

COMPTE RENDU DE REUNION
"RECHERCHE-PROFESSION"
PORTANT SUR LES SYSTEMES DE REGULATION

(Lorient Décembre 1986)

Participants :

Organisations de producteurs

MM. BENOISH	PROMA
DATIN	OPPAN
DUBOIS	St MALO
FOUCAUD	ANOP
GROUHEL	PROMA
GRUET	ARPEVIE
L'HOSTIS	OPOB
MANSEL	FROM SO
THAREAU	Ile d'YEU

IFREMER

MM CHARUAU	RH
LAUREC	ERHAL
MAUCORPS	ERHAL
GILLY	SDA
MEURIOT	SDA
CATANZANO	SDA

COMPTE RENDU DE REUNION

Dans le cadre de la convention signée entre, d'une part la Confédération de la Coopération de la Mutualité et du Crédit Maritimes et d'autre part l'IFREMER, et à la demande des professionnels, une rencontre s'est tenue le 19 décembre à Lorient.

L'objet de la réunion réunissant six représentants des professionnels et six membres de l'IFREMER, était d'entamer une réflexion sur les modes de régulation existants ou potentiels, aujourd'hui à disposition de la Communauté Européenne.

Dans le cadre du thème de coopération sur les analyses bioéconomiques cette journée de travail faisait suite à la publication du projet de rapport F.GAUTIER (1) et s'inscrivait dans l'éventualité d'une critique de ce rapport et d'une discussion future autour des propositions avancées.

En préalable à la discussion finale, les chercheurs de l'IFREMER sont intervenus pour présenter des exposés sur les thèmes suivants :

- i - Interprétation économique théorique de chacun des outils de régulation.
- ii - Méthode d'estimation des stocks et mode de calcul des taux de captures autorisées.
- iii - Communauté Européenne : processus de prise de décision en matière de pêche.
- iv - Contenu du rapport F.GAUTIER.

(1) Projet de rapport F. GAUTIER sur "L'évaluation et la gestion des ressources halieutiques" 16 juin 1986 PE 106-548
Parlement européen

Au cours de ce débat seront présentés de façon théorique plusieurs systèmes de régulation repertoriés en fonction des moyens de limitation utilisés :

- limitation des captures globales (quotas globaux)
- limitation de l'effort de pêche (licences de pêche)
- limitation des apports par bateau (quotas individuels)
- limitation de la rentabilité (taxes sur certaines composantes de l'effort de pêche, taxes sur les débarquements).

Compte tenu du système de régulation actuel en application sur les eaux communautaires et compte tenu de la proposition de F.GAUTIER, la discussion portera davantage sur les TAC's, les licences et les quotas.

-*-en préalable au premier exposé, l'avertissement suivant a été formulé :

Les analyses théoriques présentées mettent l'accent sur la relation existant entre l'effort de pêche, la biomasse du stock et les captures ou PUE. (Prise par Unité d'Effort) Il s'agit d'une schématisation de la réalité, et il faudrait inclure dans l'analyse les relations qui existent entre les captures et la valorisation des débarquements (formation des prix).

Par ailleurs, différents moyens de limitation de l'activité de pêche peuvent être utilisés de manière complémentaire : ainsi, des licences de pêche peuvent être utilisées en même temps que des quotas globaux ou individuels de capture.

Enfin, les analyses théoriques présentées reposent sur l'étude de situations moyennes qui sont supposées se rapporter à des unités d'effort et/ou d'aménagement standard. On sait que dans la pratique il existe autant de telles unités que de navires. Cette disparité, déjà importante au sein d'une même flottille s'accroît lorsque l'on intègre les compétitions entre flottilles.

-*- Chacun des modes de régulation est ensuite exposé à l'aide de graphiques permettant de repérer les niveaux de l'effort et de production aux différentes phases et à l'application des mesures de régulation. (Représentation des courbes de production et des courbes de coûts, cf. annexe 1).

Tout au long de l'exposé l'accent est mis sur l'importance des résultats de production et sur le rôle moteur qu'ils jouent dans la dynamique du secteur par incitation à l'investissement et, à l'entrée de nouveaux partenaires dans le système productif.

Souvent introduites avec retard, les mesures de régulation interviennent sur une pêcherie alors que le processus de dégradation des résultats de production est déjà entamé. La meilleure combinaison entre effort et stock est par conséquent

dépassée au moment de la prise de conscience. La régulation se fait le plus souvent à postériori.

--A plusieurs reprises et notamment s'agissant de la mesure évoquée de taxation des captures à un certain niveau de production les professionnels ont envisagé des possibilités de réaction à court terme en opposition aux réactions prévues sur le long terme. Accroissement de l'effort pour les professionnels afin de compenser le sur-coût imputable aux taxes ; alors qu'à long terme on peut s'attendre à une réaction inverse si on envisage par exemple un système de taxes progressif. L'accent a été mis à ce moment là sur ces divergences de comportements entre acteurs du système productif et observateurs scientifiques, les premiers réagissant obligatoirement par des mesures directes de court terme, les seconds prévoyant et privilégiant des modifications de comportement inscrites dans le long terme.

-- En réponse à une question portant sur les quotas individuels et sur le "comment" de leur définition et de leur gestion par unité de production, le besoin impératif de suivi des résultats de production lié à n'importe laquelle des règles de gestion d'une pêcherie a été rappelée.

-- S'agissant d'éventuelles combinaisons de plusieurs modes de régulation, il a été précisé qu'en réalité certaines mesures entraînent systématiquement l'application d'autres mesures. Ainsi la définition de quotas individuels s'apparente à la mise en place de licences de pêche améliorées par détermination précise des quantités capturables.

Le point essentiel dans la définition de telles règles reside bien souvent dans le mode de transférabilité qui accompagne la règle (cas des licences, des quotas...). A savoir comment vont être gérées les sorties et les entrées dans le secteur de production, par quels moyens va-t-on pouvoir acheter et vendre ou obtenir et rendre un droit d'accès à une pêcherie.

-- En plusieurs occasions lors des présentations des schémas théoriques; "l'effet tampon" des systèmes de subvention a été évoqué montrant en bien des cas le retard supplémentaire qu'ils entraînaient dans la prise de conscience réelle d'une dégradation des résultats économiques globaux. Ainsi les subventions et les prêts bonifiés accordés lors de la réalisation d'un nouveau bateau permettent de maintenir l'entrée en activité sur des pêcheries théoriquement moins attrayantes au regard des coûts réels et des niveaux de production.

