

*LES RENCONTRES HALIEUTIQUES DE RENNES*

LA GESTION DES PECHES MARITIMES FRANCAISES

AUJOURD'HUI, DEMAIN

Vendredi 23 et Samedi 24 Mars 1990

*La Gestion des Pêcheries et la CEE*

Jacques WEBER  
(Economiste, IFREMER)

## LA GESTION DES PECHERIES ET LA CEE

### Introduction

En raison des exposés qui précèdent celui-ci et portent sur les ressources et les marchés, je limiterai mon propos aux aspects économiques de la gestion des pêcheries, c'est-à-dire aux seules activités de capture. Non par sous-estimation de l'importance des autres niveaux du système-pêche, mais par souci d'éviter de répéter ce que mes collègues vous auront exposé.

Je commencerai par un bref aperçu économique des pêches dans les Etats-membres, à travers des indicateurs simples, et dans le but de mettre en évidence un certain nombre de questions.

La deuxième partie de l'exposé concernera la gestion des pêches face à la CEE, pour examiner comment les questions importantes sont traitées et mettre à jour quelques enjeux pour le futur des pêches.

### I.- LES PECHES DANS LES ETATS-MEMBRES

#### *A/ APERCU A TRAVERS DEUX INDICATEURS*

Deux indicateurs simples vous sont proposés (transparent n°1), qui mettent en évidence qu'il existe des pêches en Europe, bien plus qu'on ne saurait parler de "La" pêche communautaire.

Le premier indicateur, Kilowatt par marin, est une illustration du rapport Capital/travail dans les Etats de la Communauté. Plus une pêcherie est capitaliste, plus cet indicateur sera élevé. A l'échelle de la CEE, il montre une très grande hétérogénéité de développement technologique, du Portugal (16,1 KW/marin), aux Pays-Bas (105 KW/marin). On observera:

- que la France dispose de l'une des trois flottes les plus capitalistes d'Europe. Encore faut-il prendre garde à l'effet, dans ce calcul, de la grande hétérogénéité de la flotte nationale. Contradictoirement en apparence, cet indicateur sera plus fort pour les pêches artisanales que pour les pêches industrielles.

- que les trois pays dans lesquels l'indicateur est le plus faible sont le Portugal, l'Espagne, la Grèce, pays du Sud de la CEE, dont l'Italie est différente.

Le second indicateur porte sur la valeur moyenne de la tonne débarquée, exprimée en Ecus. Cet indicateur plus complexe, reflète à la fois l'importance du marché, le pouvoir d'achat des ménages, et le degré de valorisation des captures. Il est donc normal, et significatif, que la hiérarchie des Etats-Membres selon cet indicateur soit très différente de celle issue du premier. Ainsi, l'Italie, 3 fois moins capitaliste que les Pays-Bas, valorise près de quatre fois mieux ses débarquements. De même, l'Espagne, 5 fois moins capitaliste que les Pays-Bas, valorise mieux ses captures.

La France, pays charnière entre Nord et Sud, a un comportement du Nord pour les Investissements, du Sud pour les marchés et la consommation.

*A l'hétérogénéité des flottes, s'ajoute la diversité des marchés, des modes de consommation, des transformations des produits.*

Cette description de la diversité des situations nous révèle:

- des choix politiques différents, allant d'une préférence accordée aux investissements destinés à la modernisation de la flotte (pays du Nord et Italie), à une priorité accordée au maintien de l'emploi (Espagne, Grèce, Italie, et (?) Irlande).
- des structures sociales de production très différentes d'un pays à l'autre, reflétées par la plus ou moins grande importance des emplois par navire.
- des structures de marché et de consommation très diverses, reflétées par la disparité des prix à la tonne débarquée.

## *B/ LA GESTION: DE LA RESSOURCE A L'ACCES*

La gestion des pêches fut longtemps une gestion de la *ressource*, qu'il s'agissait de préserver des méfaits de la surexploitation ou de la méexploitation. Depuis le début de années soixante dix, les systèmes de gestion ont amorcé une évolution vers le contrôle de l'accès aux ressources, d'abord par le biais de systèmes de licences (exemple en France, le chalutage en Méditerranée ou la coquille St.Jacques en Baie de St.Brieuc). Le contrôle de l'accès est ensuite généralisé, dans le cas français par l'instauration des PME en 1988, *sous l'influence de la CEE*.

