

L'analyse de l'évolution des pêcheries mondiales, communautaires et nationales, met clairement en évidence quatre phénomènes directement liés à la surpêche : une surexploitation plus ou moins grave des ressources naturelles marines, des capacités de capture devenues largement excédentaires, une détérioration des écosystèmes, enfin une récurrence des conflits à différents niveaux. Sans même souligner l'histoire exemplaire de la chasse à la baleine, la dimension historique adoptée dans le présent rapport montre que ce constat n'est pas nouveau. Il remonte à plus d'un demi-siècle. Malgré les avertissements répétés des faits, l'ajustement des politiques nationales aux nouvelles conditions de rareté des ressources ne progresse que très lentement. La politique suivie par l'Union européenne, basée sur la communautarisation des ressources, le partage des plafonds de capture entre les États membres sur une base historique et le rationnement administratif des flottilles et de l'effort de pêche, s'est révélée inopérante pour arrêter le déclin des principales pêcheries communautaires et nationales. Les mécanismes de prise de décision privilégient la défense des intérêts à court terme des entreprises et les mesures de conservation adoptées dans le cadre communautaire divergent régulièrement des avis scientifiques. Le niveau de surexploitation est devenu tel que la prévention d'un déclin pérenne du recrutement doit désormais l'emporter sur le souci premier, pour une production commerciale, de maximiser la productivité des stocks et de rationaliser leur exploitation (chapitre 1).

Le mécanisme conduisant à la surexploitation des stocks est aujourd'hui bien compris des économistes. La dynamique de surpêche s'explique par la nature à la fois **commune** et **renouvelable** des ressources vivantes de la mer. La surexploitation est causée par l'accroissement des capacités de capture qui excèdent significativement la productivité des stocks et que les programmes de sortie de flotte mis en œuvre par la Commission européenne n'ont pas réussi à contenir,

comme en témoigne l'accroissement régulier de l'effort de pêche exercé sur les espèces nobles. Ces dysfonctionnements ont une origine économique. Les surcapacités qui affectent le secteur résultent du jeu des externalités¹ négatives qui, à partir d'un certain seuil de rareté des ressources, deviennent significatives entre pêcheurs exploitant une ressource commune. Sans régulation effective de l'accès, ces externalités creusent l'écart entre la productivité marginale sociale et la productivité marginale privée de l'effort de pêche. Cet écart incite au développement de capacités de capture disproportionnées par rapport à la productivité naturelle des ressources, ce d'autant plus que le phénomène est fréquemment aggravé par des aides publiques. La surcapacité est à son tour un puissant stimulant pour la dégradation des stocks et la multiplication des conflits. La nature économique du processus explique en partie l'inefficacité des plans communautaires et nationaux de sorties de flotte qui reposent sur un rationnement administratif de l'accès. Mais la maîtrise des forces économiques à l'origine de la surpêche suppose aussi que les institutions régissant l'accès soient préalablement ajustées aux nouvelles conditions de rareté des ressources : clarification du régime de propriété des ressources, mise en place de mécanismes d'allocation de droits individuels de pêche et organes d'aménagement (chapitre 2).

La gestion durable des pêches suppose la réalisation d'un ensemble complexe de tâches visant à assurer l'obtention d'avantages optimaux pour les utilisateurs locaux, l'État ou la Région, grâce à une utilisation « raisonnable » des ressources halieutiques auxquelles ils ont accès. Pour atteindre ce résultat, il est indispensable (1) que des objectifs de production tenant compte des mécanismes naturels et des aspects socio-économiques de la filière aient été fixés, (2) que le partage de la production naturelle ait fait l'objet d'accords, enfin (3) que des institutions adéquates assurent la collecte de l'information auprès des usagers, l'élaboration des mesures appropriées, la prise de décision et la mise en œuvre des moyens nécessaires à leur stricte application. La notion de développement durable, apparue dès 1982 dans la 3^e convention des Nations unies sur le droit de la Mer, a été au cœur des débats lors de la conférence de Rio de Janeiro en 1992. Le thème de la « pêche responsable » a conduit la FAO à publier en 1995 un « Code de conduite pour une pêche responsable », code prescrivant l'application d'une approche de précaution à la pêche. Pour chaque stock, deux indicateurs doivent être estimés : le seuil de biomasse de reproducteurs en dessous