-- Au cours de l'exposé, l'utilité des données économiques telles que les coûts de production et les chiffres d'affaires a été démontré de même que leur importance pour une bonne connaissance de l'état actuel d'une pêcherie et la compréhension de sa dynamique future : "On ne pourra pas prévoir sans comprendre on ne peut pas comprendre sans données".

Cet aspect essentiel des données et de leur qualité sera de nouveau évoqué lors du second exposé portant sur la détermination des TAC'S.

-*- Lors de cette seconde intervention, l'une des méthodes d'estimation d'un stock a été présentée. Tout repose sur l'analyse des débarquements. Qui pêche quoi ? L'énoncé des passages obligés que sont les phases de connaissance sur la croissance d'une espèce, l'âge de première capturabilité, les courbes de biomasse, de mortalité naturelle et par pêche...a été fait.

Le concept de l'analyse de population virtuelle s'applique dans le cas présenté à une cohorte considérée isolément. (Un modèle mathématique combinera ensuite les traitements de chaque cohorte cf annexe 2)..

On considère les captures de la classe 1970 dont les poissons sont pris à l'âge de 1 an en 1971, 2 ans en 1972... Une colonne indiquant les effectifs de la classe 70 capturés chaque année.

On tente à partir de là d'estimer l'abondance par estimation minimale en supposant que les captures successives ont totalement épuisé l'effectif de la classe.

On procède par cumul des effectifs capturés dans l'année extrême en remontant à l'année d'âge 1 an.

C'est cette reconstitution de l'abondance d'une classe d'âge que l'on appelle l'analyse de population virtuelle. Mais il convient à cette estimation d'introduire une correction qui permette de prendre en compte la mortalité naturelle. (Cette mortalité naturelle est estimée constante). Enfin une nouvelle correction est introduite en estimant un "taux de mortalité par pêche terminal".

Si on observe l'écart introduit par une erreur éventuelle dans cette dernière estimation, on constate qu'au fur et à mesure que l'on remonte le temps, la différence s'estompe et ainsi le pourcentage d'erreur s'amenuise.

Pour cela on considère que cette analyse de population virtuelle reste un excellent "rétroviseur" pour l'étude "historique" de l'exploitation du stock.

Pour la définition à court terme des niveaux de captures autorisées, les résultats sont moins satisfaisants dans la mesure où les TAC'S sont formulés en fonction des dernières années de capture. Cela introduit par conséquent les marges d'erreur les plus fortes.

-*- Interrogés à propos des espèces à durée de vie courte, la non application de cette règle d'étude a été confirmée.

L'inutilité d'intervenir par quotas sur des espèces telles la seiche, l'anchois, a été soutenue dès lors que l'on a des pertes naturelles très élevées.

Par contre plus une espèce a une espérance de vie importante, plus un aménagement par réglementation paraît légitime. Cette méthode d'analyse de population virtuelle est utilisée sur une cinquantaine d'espèces.

A côté de celles là, certaines espèces restent mal connues. Toute espèce semble présenter des capacités plus ou moins nettes d'autorégulation.

Les thonidés et gadidés permettent une bonne application de cette méthode d'estimation. Par contre lorsqu'il y a des problèmes d'estimation de l'âge (merlu), la méthode devient moins efficace.

Le temps dans ce type d'analyse et la fiabilité des données de base reposent en fait tout le problème, dès le départ, de la validité des TAC's qui s'élaborent à partir de ces résultats.

Les courbes sur l'évaluation des stocks à court et long terme permettent ensuite la détermination du F_{max} et le niveau de production espéré pour l'année retenue.

-- La détermination du taux de mortalité par pêche permettra de donner le maximum de rendement par recrue en fonction des conditions d'exploitation particulières (notamment âge de première capturabilité). Le système des TAC's s'appuie donc sur une indication scientifique d'un niveau de capture vers lequel on devrait s'orienter.

Si du point de vue biologique les recommandations par stock des scientifiques permettent de définir ce niveau pour lequel le stock n'est pas menacé, il n'est pas certain que du point de vue économique le profit lui ne soit pas menacé. Cela revient à dire pour l'économiste qu'on pourrait produire autant sans avoir recours à un investissement aussi important. D'où nécessité quand même de réguler l'activité de prédation.

Une remarque à cet égard est significative : "Avant on reprochait aux biologistes de vouloir gérer des stocks sans prendre garde de l'état économique du secteur de production en étant ainsi trop porté vers une limitation des captures. Aujourd'hui on s'aperçoit que les économistes pourraient être encore plus portés vers une réduction de l'effort et ce pour améliorer la rentabilité des unités de production".

Encore une fois à court terme pour les professionnels, le constat est négatif ou du moins difficile à admettre.

Du point de vue économique il faut bien se dire que l'on gère en bien des cas un excédent de capacité de production et que par conséquent l'utilité des mesures de régulation est accrue.

-- Le troisième exposé a été construit à partir de l'organigramme administratif et fonctionnel de la Communauté Européenne. Une description du cheminement des décisions, lors

de fixation des TAC's a permis de voir toutes les procédures d'ajustement et de correction intervenant en aval des propositions scientifiques.

La simple recommandation scientifique de base se trouve rapidement noyée dans un long cheminement fait de discussions, de propositions et de concensus entre les divers niveaux d'intervention et les différents pays représentés (Cf. schéma annexe 3).

Au moment de cet exposé, les professionnels ont émis le souhait d'une réunion régulière (fin septembre) leur permettant de connaître les propositions scientifiques transmises aux instances européennes et de s'informer des marges de manoeuvre potentielles ainsi que de leurs conséquences respectives.

La surestimation ou la sous estimation d'un niveau de capture réel peut à terme introduire des biais très importants dans les autorisations de captures futures.

La déclaration des véritables niveaux de captures effectuées par zones est une chose primordiale pour la suite du processus de définition des TAC'S.

-*- La présentation de la grille d'analyse d'un système de régulation de la pêche (cf. annexe 1) a donné l'occasion de montrer qu'en réalité si les outils de régulation étaient bien connus à travers leurs avantages et leurs défauts, et s'ils nécessitaient tous autant de moyens d'information et de contrôle, c'était davantage la définition des unités d'application qui posaient problème.

Tout repose en fait sur l'acceptabilité d'une règle quelconque. L'hypercentralisation d'un système de régulation par la Communauté Européenne risque de conduire à une déresponsabilisation trop forte des producteurs. On doit faire l'effort de déterminer quelles unités géographiques, administratives, professionnelles, politiques sont les mieux à même de gérer des systèmes de régulation communs à plusieurs unités dans tous les pays concernés par des zones de pêches communes.