Tous les pays disposent d'incitations financières, que ce soit pour la construction neuve et/ou pour la modernisation des unités de pêche. L'"aide à la casse", comme mesure de restriction des flottes existe partout sauf dans le Royaume Uni. Les licences et permis (*ce qui revient au même*) sont généralisés dans 7 pays sur les 12, et ceux qui n'ont pas de licence/permis généralisée disposent de systèmes spécifiques ou locaux de licences. Ces licences ou *droits de pêche*, sont transférables dans 4 pays. Enfin, les Pays Bas sont les seuls à avoir expérimenté un système de Quota Individuels transférables.

Le transparent N°2 montre *une partie* des mesures de gestion mises en oeuvre dans les pays de la Communauté.

Plusieurs remarquent s'imposent:

(i) tout ou presque tout a été expérimenté dans l'un ou l'autre des pays de la CEE.

(ii) "l'accès libre", hypothèse qui est à la base de la plupart des travaux scientifiques sur les pêches, n'existe plus. Outre la diversité des mesures tendant à limiter l'accès à la ressource ou à le contrôler, les conflits entre flottilles (Français et Espagnols; Français et Belges), sont là pour nous rappeler que la théorie de la liberté d'accès à la réalité, il y a loin.

(iii) on observe une tendance générale des systèmes de gestion à évoluer de la *gestion des captures* à la *gestion de l'accès*. Puis, de la *gestion de l'accès* au *partage de la ressource*. Les Permis de Mise en Exploitation ou les systèmes de licence en France sont autant de contrôles de l'accès. Les Quota Individuels, Transférables (QIT) ou non transférables, sont un système de partage de la ressource. Lorsqu'ils sont transférables, ils reviennent à attribuer à un pêcheur ou à une entreprise la quasi-propriété d'une fraction de la ressource.

(iv) les systèmes de gestion sont le reflet des systèmes politiques des Etats, du plus "libéral" (QIT) au plus "étatique" (Permis). Les systèmes de limitation de l'accès sont cohérents avec une volonté de conserver à la ressource son caractère de *propriété commune*. Les quota individuels transférables sont cohérents avec l'idée que le *marché* est le meilleur outil de gestion.

(v) les aspects sociaux de la pêche sont les grands absents des systèmes de gestion mis en oeuvre en Europe. Or, le choix d'un système de gestion n'est pas neutre socialement.

## II.- LA GESTION DES PECHERIES ET LA CEE

La Politique Commune des Pêches, se met en place à partir de 1983. En ce sens, elle va *orienter* des politiques nationales de pêche qui lui préexistaient, et dont on a pu apprécier la diversité.

#### *A/ EVOLUTION DE LA POLITIQUE COMMUNE DES PECHEES*

En nous en tenant au seul niveau de la capture, il est possible de considérer trois étapes fondamentales dans l'évolution de la PCP.

(i) 1983- 1987: la préservation des ressources est l'objectif de la Politique Commune.

- au plan des ressources, cet objectif se traduit par l'instauration de Totaux Admissibles de Captures (les TAC), à base d'avis scientifiques. Ces TACs sont ensuite transformés en quotas nationaux, sur la base d'une négociation *politique*. On gère la ressource, non les flottilles, et celles-ci devront se plier au respect des quotas. Cette politique de ressources peut aller jusqu'à la fermeture d'une pêcherie, comme ce fut le cas pour le hareng en Mer du Nord.

- au plan des structures, la Commission prend peu à peu le relais des Etats dans l'attribution des aides à la construction des navires de pêche. La politique des structures est peu coordonnée avec celle des ressources, ce qui peut conduire à une contradiction entre, d'un côté l'aide à l'accroissement de l'effort de pêche (structures) et, de l'autre, la restriction des captures (ressources).

(ii) 1984: l'instauration des Plans d'Orientation Pluriannuels pour les flottes de pêche.

Avec l'entrée de l'Espagne et du Portugal dans la Communauté, la nécessité de mieux contrôler l'évolution des flottes de pêche, *donc* l'effort de pêche, la Commission fait obligation aux Etats Membres de se doter d'un Plan d'Orientation Pluriannuel pour leurs flottes de pêche, pour la période 1983-1987. Ces POP doivent s'assigner un maintien de la puissance globale et de la jauge à son niveau de 1983. Mais il s'agit de plans indicatifs, n'ayant pas de force contraignante. L'objectif semble donc être de faire prendre conscience aux Etats Membres de la nécessité de contrôler l'accroissement de l'effort de pêche.

(iii) 1986.(Décision CEE 4028/86): des POP contraignants.

En 1986, la politique de contrôle de l'effort de pêche devient contraignante. Les Etats Membres sont astreints à une diminution de la puissance et de la jauge des flottilles pour les ramener à leur niveau de 1983 à l'issue des POP révisés qui porteront sur la période 1987-1991. Le respect des objectifs des POP étant la condition à remplir pour que les aides structurelles continuent à être accordées par la Commission. Les Etats-Membres sont laissés libres du choix des mesures appropriées pour atteindre ces objectifs.

