche halieutique apparaît en effet indissociable des objectifs de gestion, ce qui conduit à évaluer à la même aune l'excellence et la pertinence des projets de recherche. Les attentes et les incompréhensions qui ont été relevées entre scientifiques, professionnels et gestionnaires au cours de la préparation de ce rapport témoignent de l'importance extrême d'une excellente communication entre les diverses parties prenantes.

2.1. Des institutions différentes selon les métiers

Face à la diversité des métiers de la pêche, certains pays européens sont en faveur de dispositions différentes pour la pêche côtière et pour la pêche hauturière. La gestion des ressources de la bande côtière (12 milles) pourrait reposer sur des instances publiques locales intégrant la diversité des usages et reconnaissant les privilèges historiques d'accès aux pêcheries littorales. En revanche, la pêche hauturière pourrait être gérée par des instances publiques régionales dans lesquelles plusieurs pays seraient représentés, instances autorisées à recourir, le cas échéant, à des licences individuelles basées ou non sur des mécanismes économiques pour l'attribution de droits de pêche. Il serait ainsi possible de limiter la contradiction entre le principe de libre circulation des personnes, des biens et des services et la stabilité relative des parts nationales des captures autorisées.

2.2. Une large décentralisation des instances décisionnelles

Au sein de l'Union européenne, les difficultés rencontrées pour l'application de la politique commune de la pêche tiennent notamment à la distance qui sépare l'instance décisionnelle des milieux professionnels et au caractère centralisé des prises de décisions vis-à-vis des États membres qui sont seuls compétents en matière d'application. La création d'instances locales (nationales pour la plupart) et régionales (le plus souvent multilatérales) pour la gestion des pêches côtières et des pêches hauturières, partiellement proposée par l'Union, constituerait une amélioration significative.

2.3. Des actions d'information et de formation

Ces instances locales et régionales devraient également permettre le développement des échanges réguliers entre professionnels, scientifiques chargés du suivi de l'exploitation et de l'état des stocks, administratifs et représentants des autres usages et des collectivités. Dans ces forums, l'interface entre professionnels de la mer et scientifiques devrait permettre, tout en améliorant le dialogue, d'apporter des progrès significatifs dans la qualité des données nécessaires à un bon diagnostic de l'état de l'exploitation.

2.4. Des mesures sociales d'accompagnement

La proposition initiale de la Commission européenne se serait traduite par une perte d'emplois en Europe chiffrée à 28 000 emplois sur quatre ans, et impliquait des mesures d'accompagnement pour financer

des plans sociaux permettant la reconversion des professionnels qui accepteraient de se reconvertir dans d'autres secteurs d'activité. Cette question doit être traitée sur le moyen terme. Le changement des modalités de l'accès à la ressource, leur mise en place et leur contrôle doivent se faire progressivement. Des expériences transitoires sont à recommander pour que cette période de redistribution de la ressource puisse se faire sans provoquer de tensions sociales et économiques, afin d'atteindre le but d'un développement durable de la pêche et des écosystèmes marins exploités.

2.5. Un développement de la recherche halieutique

Les progrès indéniables réalisés par les halieutes depuis une trentaine d'années ne doivent pas occulter l'importance des pans entiers restant à explorer et la nécessité d'accroître les compétences et les moyens nouveaux indispensables pour répondre aux enjeux actuels :

- évaluer le rôle joué, à côté de l'exploitation et de sa dérive vers la surexploitation pour bon nombre d'espèces, par les variations climatiques et par les pollutions d'origine continentale, naturelles ou anthropiques ;

- améliorer la connaissance des interactions entre les espèces exploitées et les écosystèmes dont elles font partie, ce qui implique de nouvelles collaborations en écologie et biologie marines et océanographie ;

- développer les modèles biomathématiques ;

- mieux évaluer l'influence de l'évolution des techniques de pêche et de gestion des flottilles sur les prélèvements en milieu marins ;

- en ce qui concerne l'aquaculture : rechercher de nouvelles espèces à élever, améliorer leurs modes de nutrition, traiter les pollutions induites et améliorer la traçabilité des produits commercialisés.

Au plan des institutions et dans le cadre de l'Union européenne, des progrès doivent être recherchés dans deux directions principales :

- promouvoir des collaborations régionales transfrontières entre les équipes de chercheurs des États membres, ce qui implique une mobilité accrue des personnels concernés et des synergies entre instituts de recherche ;

- rechercher les conditions d'une distinction claire, reconnue par les personnes et institutions concernées, entre l'activité de recherche et l'expertise.