Il faut tenter tout en homogénéisant les systèmes par zone de pêche commune et stocks exploités communs, de décentraliser autour d'unités de gestion plus pertinentes et mieux responsabilisées.

Tel est semble-t-il l'un des axes de réflexion qu'il convient de développer au regard des exemples déjà connus et des résultats obtenus.

La discussion finale autour du rapport F. GAUTIER aura permis de revenir sur cette idée d'une réflexion à mener sur la définition des unités de gestion et sur les carences actuelles de chacun des outils de régulation.

Si à l'évidence l'ensemble des participants s'accordaient pour dénoncer le manque de précision du rapport F.GAUTIER, les représentants professionnels paraissaient beaucoup plus choqués par les propositions de réforme jugeant totalement inapplicables en l'état actuel des moyens les mesures de quotas individuels.

Leur souhait de mieux maîtriser les prises de décisions européennes dans le système de régulation actuel confirmait s'il en était besoin leur inquiétude à voir leur échapper davantage la gestion des pêcheries nationales.

ANNEXE 1

PRINCIPES ET LIMITES DES MECANISMES DE REGULATION DE LA PECHE
AU NIVEAU DE LA PRODUCTION

Document de travail DRV/SDA 86.17

Réunion du 19 Décembre 1986

1. INTRODUCTION

Jusqu'au début des années 1970, les activités de pêche en France se sont en général déroulées sous le principe de liberté d'accès (i) aux zones de pêche et (ii) aux ressources qu'elles contiennent. Les principales restrictions à l'activité de capture étaient d'ordre technique: elles portaient sur les caractéristiques des engins de pêche utilisés (interdiction du chalutage dans les 3 milles, dimensions des maillages, ...) et, de manière complémentaire, sur la taille du poisson débarqué.

Au cours des années 1970, les pays de la Communauté Européenne ont étendu leur juridiction sur une zone de 200 milles au large de leurs côtes. L'exploitation des stocks relève d'une double compétence: nationale et communautaire. En pratique, les mesures techniques de gestion des ressources communautaires ont été complétées par un système de limitation des prélèvements totaux effectués sur ces ressources (TAC par espèce répartis en quotas par pays). Ce système constitue une restriction importante au principe de liberté de la pêche.

De manière indépendante à la mise en place des TAC, deux autres formes de régulation de l'activité de capture sont apparues en France au cours des années 1970:

(i) des systèmes de licences de pêche qui consistent à limiter le nombre de navires autorisés à exploiter une pêcherie; les caractéristiques techniques des navires et engins de pêche sont également réglementées (cas du chalutage de fond en Méditerranée, de la pêche à la coquille St Jacques en baie de St Briec, du chalutage dans le pertuis breton);

(ii) des quotas individuels qui fixent les quantités d'une ou de plusieurs espèces pouvant être débarquées par chaque navire (cas de la praire pêchée sur la côte ouest du Cotentin-Granville).

Dans ces deux séries de cas, des "droits d'usage" exclusifs sur les ressources ont été instaurés. Ces droits vont à l'encontre du principe de liberté de la pêche prévalant jusqu'alors.

Actuellement apparaissent des débats sur l'intérêt et l'opportunité d'étendre les systèmes de licences ou de quotas individuels à d'autres pêcheries:

- il en est question pour l'exploitation des gisements coquilliers (notamment en Manche ouest) ou pour certaines activités de chalutage (baie de Bourgneuf par exemple);

- la sous-commission "Pêche" du Parlement Européen l'envisage dans le cadre communautaire (rapport F. Gautier).

Ce document vise à aborder sous différents angles le débat relatif à l'instauration de licences ou de quotas individuels:

- la présentation des principes économiques associés à la notion de régulation de l'activité de pêche (en particulier les licences et les quotas individuels);

- l'analyse du principe et du fonctionnement du système prévalant jusqu'à présent au niveau communautaire (TAC par espèce et quotas nationaux);

- l'examen du rapport Gautier sur "l'évaluation et la gestion des ressources halieutiques".

Ces deux derniers points sont abordés à travers une "grille d'analyse" présentée en annexe. Son but est de distinguer les différents niveaux sur lesquels peut porter l'examen des systèmes de régulation de l'activité de pêche.

2. LES FONDEMENTS DE LA REGULATION DE L'ACTIVITE DE PECHE ET LEURS IMPLICATIONS

2.1 FONDEMENTS

En quoi l'activité de pêche est-elle spécifique?

Une caractéristique fondamentale du secteur de la pêche est que la production d'un bateau dépend en partie des décisions prises par les autres navires exerçant leurs activités sur le ou les mêmes stocks. Ceci rend la pêche très différente des autres secteurs d'activité.

Schématiquement, un stock a deux moyens d'accroître sa biomasse: la croissance des animaux vivants et la reproduction de ceux en âge de se reproduire. Ce même stock a au contraire deux moyens de réduire sa biomasse: la mortalité naturelle des animaux (vieillesse ou maladies) et la mortalité par pêche.

Lorsque la mortalité par pêche atteint un niveau important, la biomasse tend à se réduire. Cette réduction dépend du rapport existant entre les captures et les capacités du stock à croître.

Lorsque la biomasse se réduit, les bateaux, s'ils restent en même nombre ou si leur nombre augmente, verront leurs prises diminuer (ils seront au moins aussi nombreux à se partager un gâteau plus petit).

La mortalité par pêche peut être considérée comme proportionnelle à l'effort de pêche. Plus le nombre de navires exerçant leur activité sur un stock sera élevé, plus la mortalité que ces navires induiront sur le stock sera importante.

La prise par unité d'effort est une fonction de la taille du stock. Quand le stock diminue, la prise par unité d'effort diminue. De la même façon, si la biomasse disponible est constante et que le nombre de bateaux augmente, la prise par unité d'effort diminue.

Lorsqu'un nouvel exploitant arrive sur une pêcherie, le stock se trouve réduit et les captures moyennes des bateaux qui pêchent déjà diminuent. (fig. 1 : mortalité par pêche - production en poids).