Cette décision 4028/86 entraînera la mise en oeuvre d'une grande variété de systèmes dans les Etats-Membres, variété dont rend compte le transparent N°2. En France, cette décision conduira à la mise en oeuvre des Permis de Mise en Exploitation (PME)

#### *B/ DE LA RESSOURCE A L'ACCES; DE L'ACCES AU PARTAGE*

Nous avons vu que l'instauration de systèmes de licences au début des années soixante dix correspondait à une limitation, spécifique et localisée, de l'accès aux ressources; que l'instauration des PME étaient une généralisation de cette limitation de l'accès. Ce n'est qu'au fur et à mesure du renouvellement de la flotte que cette généralisation deviendra effective.

De nombreux indices laissent à penser que la Politique Commune des Pêches n'en restera pas là, et que l'évolution risque de se faire dans le sens du passage de la limitation de l'accès au partage, voire à l'appropriation privée des ressources, dont la forme la plus achevée à l'heure actuelle est le Quota Individuel Transférable.

### (i) le QIT

L'idée sur laquelle repose le quota individuel transférable est la suivante:

- en l'absence d'appropriation de la ressource, les pêcheurs sont conduits à investir plus que ce qui serait nécessaire (*surinvestissement*). Ce surinvestissement conduit à ce que la pêche est sans cesse plus coûteuse; il est inéluctable, dans la mesure où ce qui n'est pas capturé dans les plus brefs délais par un pêcheur le sera par un autre.

- il conviendrait donc d'instaurer un système dont l'effet serait que les pêcheurs ne seraient plus contraints à pêcher "à n'importe quel prix", mais au contraire à pêcher "au moindre coût. *En théorie*, il faut pour cela que le pêcheur soit *propriétaire exclusif* d'une quantité donnée de ressource que personne d'autre ne sera susceptible de prendre à sa place. *Toujours en théorie*, il devrait alors étaler ses captures sur l'année, les pêcher au moindre coût pour accroître ses bénéfices, et ceci *devrait* aboutir mécaniquement à une diminution de l'effort de pêche par résorption du surinvestissement.

- le droit de vendre tout ou partie de la ressource dont il est propriétaire, comme d'acheter à d'autres les quantités dont il pourrait avoir besoin est censé achever de rendre le système fluide. En cas d'arrêt temporaire, la vente d'une fraction des QIT garantit une ressource; en cas de sortie définitive de la pêche, la vente de la totalité des QIT fournit un capital de départ. Les QIT, se vendant "sur le marché", sont censés être un bon indicateur de la qualité des stocks et des marchés. De même, l'Etat ou l'Autorité de gestion peut se comporter comme acheteur ou vendeur de QIT à des fins de régulation, ou encore acheter des QIT pour les attribuer à de jeunes patrons.

### (ii) les effets des QIT

- les QIT reviennent à une appropriation privée d'une ressource commune. L'entrée dans la pêche est dès lors conditionnée par l'acquisition de Quota Individuels sur le marché;

- pour que le système fonctionne, il faut que le contrôle *des captures* et non des seuls débarquements, soit parfait, afin de vérifier que les quotas individuels ne soient pas dépassés. Les coûts de contrôle augmentent;

- la garantie d'une quantité donnée de ressources conduit les pêcheurs à tenter de "faire le quota" dans la meilleure classe de taille commerciale, donc à accroître les rejets en mer.

- la possibilité d'acheter sur le marché, en l'absence de limites appropriées, peut conduire à une concentration des quotas.

- les pays où les QIT sont mis en oeuvre montrent une diminution du surinvestissement, une amélioration des bénéfices des entreprises, une diminution du nombre de ces entreprises, mais pas nécessairement supérieure à la diminution observable en l'absence de QIT. (Canada, Islande, Australie, Nouvelle Zélande, Pays Bas).

### (iii) le "rapport Gautier (1986)

Un autre indice de l'évolution probable de la PCP vers le contrôle de l'accès et vers le partage de la ressource est fourni par les délibérations du Parlement Européen.

Dès 1986, un rapport du Parlement Européen, connu sous le nom du rapporteur, préconisait "la mise en place d'un système de licences administratives assorties de quotas individuels" dans l'ensemble de la Communauté. Les conclusions de ce rapport ont été régulièrement reprises par les documents du Parlement, notamment dans le Rapport Pery sur "le bilan et les perspectives de l'Europe Bleue" (Décembre 1988).

