

Les TAC et quotas, instruments de contingentement des prises des navires de pêche en Europe

Par Philippe Gros, Ifremer¹¹

À la fin du XIX^{ème} siècle, le développement des pêcheries accompagnait les débuts la révolution industrielle. Le paradigme des ressources halieutiques illimitées ne fut balayé qu'au siècle suivant, notamment par le constat de leur raréfaction dans les décennies 1950-1960. La nécessité de strictement limiter les captures s'est alors imposée.

Ce bref préambule renvoie implicitement à deux notions qu'il est essentiel de préciser : la capacité de pêche et l'effort de pêche. La première désigne la quantité de poisson qu'un navire ou une flotte pêchant à plein rendement peut capturer par unité de temps en conditions de ressources données. Quant à l'effort de pêche d'un navire ou d'une flotte, il désigne le déploiement opérationnel de sa capacité sur les lieux de pêche. La capacité nominale d'une flotte est souvent approchée à l'aide d'indicateurs aisément accessibles tels que le nombre de navires, leur tonnage et leur puissance motrice, mais qui ne fournissent qu'une image partielle de la réalité. Depuis la deuxième guerre mondiale en effet, la capacité de pêche effective des navires a été continûment accrue par l'appropriation des progrès de la technologie (Squires & Vestergaard, 2013).

Pour empêcher l'épuisement des ressources halieutiques, il existe deux types – non mutuellement exclusifs – de contingentement des prises : (i) à l'amont de la capture, encadrer l'effort de pêche ; (ii) à l'aval, limiter l'extraction de biomasse à l'aide de quotas de captures. La gestion par TAC (Total Autorisé de Capture) fut généralisée dans les années soixante, sans entrave à la croissance de la capacité des flottes ; on mesure aujourd'hui les conséquences de cette orientation (World Bank, FAO, 2009).

Dans l'Union européenne, en application du règlement de base de la PCP (politique commune de la pêche, révisée tous les dix ans depuis sa création en 1983) le premier instrument fut le système des TAC et quotas, ensuite assorti d'une limitation de la capacité de pêche des flottes nationales, puis de quotas d'effort et de régimes d'accès spécifiques pour certaines espèces. Pour les États membres qui exploitent les mêmes stocks de différentes espèces, c'est dans ce cadre que sont établis à la fois le montant global des prises stock par stock (les TAC) et leur partage en quotas nationaux. Les TAC sont négociés au Conseil des ministres européens de la pêche réuni en décembre à Bruxelles, au cours duquel sont fixées les quantités qui seront capturables l'année suivante. Cette étape de décision politique succède à une expertise scientifique aboutissant à la recommandation des TAC. Elle précède la phase de gestion de la « consommation » des quotas et des opérations de contrôle afférentes¹². L'ensemble du

¹¹ Direction Scientifique, Centre Ifremer de Bretagne, Plouzané

¹² La réforme de la PCP en 2013 a entraîné un substantiel progrès. Auparavant, le

processus engage conjointement les acteurs du monde scientifique, de l'administration, et les professionnels de la pêche, auxquels il convient d'adjoindre les ONG et les initiatives de certification et d'écolabellisation « pêche durable » non officielle (e.g. celle du MSC, *Marine Stewardship Council*), compte tenu de la prise de conscience citoyenne des enjeux de nature variée attachés à la pêche, et plus généralement de la dégradation accélérée de la biodiversité marine.

L'expertise de l'état des stocks halieutiques en appui de décisions de gestion est tributaire de la connaissance de plusieurs caractéristiques des espèces-cibles (abondance et taux de renouvellement des stocks, etc.) et de leurs habitats. Les caractéristiques de l'exploitation informent sur la distribution spatio-temporelle de l'effort de pêche et des prises afférentes. Collectées dans la durée, ces informations sont combinées dans des modèles statistiques qui permettent d'estimer les taux de la mortalité due à la pêche des différentes classes d'âge du stock. Ces résultats « alimentent » des modèles mathématiques de dynamique de population qui produisent des scénarios à court ou moyen termes des variations de l'état des stocks en réponse à différentes intensités de pêche, et si possible au changement de leurs habitats. Ces projections fondent la recommandation du niveau des TAC, généralement sur une base annuelle mais aussi à horizon plus lointain dans le cadre de plans de gestion pluriannuels.