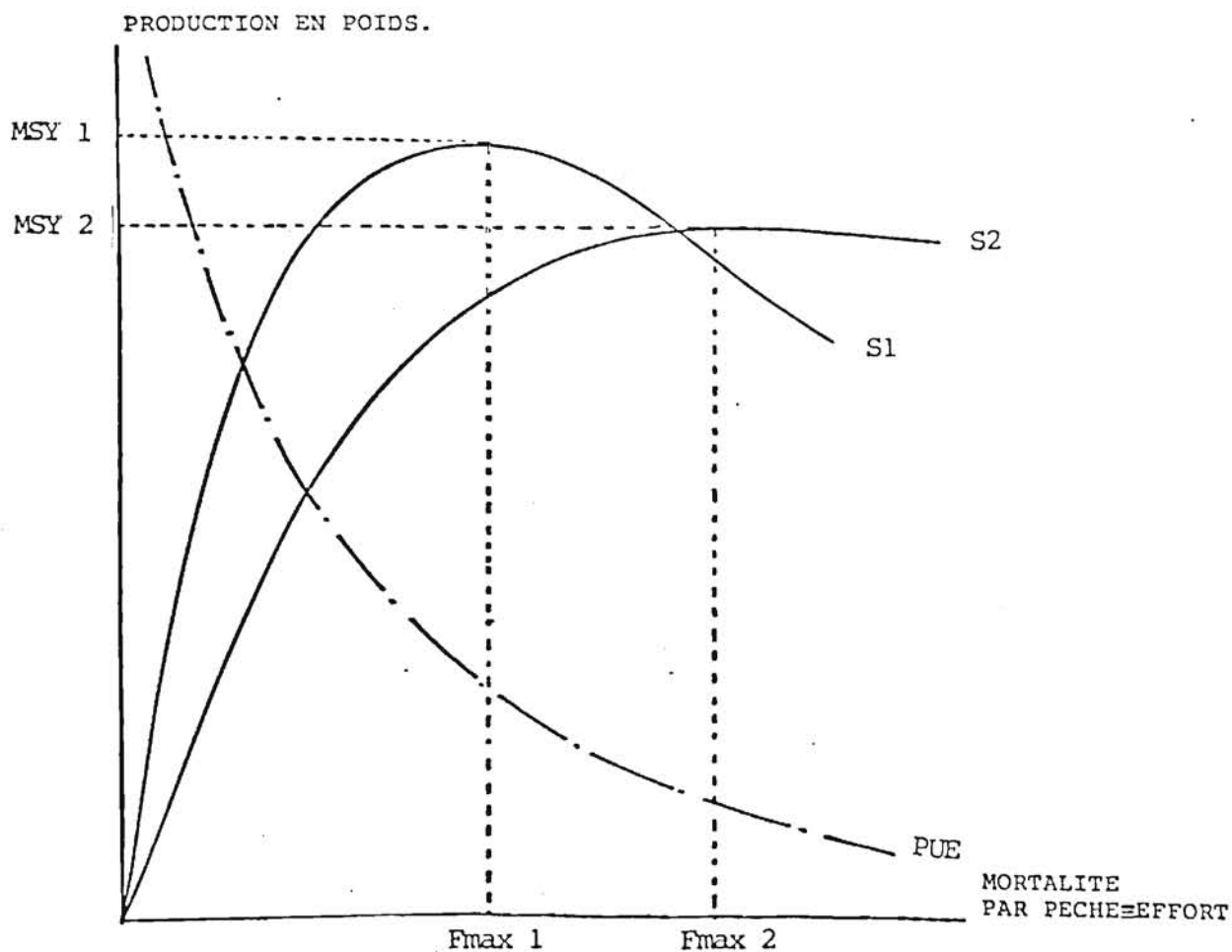


Figure 1- Relation entre la production d'un stock de poisson et la mortalité par pêche.

Comment cela se traduit-il d'un point de vue économique ?

En situation d'accès libre, c'est-à-dire s'il n'existe aucune barrière à l'entrée dans la pêche, des niveaux de rémunération élevés attirent de nouveaux bateaux et encouragent les navires présents à accroître leur investissement. La pression croissante sur le stock entraîne son appauvrissement. Cela entraîne une intensification de la concurrence entre les pêcheurs pour l'exploitation d'une ressource de moins en moins abondante. Les taux de capture et de profit baissent, en principe jusqu'au niveau où ils suffisent juste à couvrir les coûts de production et d'investissement.

A ce niveau, on constate que la pêche, globalement, ne dégage plus de bénéfices. Dans la pratique, compte-tenu des inerties du système (délais de construction des navires, délais de réponse des stocks) et des mécanismes d'intervention (subventions), ce niveau est souvent largement dépassé (fig.2 effort-production).

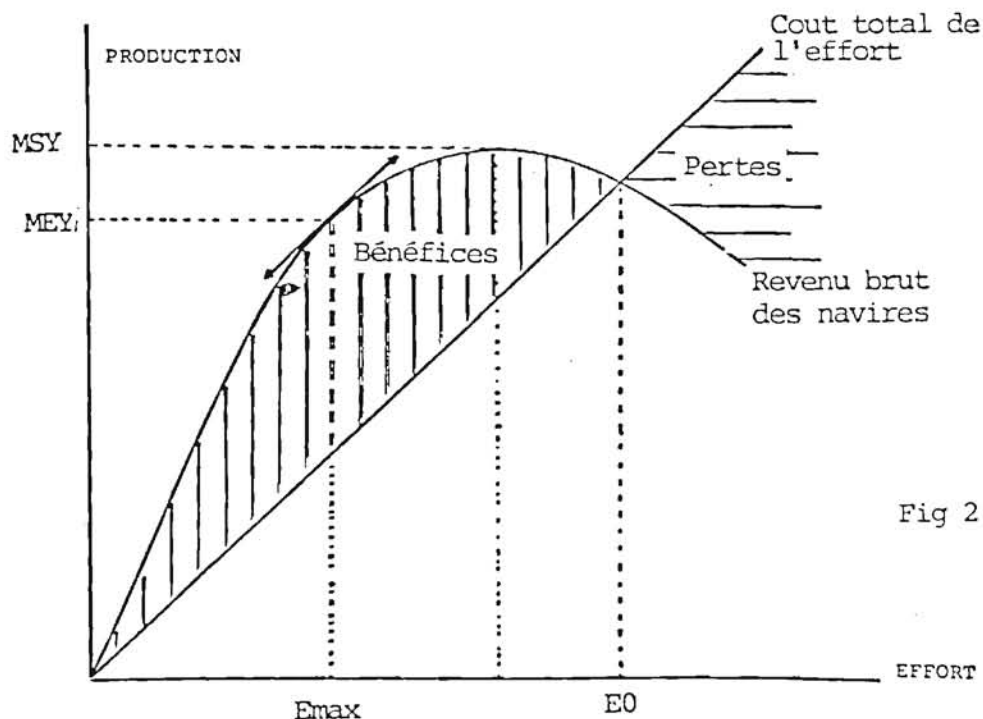


Fig 2 : Schéma d'évolution d'une pêche.