1. Les économistes définissent une externalité comme « toute influence directe des actions d'un agent économique (consommateur ou firme) sur les fonctions d'objectif d'autres agents : utilité d'un consommateur, possibilité de production et de là profit d'une firme. Une influence directe signifie que cette interaction ne fait pas l'objet d'une transaction sur un marché » (Bonnieux et Desaignes, 1998).

duquel la probabilité de baisse du recrutement est forte (B_{lim}), et la mortalité par pêche au-delà de laquelle le risque de réduire l'abondance des reproducteurs en dessous de B_{lim} est élevé (F_{lim}). Ces deux valeurs définissent respectivement une limite biologique et une pression de pêche maximale. Elles ne peuvent malheureusement pas être déterminées actuellement avec une certitude suffisante, et les halieutes définissent une biomasse plus élevée que B_{lim} dite de précaution (B_{pa}) et une mortalité par pêche moins élevée que F_{lim} dite F_{pa} .

En l'absence de mécanismes fonctionnels de régulation de l'accès, les méthodes indirectes de contrôle de la mortalité par pêche, telle la fixation annuelle de totaux admissibles de captures (TAC), s'avèrent insuffisantes. Comme l'idée fait progressivement corps au sein de l'Union européenne (voir les décisions sur les pêches morutières du Conseil des ministres de décembre 2002), compte tenu de l'amélioration constante et rapide de l'efficacité des navires, c'est désormais l'effort de pêche lui-même qu'il convient de réguler. La situation généralisée de surexploitation que connaissent les pêcheries européennes s'explique par des causes variées : divergence dans les objectifs de gestion entre les États membres et la Commission européenne, conditions d'accès aux ressources mal contrôlées, divergences d'intérêt entre les différents métiers, insuffisance des bases scientifiques d'aide à la décision, notamment en matière économique, biais dans les processus de décision, enfin déficit d'application des mesures (chapitre 3).

L'analyse politique des procédures décisionnelles au sein de l'Union européenne illustre en effet la complexité d'un système dans lequel le souci de protection de l'environnement marin est désormais pris en considération, notamment en ce qui concerne les animaux emblématiques comme les tortues marines, les grands oiseaux de mer et les Cétacés. La politique commune de la pêche, initialement décidée par le Conseil des ministres sur la base des propositions de la Commission européenne, elle-même ayant recours aux avis scientifiques formulés annuellement par les Comités *ad hoc* du Conseil international pour l'exploration de la mer, voit désormais intervenir le Parlement européen dans le jeu décisionnel, ainsi que les ONG environnementalistes. Des oppositions se font jour entre les professionnels des différents États membres sur la possibilité d'une renationalisation d'une partie de la zone économique exclusive, voire la suppression de certains droits historiques dans la bande côtière des 12 milles (chapitre 4).

L'analyse détaillée des principaux modèles démographiques utilisés pour la gestion des pêches montre les possibilités et les limites du travail accompli par les scientifiques. La recherche est parvenue à construire un ensemble d'indicateurs robustes quant à l'état des ressources et des pêcheries. Dans la majorité des cas, des avis sur les risques de déclin de l'abondance, des rendements individuels et de la production totale des stocks, et la menace qu'il fait peser sur leurs capa-

cités de reproduction, ont été donnés. En aucun cas, le mauvais état actuel des ressources et des pêcheries communautaires ne peut être imputé à une connaissance insuffisante des ressources, comme en témoigne par exemple l'évaluation du potentiel halieutique mondial réalisée il y a trente ans par l'Organisation pour l'alimentation et l'agriculture (ou Food and Agriculture Organization) et confirmée par le plafonnement actuel des débarquements. Ce sont avant tout les carences des mécanismes de régulation de l'accès qui contrecarrent la bonne utilisation des connaissances scientifiques disponibles. Avec des instruments de régulation de l'accès adaptés, le suivi de l'état des stocks serait significativement simplifié et la qualité des avis grandement améliorée. L'expérience montre au surplus que les diagnostics erronés ont souvent pour origine la mauvaise qualité ou un traitement insuffisant des statistiques relatives à la pêche commerciale. Or, toutes les méthodes indirectes de gestion des pêches reposent fondamentalement sur une connaissance intégrale des captures (chapitre 5).