L'expertise des stocks exploités par les flottes de l'UE est majoritairement réalisée par des groupes de travail internationaux sous l'égide du CIEM (Conseil International pour l'Exploration de la Mer), pour l'Atlantique nord-est. Sous mandat de la CGPM (Commission Générale des Pêches pour la Méditerranée), un même processus est à l'œuvre pour les pays riverains de la Méditerranée et de la Mer Noire. Enfin, plusieurs ORGP (Organisations régionales de gestion des pêches) complètent le dispositif à l'échelle de l'océan mondial, notamment pour la gestion des stocks de poissons « grands migrateurs » : par exemple la CICTA (Commission Internationale pour la Conservation des Thonidés de l'Atlantique ; acronyme anglais : ICCAT).

L'enjeu des TAC est de guider la trajectoire des pêcheries vers « *une exploitation des ressources aquatiques vivantes qui crée les conditions de durabilité nécessaires tant sur le plan économique, environnemental qu'en matière sociale* » (PCP 2002, règlement de base). Force étant de constater que de nombreuses pêcheries demeurent éloignées de ces critères, il convient de s'interroger sur les causes de défaillance du système des TAC et quotas.

- Premièrement, les TAC sont indissociables d'un objectif de gestion. Le plus classique est le « rendement maximal durable » (RMD, traduction de *maximum sustainable yield*, MSY) : la plus grande quantité de captures que l'on peut continuellement extraire d'un stock dans les conditions environnementales

« Total Autorisé de Capture » n'encadrerait en fait que les prises débarquées. Le TAC était donc inférieur à la capture réelle, laquelle inclut aussi les prises rejetées à la mer. Cette anomalie est désormais corrigée : les rejets d'espèces commerciales – qui doivent être débarqués – sont comptabilisés dans le TAC à partir de 2016.

existantes, sans altérer significativement sa reproduction (FAO, 2014). Cet objectif n'a pas été intégré à la PCP avant la réforme de 2013.

- Deuxièmement, les TAC sont souvent découplés des mesures de régulation de l'accès des exploitants aux ressources halieutiques : il n'est pas alloué aux pêcheurs une part prédéfinie d'un stock, sauf dans quelques pays comme le Canada, l'Australie, la Nouvelle-Zélande, ou l'Islande qui ont mis en place des « quotas individuels transférables », échangeables sur le marché. En France, cette pratique est contraire à la loi. Le statut de ressource commune ('*common-pool resource*'), combiné à la raréfaction des espèces-cibles, crée dans les pêcheries faiblement régulées une concurrence entre exploitants qui entraîne l'augmentation de la capacité de pêche –génératrice de surexploitation– sans tenir compte de la productivité des écosystèmes, surtout en l'absence d'un objectif de gestion.
- Troisièmement, le calcul des TAC est entaché d'incertitude. La piètre connaissance des rejets et de la pêche INN (illégale, non déclarée, non réglementée) peut entraîner une sévère sous-estimation des captures réelles. À cette source de biais s'ajoutent les incertitudes inhérentes à l'évaluation des stocks (dues aux lacunes de la connaissance de la biologie des espèces, du fonctionnement des écosystèmes, de l'impact effectif de la pêche, et de la « traduction » de ces processus dans les modèles ; Fromentin *et al.*, 2014).
- Quatrièmement, l'implémentation des TAC est en pratique difficile, voire conflictuelle. L'avis scientifique est en moyenne toujours dépassé par les décideurs politiques (Carpenter, 2016) ; il en est de même des quantités réellement capturées comparées aux TAC décidés (Villasante *et al.*, 2011).

Enfin, le mécanisme de contingentement des prises lui-même est appelé à évoluer en fonction de nouveaux objectifs de gestion appliqués aux pêcheries à l'échelle d'une écorégion, comme le suggèrent les travaux exploratoires sur le RMD multispécifique (Worm *et al.*, 2009), ou encore sur la « pêche équilibrée » (Garcia *et al.*, 2012) conçue comme une alternative à la pêche sélectivement ciblée.