Pourquoi est-ce gênant d'atteindre cette situation ?

Dans la réalité, même si le niveau total d'effort atteint le point mentionné, il se trouvera des bateaux qui, plus efficaces que les autres, feront individuellement des profits. Mais on constate que globalement cette situation correspond à un gaspillage des moyens de production. Pour décrire cette situation on emploie le terme de sur-investissement. Avec moins de moyens, il est possible:

- parfois de produire plus en quantité;
- toujours de réaliser plus de bénéfices.

Cette situation de sur-investissement peut s'aggraver sous l'effet de phénomènes extérieurs à l'état des stocks. Supposons un moratoire sur une pêcherie, (c'est-à-dire un palier dans la croissance de l'effort de pêche) en situation d'accès libre (fig. 3). Si la demande pour cette production est croissante, l'effet immédiat sera la hausse des prix, et la courbe de revenu total sera déplacée, accroissant le bénéfice global pour le même niveau d'effort E_0 . L'importance et la vitesse d'accroissement des bénéfices dépendent alors du taux d'accroissement du prix du poisson relativement aux coûts de capture. Si le profit additionnel est important, chaque bateau aura la possibilité d'en accroître sa part en augmentant sa capacité de capture. Si chacun joue ce jeu, les efforts individuels pour accroître les captures se compensent mutuellement et le résultat sera un accroissement de coût moyen. On aboutit alors à nouveau à une situation de sur-investissement.

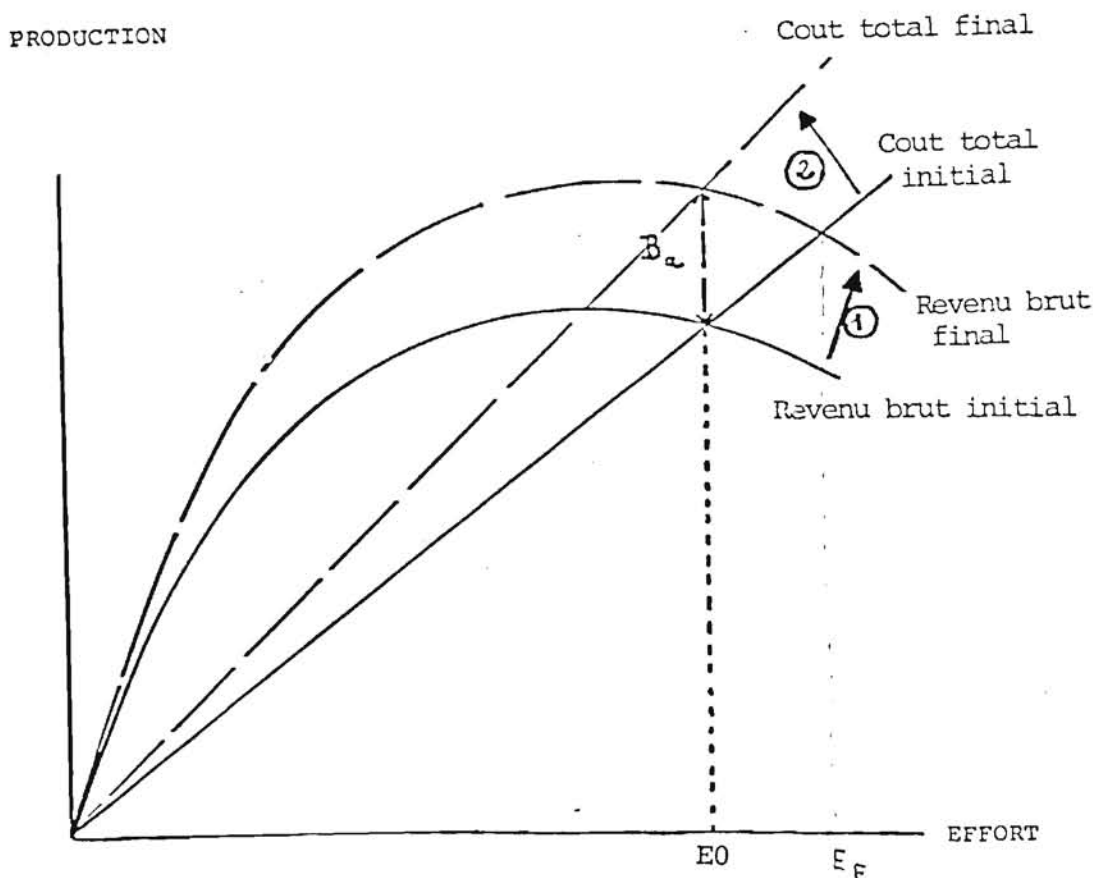


Figure 3 - Effet d'une modification du prix au débarquement.
(Effort constant)

2.2 LES OUTILS DE REGULATION

2.2.1 Limitation des captures

Le fondement de ces systèmes consiste à limiter le niveau des captures réalisées sur un stock de poisson. Les objectifs de ce type de régulation vont de la conservation des stocks à l'optimisation des captures.

Pour mettre en place ce mécanisme, il est nécessaire de connaître la biomasse totale d'animaux et sa croissance nette annuelle. On définit ainsi le MSY (rendement maximum équilibré), c'est à dire la production biologique maximale du stock à l'équilibre. A partir de cette estimation, il est possible de fixer le niveau des captures: ce sont les TAC, captures totales autorisées (fig. 4).

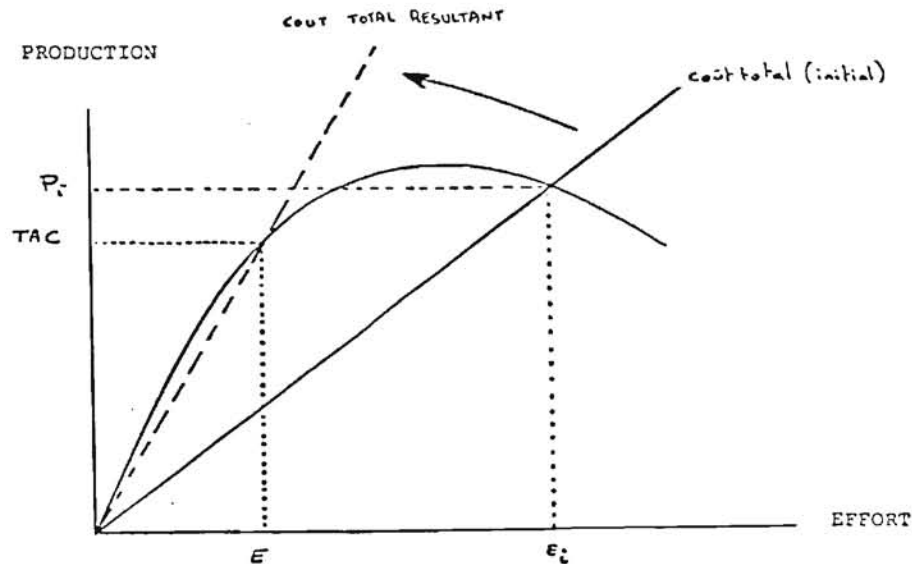


Figure 4 - Effets d'un système de TAC. Dissipation des bénéfices.