### (iv) les Pays Bas

Les Pays Bas ont instauré des quotas individuels transférables pour les poissons plats, et non-transférables pour la morue. Le système aurait débuté en 1977 (?) par partage entre les entreprises des quotas nationaux. Il a engendré un renforcement des contrôles,



l'obligation de débarquer à horaires fixes, et, actuellement, des balises reliées à un ordinateur par satellite sont installées à bord des navires.  
La Hollande pourrait bien être le "laboratoire" à partir duquel se concevrait le futur de la Politique Commune des Pêches.

(v) la libre circulation; les pays de l'Est

Un dernier indice d'évolution *possible* vers l'appropriation des ressources réside dans la fluidité d'accès qu'elle engendre. Ainsi, sous système de QIT, l'installation d'étrangers dans un Etat-Membre pourrait se faire par simple acquisition de QITs, résolvant le problème de la "libre installation" édictée par l'Acte Unique. De même, les pays de l'Est pourraient revenir dans les eaux communautaires par simple acquisition de QITs.  
*Précisons tout de suite qu'il s'agit là de simples scénarios, et que rien n'indique que la Commission veuille aller dans ce sens.*

(vi) les alternatives

L'exposé s'est attardé sur les QIT en raison des tendances générales observables, mais également parce qu'il s'agit de l'un de ces concepts dont tout le monde parle mais que peu connaissent. Il convient d'insister sur le fait que des alternatives existent, *en fonction des objectifs poursuivis*: il n'existe ni bon ni mauvais système, il n'existe que des moyens plus appropriés que d'autres pour atteindre des objectifs donnés.  
L'important me semble qu'il est possible que des contre-propositions valent mieux que des refus simples en face des initiatives de la Commission. Ces contre-propositions devront être celles *des professionnels*. Les outils existant sont nombreux, que la recherche peut mettre au service d'une réflexion.  
Mais la capacité de la profession à présenter des contre-proposition dépendra de la maîtrise qu'elle aura de l'information *économique* sur les entreprises de pêche. D'où l'importance et l'urgence d'un système d'information économique interprofessionnel, tel que préconisé par le CCPM.

L'exposé demandé portait sur le seul niveau des captures. Il va de soi, comme les autres exposés le montrent, que la pêche forme un système dans lequel

- il n'y a pas de capture sans ressource;
- il n'y a pas de ressource sans entreprises de pêche saines;
- pas d'entreprises saines -ni de captures- sans marchés.

Une politique des pêches ne peut donc être qu'une *politique sectorielle, intégrant ressources, investissements, emploi, marchés, transformation*. Et il serait souhaitable que cette politique, au plan communautaire, soit également *sociale* si tant est que tous souhaitent une économie au service des hommes et non l'inverse.

TR.1.: DIVERSITE DES PECHEES DANS LA CEE (1987)

PAYS	Kw/MARIN	ECUS/TONNE
PORTUGAL	16,1	786
ESPAGNE	20	941
GRECE	20,5	1384
IRLANDE	30	150
ROY.UNI	33,2	720
ITALIE	35	2900
RFA	35	1079
DANEMARK	39,5	322
FRANCE	48,3	1390
BELGIQUE	54,8	2085
PAYS.BAS	105	780

TR.2.: DIVERSITE DES MODALITES DE GESTION DES PECHEES  
DANS LA CEE



	SUBV/PRETS BON.		ARRET	AIDE	LICENCES/PERMIS					
	CONSTR.	MODER.	TEMP.	CASSE	GENERAL	Stocks Spécif.	Jours Pêche	Limit. Capt.	Transf.	QIT
HOLLANDE		X	X	X		•	•	•	•	•
IRLANDE	X	X		?	X			?		
DANEMARK		X		X	X	•		•		
GRECE	X	X		X	X					
ITALIE	X	X	X	X		•	•		•	
BELGIQUE	X	X		X	X	X	•		•	
ALLEMAGNE	X	X	X	X	X	?				
FRANCE	X	X		X	X	•	•	•		
ESPAGNE	X	X	X	X	X				?	
PORTUGAL	X	X		X	?	?				
U.K.	X	X				•		•	•	

## INDICATEURS CAPITAL - EMPLOI

1945 : 57 000 marins

1987 : 17 600 marins

---

1945 : 1 000 T. produites => 120 marins, 121 kw

1970 : 1 000 T. produites => 60 marins, 188 kw

1985 : 1 000 T. produites => 40 marins, 212 kw

---

de kw, 1983 - 1987

< 16 m + 28 000 kw

> 16 m + 7 400 kw