L'aménagement des pêcheries comprend deux ensembles de régulations, distincts par leurs objectifs et leurs modalités : la maximisation de la production des stocks halieutiques et l'ajustement des capacités de capture au taux de renouvellement de ces derniers. La première correspond à la tâche classique de l'aménagement. Elle s'effectue par l'application de mesures techniques qui visent d'abord à protéger les juvéniles, ensuite à conserver une biomasse de reproducteurs suffisante pour maintenir le recrutement des stocks à un niveau élevé. N'ayant que des effets secondaires sur la distribution des richesses, ces mesures sont généralement applicables par la voie réglementaire (application de normes et de décisions par l'autorité chargée de l'aménagement). Le tarissement des possibilités d'expansion a créé un nouveau besoin de régulation : la pression anthropique doit maintenant être ajustée à la productivité naturelle des stocks, ce qui suppose que le potentiel de renouvellement de ces derniers soit partagé entre les pêcheurs. Pour cela, l'accès aux ressources doit être contrôlé. Comme cette régulation a une incidence directe sur la distribution des richesses, les administrations chargées de l'aménagement rencontrent des difficultés croissantes à la réaliser avec les méthodes héritées de l'époque où les ressources n'étaient pas contraignantes (chapitre 9).

Les expertises scientifiques sont actuellement fournies espèce par espèce ; l'effort de recherche doit se poursuivre pour passer d'une approche monospécifique à une approche plurispécifique, avec les développements méthodologiques adéquats. Ultérieurement, une approche écosystémique permettra d'une part de mieux analyser les facteurs environnementaux qui contrôlent la variabilité naturelle des stocks des espèces exploitées, les relations proies-prédateurs, et d'identifier d'autre part les impacts environnementaux induits par les pêcheries. Cette approche de la connaissance des écosystèmes exploi-

tés doit contribuer à engager la gestion des pêches sur la voie du développement durable. Les conclusions du sommet de Johannesburg en 2002 rappellent que le développement durable doit prendre en compte la pérennité des ressources renouvelables, les impacts environnementaux, les conséquences sociales, les implications économiques et les équilibres Nord-Sud. Il faut souligner que le seul accord précis signé à Johannesburg concerne justement la pêche, avec l'engagement de mettre fin à la surexploitation des stocks menacés.

Dans le présent rapport, plusieurs pêcheries ont été choisies, afin d'illustrer, au-delà de ces considérations générales, la diversité des situations rencontrées (chapitre 6.0). La pêcherie d'anchois du golfe de Gascogne fournit un excellent exemple d'une approche nouvelle, combinant la biologie des pêches et l'océanographie (chapitre 6.1). Le cas de la légine de l'océan Austral illustre un exemple, heureusement devenu rare, où le braconnage organisé en haute mer rend vaine toute tentative de gestion de la pêcherie, au détriment des États qui appliquent la réglementation (chapitre 6.2). La grande sensibilité des populations ichtyologiques profondes, comme l'empereur et les macrouridés, constitue un cas particulier lié à la grande longévité de ces espèces de profondeur (chapitre 6.3). L'exploitation de la morue et du merlu dans les eaux européennes illustre les préoccupations scientifiques actuelles en matière de préservation d'une biomasse limite pour assurer le recrutement et la survie de ces espèces, dont la biologie est déjà marquée par les conséquences de la surexploitation (avancement de l'âge et de la taille de maturité). Dans ces deux pêcheries, les surcapacités de pêche n'ont pas été suffisamment réduites et la carence des contrôles internationaux n'a fait qu'amplifier l'état de surexploitation de ces stocks (chapitre 6.4). La pêcherie de thon rouge fournit un bon exemple d'un stock partagé à l'échelle d'un grand bassin océanique, l'Atlantique Nord, et ses mers adjacentes. Comme dans le cas précédent, l'avenir de cette pêcherie dépend de l'action politique, afin de garantir le respect des mesures de gestion et de permettre l'obtention de données de capture et d'effort de pêche qui soient fiables (chapitre 6.5). Il est intéressant de souligner que dans un cas au moins, celui de la pêcherie de coquilles Saint-Jacques de la baie de Saint-Brieuc, un ensemble de mesures de gestion semble avoir permis le début de la reconstitution d'un stock : il s'agit, il est vrai, d'une espèce sédentaire, dont l'abondance peut être évaluée directement et qui vit dans une zone géographique restreinte, ce qui favorise les relations régulières entre les professionnels, l'administration et les scientifiques ; pour autant, cet exemple est encourageant par rapport à ce qu'il est possible d'obtenir en matière de gestion d'une pêcherie (chapitre 6.6). Les pêches en estuaire des jeunes anguilles (civelles) illustrent le cas des poissons migrateurs amphihalins, heureusement rare, où les aménagements de toute nature qu'ont subi les cours d'eau, milieu de vie temporaire des adultes, contribuent à