Les systèmes de TAC présentent deux types de limites théoriques:

(i) les TAC sont la plupart du temps fixé par espèce. Or les pêcheries dans lesquelles les navires ne prennent qu'une seule espèce sont très rares. C'est le problème des captures accessoires.

(ii) en l'absence de mécanisme réglant l'usage de ces TAC, chaque navire cherchera à s'équiper de manière à s'octroyer une part plus importante des TAC. Par ailleurs, le système des TAC laisse libre l'accès aux ressources. Cela conduira, au niveau de l'ensemble de la pêcherie, à une situation de sur-investissement, identique à celle décrite précédemment.

La limitation des captures globales ne conduit pas au maintien ou à l'apparition d'une meilleure utilisation des moyens de production. Seule la combinaison des TAC avec des "droits d'usage", établis au niveau de l'unité de pêche (quotas par navire) peut conduire, en théorie, à ce résultat. En effet, cela permet aux producteurs de capturer leur quota au moindre coût. En d'autres termes: chaque pêcheurs connaît la limite de ses captures; il anticipe ainsi son chiffre d'affaires probable et doit structurer ses coûts de manière à satisfaire ses objectifs en termes de bénéfice. Le problème qui se pose alors est de savoir à qui attribuer ces quotas individuels et comment assurer leur éventuel transfert. Il faut souligner qu'à long terme, les coûts de production varient et cela peut conduire à l'apparition éventuelle d'incompatibilités entre le niveau des quotas individuels et la rentabilité des entreprises. Ce sont les mécanismes choisis pour le transfert de ces quotas individuels qui déterminent l'efficacité à long terme de cette technique.

2.2.2 Contrôle direct de l'effort

Il s'agit essentiellement des systèmes de licences, qui confèrent aux détenteurs d'une licence et à eux seuls le droit de pêcher.

L'hypothèse sur laquelle repose le mécanisme des licences est que, pour un niveau d'effort de pêche donné, le niveau des captures change automatiquement avec la taille du stock. C'est-à-dire qu'à un niveau d'effort donné correspond un niveau de mortalité par pêche constant. Le contrôle direct de l'effort consiste à fixer un niveau d'effort. Ce niveau est estimé en fonction des paramètres biologiques des stocks (on détermine un TAC virtuel) et des données économiques de la production. En théorie, ce mécanisme permet de limiter le gaspillage des moyens de production. En effet il est possible de situer l'effort au niveau où le bénéfice est maximum ou à un niveau élevé (figure 5).

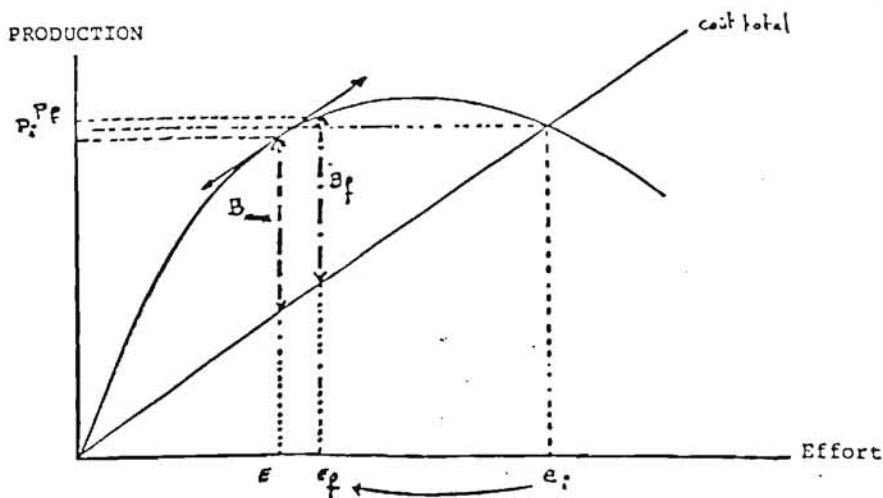


Figure 5 - Effets d'un système de licences. Apparition d'un bénéfice.

Ces mécanismes présentent des limites, qui les rendent partiellement inefficaces. A long terme, dans un système de contrôle direct du nombre de bateaux, la tendance sera à l'augmentation de l'effort, ce qui conduira à nouveau à un gaspillage des moyens de production. Il y a plusieurs raisons à cela:

* chacun des licenciés voudra s'approprier une plus grosse part des bénéfices et cherchera à modifier son efficacité pour cela. Les pêcheurs auront tendance, par exemple, à employer de nouvelles techniques plus efficaces. Une parade à cette évolution consiste à geler, en plus du nombre de navires, certaines dimensions clés de l'effort de pêche, comme la puissance motrice, la jauge, etc. Dans la pratique, il est impossible de définir exhaustivement l'unité d'effort de pêche, et donc impossible de bloquer l'évolution des systèmes. Cela n'est d'ailleurs pas souhaitable: une définition trop coercitive de l'effort peut conduire à freiner l'innovation technique.

* plus le profit sera élevé, plus les demandes d'entrée seront nombreuses et cela posera un problème de contrôle par les autorités.

Il peut être intéressant de doter l'autorité chargée du contrôle de la faculté de retirer, d'ajouter ou de transformer les licences, selon les informations recueillies sur l'évolution de la pêcherie. Ce système ne nécessite pas une connaissance fine ni des TAC ni de l'unité d'effort et peut être adapté, du moins en théorie, au fil des années, à l'évolution des ressources, des résultats d'exploitation des entreprises et de l'évolution de l'efficacité des navires. La flexibilité à plus ou moins long terme est un élément déterminant de la mise en place des systèmes d'aménagement des pêches en général et des systèmes de contrôle direct de l'effort en particulier.

Le débat sur l'opportunité d'une réduction immédiate du nombre de bateaux exerçant leur activité sur une pêcherie est une question d'ordre opérationnel, liée à l'urgence d'un aménagement et à son acceptabilité supposée.