Références

- Carpenter, G., Kleinjans, R., Villasante, S. & B.C. O'Leary, 2016. Landing the blame: The influence of EU Member States on quota setting. *Marine Policy*, 64 : 9-15. <https://doi.org/10.1016/j.marpol.2015.11.001>
- Fromentin, J.M., Bonhommeau, S., Arrizabalaga, H. & L.T. Kell, 2014. The spectre of uncertainty in management of exploited fish stocks: The illustrative case of Atlantic bluefin tuna. *Marine Policy*, 47 : 8-14. <https://doi.org/10.1016/j.marpol.2014.01.018>
- Garcia, S.M., Kolding, J., Rice, J., Rochet, M.J., Zhou, S., Arimoto, T., Beyer, J.E., Borges, L., Bundy, A., Dunn, D., Fulton, E.A., Hall, M., Heino, M., Law, R., Makino, M., Rijnsdorp, A.D., Simard, F. & A.D.M. Smith, 2012. Reconsidering the consequences of selective fisheries. *Science*, 335 : 1045-1047. <https://doi.org/10.1126/science.1214594>
- Squires, D. & N. Vestergaard, 2013. Technical change in fisheries. *Marine Policy*, 42 : 286-292. <https://doi.org/10.1016/j.marpol.2013.03.019>
- Villasante, S., García-Negro, M.C., González-Laxe, F. & G. Rodríguez Rodríguez, 2011. Overfishing and the Common Fisheries Policy: (un)successful results from TAC regulation? *Fish and Fisheries*, 12 (1) : 34-50. <https://doi.org/10.1111/j.1467-2979.2010.00373.x>
- World Bank, FAO, 2009. *The sunken billions. The economic justification for fisheries reform*. Agriculture & Rural Development Department. Washington DC: The World Bank, p. i-xxiii, 1-100.
- Worm, B., Hilborn, R., Baum, J.K., Branch, T.A., Collie, J.S., Costello, C., Fogarty, F.J., Fulton, E.A., Hutchings, J.A., Jennings, S., Jensen, O.P., Lotze, H.K., Mace, P.M., McClanahan, T.R., Minto, C., Palumbi, S.R., Parma, A.M., Ricard, D., Rosenberg, A.A., Watson, R. & D. Zeller, 2009. Rebuilding Global Fisheries. *Science*, 325 : 578-585. <https://doi.org/10.1126/science.1173146>

La production de farine et d'huile de poisson (selon la « Marine Ingredients Organization »)

L'association professionnelle des producteurs d'huiles et farines de poissons, anciennement « International Fishmeal and Fish Oil organization » (IFFO), récemment rebaptisée « Marine Ingredients Organization¹³ », pour englober des produits à partir d'algues et de krill regroupe des membres à travers le monde (plus de 60 pays), et représente 50 % des volumes mondiaux de farines et d'huiles de poissons. Elle siège à diverses instances et ses membres s'engagent sur une production responsable, « Global Standard for Responsible Supply of fishmeal and fish oil (IFFO-RS) », une certification reconnue.

Les poissons sont déchargés et pesés à leur arrivée à l'usine, le degré de fraîcheur est mesuré. Le process (cf. schéma) implique une première phase de cuisson à 85-90°C. S'ensuivent plusieurs étapes de pressage, filtration, décantation, centrifugation, extraction, séchage pour séparer les phases solides des phases liquides, et aboutir à une huiles de poisson pure, et une farine déshydratée (90 % de matière sèche). Les températures de cuisson et d'extraction doivent être contrôlées strictement pour tuer les microorganismes mais aussi garantir la bonne qualité nutritionnelle finale du produit. L'usine est entièrement dédiée à la production d'huile et farine de poisson et ne doit pas accueillir d'autres produits animaux, tels que des sous-produits d'animaux d'élevage terrestres.

La plupart des membres IFFO travaillent en mode HACCP (Hazard Analysis Critical Control Points¹⁴), ce qui garantit la traçabilité et la bonne conduite du process pour éviter toute contamination. Les producteurs d'huile et farine de poisson pour l'Europe sont encouragés à adopter un degré supérieur de contrôle de leur production, le standard international « International Feed Standard Alliance (IFSA)¹⁵ ». Tous les membres agréés de l'IFFO selon ces standards garantissent la qualité de leurs produits, sur les critères suivants : traçabilité complète de la chaîne de production (dont certification de l'usine) et qualité des huiles et farines: fraîcheur de la ressource, absence de contamination bactérienne, pureté, températures de cuisson, qualité des lipides (nécessitant l'emploi d'antioxydants). La présence de contaminants type métaux lourds est aussi contrôlée. L'ensemble de ces éléments de contrôle sont disponibles sous formes de documents accompagnant la fourniture d'un lot.

Aujourd'hui, comme l'indique la carte de l'IFFO, un certain nombre de producteurs sont certifiés mais il reste encore 60 % d'acteurs de la filière non affiliés à l'IFFO, donc non certifiés selon les normes européennes.

13 <http://www.iffonet/production>

14 Hazard Analysis Critical Control Point, <http://www.haccp-guide.fr/>

15 <http://www.fefac.eu/publications.aspx?CategoryID=2060&EntryID=263>