la réduction des stocks dans une mesure comparable à la surpêche (chapitre 6.7). Enfin, les pêches méditerranéennes ne pouvaient être omises, en particulier à cause de l'existence sur le littoral français d'organisations professionnelles dont l'origine est forte ancienne, les prudhomies, qui ont vu leur influence progressivement décliner (chapitre 6.8).

L'aquaculture marine trouve naturellement sa place dans un tel rapport, en ce qu'elle est susceptible de produire des ressources complémentaires mais en produisant des rejets divers qui peuvent dépasser la capacité d'assimilation du milieu marin. Par ailleurs, malgré sa rapide progression, à peu près conforme aux prévisions mondiales faites il y a une trentaine d'années, avec, il est vrai, des différences régionales importantes, elle n'est pas en mesure de se substituer totalement à la pêche dans un avenir proche, tant en ce qui concerne la très grande diversité des espèces sauvages exploitées (plus de 3 000 espèces, contre quelques dizaines en aquaculture) que vis-à-vis des problèmes de disponibilité des espaces marins nécessaires ou que des apports nutritionnels toujours à base de farine de poisson. Bien qu'elle doive être considérée comme une activité à part entière et qu'elle représente au niveau mondial près de 40 % de la production d'animaux aquatiques par la pêche (37,5 % exactement en 2000), elle n'apporte aucune solution au problème de la conservation des ressources vivantes sauvages et de l'environnement soumis à des pressions anthropiques diverses et croissantes (chapitre 7).

En fonction des engins utilisés, la pêche exerce de nombreux impacts (chapitre 8.0). Les uns concernent les espèces exploitées elles-mêmes (raréfaction, sélection de formes par la pêche, sélection de certaines caractéristiques biologiques, éradication de certaines espèces, etc.). Mais la pêche a également un impact plus ou moins marqué sur les peuplements, les habitats et les écosystèmes dans leur ensemble. Inversement, des espèces accidentellement introduites peuvent avoir un impact significatif (compétition sur la ressource trophique, modification du fonctionnement de l'écosystème), comme la crépidule introduite sur les côtes françaises à la fin des années 40 (chapitre 8.1). Comprendre comment les activités humaines et l'évolution des écosystèmes sous l'effet des changements climatiques interagissent avec la dynamique des populations, exploitées, ou non, dans l'évolution des écosystèmes marins constitue un défi majeur pour jeter les bases d'une exploitation pérenne. Les interactions entre les activités de pêche et les populations de Vertébrés, tortues marines, oiseaux de mer et mammifères marins, revêtent une importance médiatique croissante, et font donc l'objet de présentations appropriées (chapitres 8.2, 8.3 et 8.4).

Enfin, un chapitre est consacré aux différentes perspectives offertes en matière de mécanismes de régulation d'accès à la ressource. Sont ainsi détaillées les mesures administratives, qui consistent à imposer

des normes aux exploitants, et les mesures économiques, qui ont pour objet d'inciter ces derniers à adopter des comportements conformes aux conditions et aux objectifs de durabilité économique et sociale de la pêche. La surcapitalisation, induite par les carences des méthodes actuelles de régulation de l'accès et à laquelle contribuent les aides publiques, a conduit à une surpêche généralisée. Le contrôle économique de la pression de pêche suppose l'instauration de droits de pêche – de préférence individuels – qui peuvent être définis, soit sur les captures (quotas), soit sur les moyens de capture (licences), et dont le volume total est ajusté à la productivité des différents stocks exploitables et aménageables séparément. Comme dans la gestion de l'environnement, deux mécanismes peuvent permettre de réaliser un tel ajustement : la taxation (homologue du principe pollueur/payeur), ou le marché de droits individuels de pêche (homologue des droits à polluer). Quels que soient les instruments de régulation adoptés – et les solutions sont susceptibles de varier entre les pêcheries, compte tenu de leurs spécificités écologiques, techniques, sociales et culturelles – leur adoption suppose un traitement convenable de la transition (partage des coûts immédiats, étapes et rythme) (chapitre 9).