2.2.3. Systèmes de contrôle indirects de l'effort

Les méthodes de contrôle indirect de l'effort sont multiples, dans leur conception et dans leurs effets.

* La fermeture saisonnière d'une pêcherie est une mesure d'ordre biologique, qui n'a en principe aucun effet sur les situations de sur-investissement. En effet rien ne permet de réguler l'effort en dehors des périodes de fermeture.

Les problèmes se posent quant à la détermination des périodes de fermeture, qui peuvent être liées, soit à des paramètres physiologiques des animaux, soit à un niveau indicatif du taux de capture.

* L'établissement de zones dans lesquelles la pêche est interdite ("box" des Shetland par exemple) a pour effet de protéger de la mortalité par pêche certains stades du cycle vital des poissons. Ce mécanisme est sans effet sur les autres classes d'âge. L'effort exercé sur celles-ci peut être très intense et aboutir à nouveau à un gaspillage des moyens de production.

Un des avantages peut-être de réserver certaines zones à certains types de pêche, pratique analogue à celle des droits territoriaux. A l'intérieur d'un territoire et en l'absence d'autres mesures de régulation, les mêmes critiques peuvent être formulées.

* Une méthode courante de limitation des capacités de capture est la réglementation de la sélectivité des engins de pêche. (La méthode la plus connue concerne les maillages de chalut) (fig. 6).

La modification de la sélectivité des engins entraîne une modification de la taille des animaux capturés, donc de leur âge moyen à la première capture. Cette méthode ne modifie pas le cout de production à long terme.

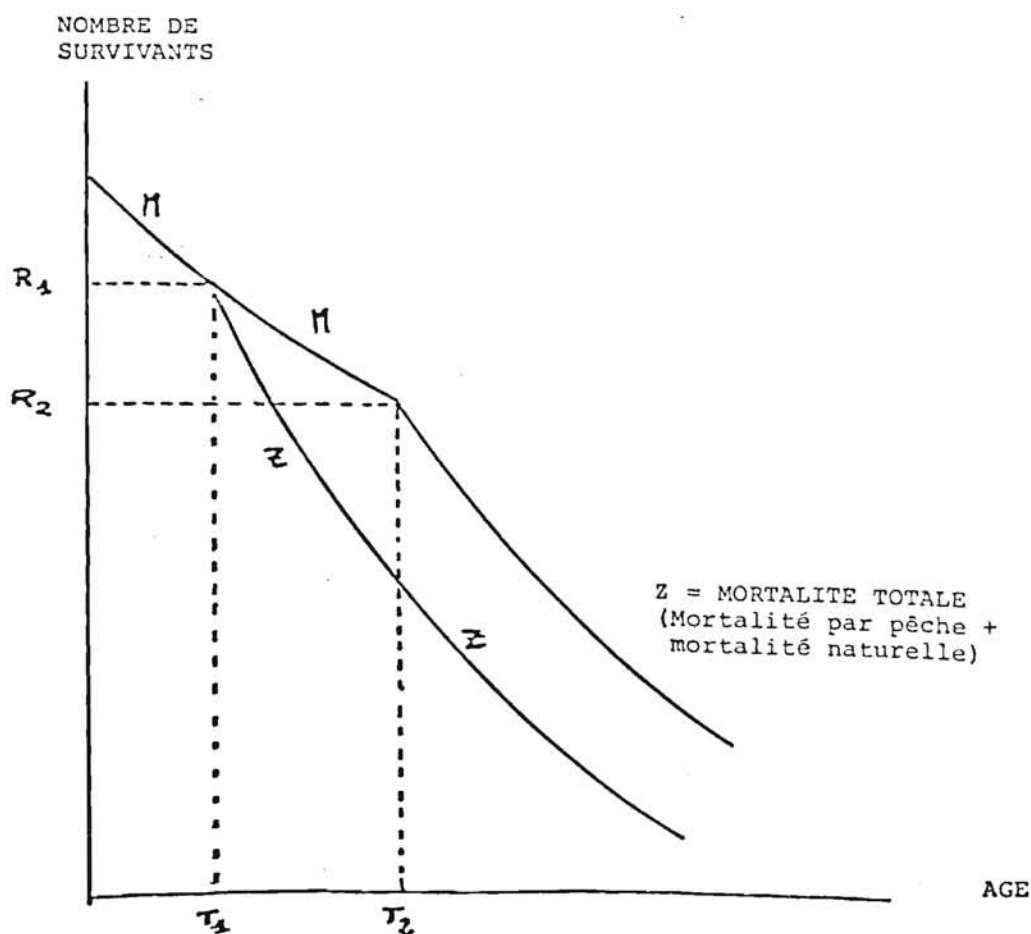


Figure 6 - Modification de la taille à la première capture.

L'instauration d'une réglementation impliquant un maillage plus important s'accompagne d'une réduction temporaire mais immédiate du taux de capture. Cette réduction sera en principe compensée à terme par la capture d'individus de taille moyenne supérieure (effet poids), généralement mieux valorisés (effet prix). Le degré et l'ampleur des pertes immédiates et des profits à terme dépend en partie des caractéristiques de l'espèce concernée. On demande aux producteurs d'accepter des pertes pendant les périodes p et $p+1$ afin d'augmenter leurs profits à $p+2$ ou $p+3$, ce qui n'est pas toujours le cas (fig.7 et 8).

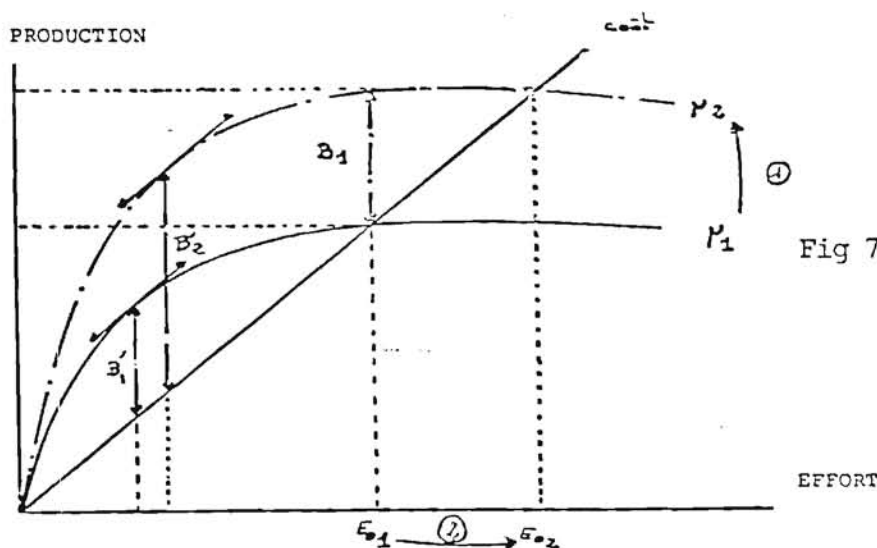


Fig 7: Espèces à croissance rapide et forte mortalité. ($B'1 < B'2$)