Il ressort de l'ensemble de ces analyses que, sur le long terme, la plupart des stocks pêchés dans les eaux européennes sont, à des degrés divers, surexploités ; certains sont même proches de l'épuisement. Dans quelques cas, heureusement rares, l'Union européenne a même dû recourir à des fermetures complètes pendant plusieurs années : ce fut le cas du hareng en mer du Nord, dont la pêche a été totalement interdite de février 1977 jusqu'à 1981 dans la partie sud et 1983 dans la partie nord de la mer du Nord. L'interdiction totale de la pêche du hareng a été prise après une période de déclin ininterrompu du stock, et visait à faire revenir la biomasse féconde au-dessus du seuil de 800 000 tonnes. Des recrutements très importants à partir de 1980 ont conduit à une forte augmentation de la biomasse. La fin de l'interdiction avait d'ailleurs été précédée par d'importantes captures illégales dès l'observation par les pêcheurs de la remontée du stock... (Rey *et al.*, 1997).

En référence au corps de connaissances accumulées par les halieutes, on doit s'interroger sur les raisons profondes de cette évolution, qui ne doit pas être considérée comme inéluctable. Sur le plan socio-économique, ce constat met en lumière la nécessité de clarifier le régime public de propriété des ressources marines vivantes et de préciser les mécanismes d'allocation des droits d'usage de ces ressources. En la matière, les économistes ont proposé diverses solutions, dont certaines ont été adoptées et sont mises en œuvre par certains pays. Ainsi, l'étude récente de l'Organisation de coopération et de développement économique au sein de ses membres (OCDE, 1997) a démontré que les systèmes de gestion à base de droits d'usage, c'est-à-dire compor-

tant implicitement (cas des licences attachées à un navire) ou explicitement (cas des quotas individuels transférables) une valeur patrimoniale, étaient de plus en plus fréquents. En même temps, cette étude révèle qu'il n'existe pas de « système de gestion unifié », mais au contraire une « accumulation de strates » à partir desquelles les systèmes de gestion se développent. Cette observation a d'ailleurs conduit les auteurs de l'étude à l'intéressante conclusion selon laquelle « il n'existe aucune solution universelle aux problèmes de gestion de la pêche. Parce que les circonstances et les objectifs peuvent différer selon les pays et selon les époques. Trouver de bonnes solutions exige des décisions politiques courageuses et complexes » (OCDE, 1997, p. 21). S'agissant de la nature d'un droit, cinq attributs sont habituellement distingués : la qualité du droit, son exclusivité, sa durée, sa transférabilité et sa divisibilité. Leur combinaison permet d'estimer la force du droit que peut exercer son détenteur. Outre la force du droit, il apparaît clairement que les conditions d'une participation large des parties prenantes au processus de gestion doivent être prises en compte, de même que celles d'un véritable engagement des acteurs privés et pas seulement de l'autorité régulatrice. Enfin, une approche résolument pluridisciplinaire est un préalable indispensable pour que les politiques disposent des informations nécessaires aux prises de décision qui s'imposent (Schmidt, 2002).

Références bibliographiques

- Bonnieux F. et Desaignes B.** (1998). *Économie et politiques de l'environnement*. Dalloz, Paris.
- OCDE** (1997). *Vers des pêcheries durables. Aspects économiques de la gestion des ressources marines vivantes*. OCDE édit., Paris.
- Rey H., Catanzano J., Mesnil B. et Biais G.** (1997). *Système halieutique. Un regard différent sur les pêches*. Institut Océanographique/ Ifremer édit., coll. « Propos », pp. 1-277.
- Schmidt C.C.** (2002). Droits de propriété et pêcheries dans les pays de l'OCDE. In : *Droits de propriété, économie et environnement. Les ressources marines*, M. Falque & H. Lamotte coord., Thèmes et Commentaires, Dalloz, pp. 1-506.