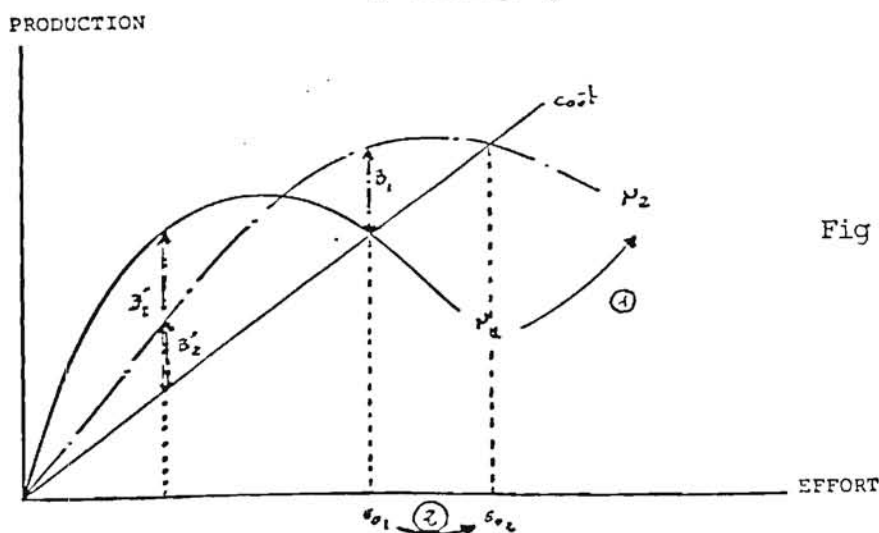


Fig 8: Espèces à croissance lente et faible mortalité. ($B'1 > B'2$)

En l'absence d'autre réglementation de l'effort de pêche, ce genre de méthodes n'évite pas les situations de surinvestissement dans la pêcherie.

Dans le cas des pêcheries plurispécifiques, se pose également le problème des captures accessoires en fonction de l'espèce cible.

2.2.4. Contrôle des coûts de production ou des prix des produits

Le rôle des taxes ou des redevances est double, à la fois sur la distribution des revenus et sur le niveau et la composition de l'effort.

Le premier rôle n'est pas développé ici car ses effets peuvent être controversés: on peut par exemple envisager qu'un système générant des bénéfices non accompagné de mesures de taxation peut conduire à des transferts de revenu et de patrimoine dans une direction jugée inacceptable par un certain nombre de personnes, soit au niveau de la profession, soit au niveau politique. Le second rôle est rempli en instaurant un système de taxes proportionnelles à l'effort de pêche et/ou aux captures, selon l'objet de la régulation. En théorie (fig 9), cela permet de fixer, sans mesures spéciales et donc à moindre coût, le niveau de l'effort au seuil déterminé.

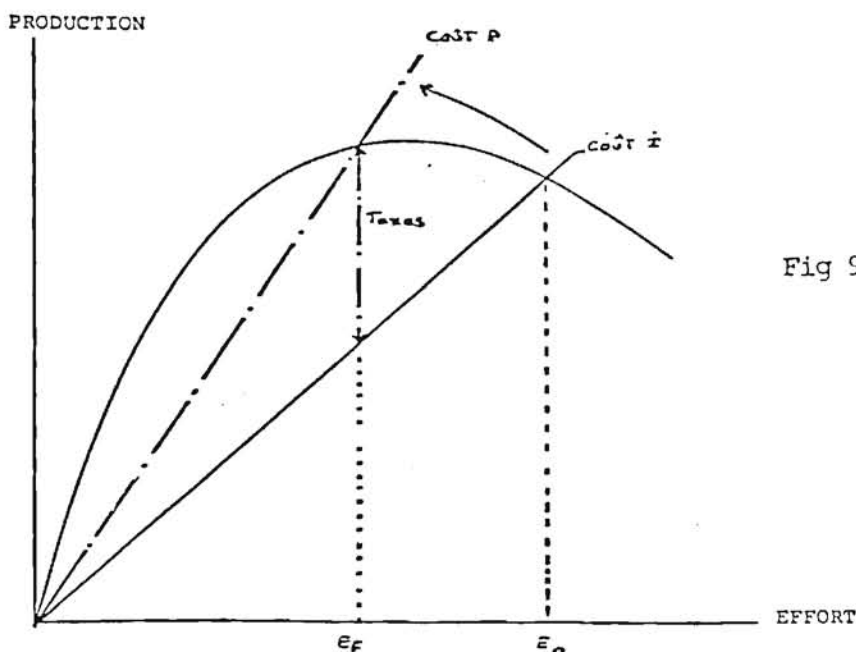


Fig 9: Effet de l'instauration de taxes sur l'effort de pêche.

Ces systèmes consistent à augmenter certains postes de coût afin de limiter l'utilisation des facteurs correspondant. Les bénéfices ne sont pas dissipés, mais prélevés, par l'autorité fiscale, sous la forme de taxes.

Il faut plus attendre des systèmes de taxation des résultats à long terme (de façon analogue à certaines vertus des subventions), pour orienter les producteurs dans une direction souhaitable en ce qui concerne l'effort total, la composition de l'effort et le déploiement des engins. Les méthodes utilisant des taxes sur les produits au débarquement conduisent à des résultats analogues (réduction du revenu). Elles permettent à long terme de limiter les prélèvements sur les stocks les plus attractifs et d'orienter les producteurs vers d'autres espèces, par le jeu de taxes différentes.

2.3. PROBLEMES DE MISE EN OEUVRE DE CES SYSTEMES

2.3.1. Environnement général

L'analyse théorique précédente amène à classer les systèmes de régulation de la pêche en fonction des moyens de limitation utilisés (figure 10) :

- limitation des captures globales (quotas globaux)
- limitation de l'effort de pêche (licences de pêche)
- limitation des apports par bateau (quota individuel)
- limitation de la rentabilité (taxes sur certaines composantes de l'effort de pêche, taxes sur les débarquements).

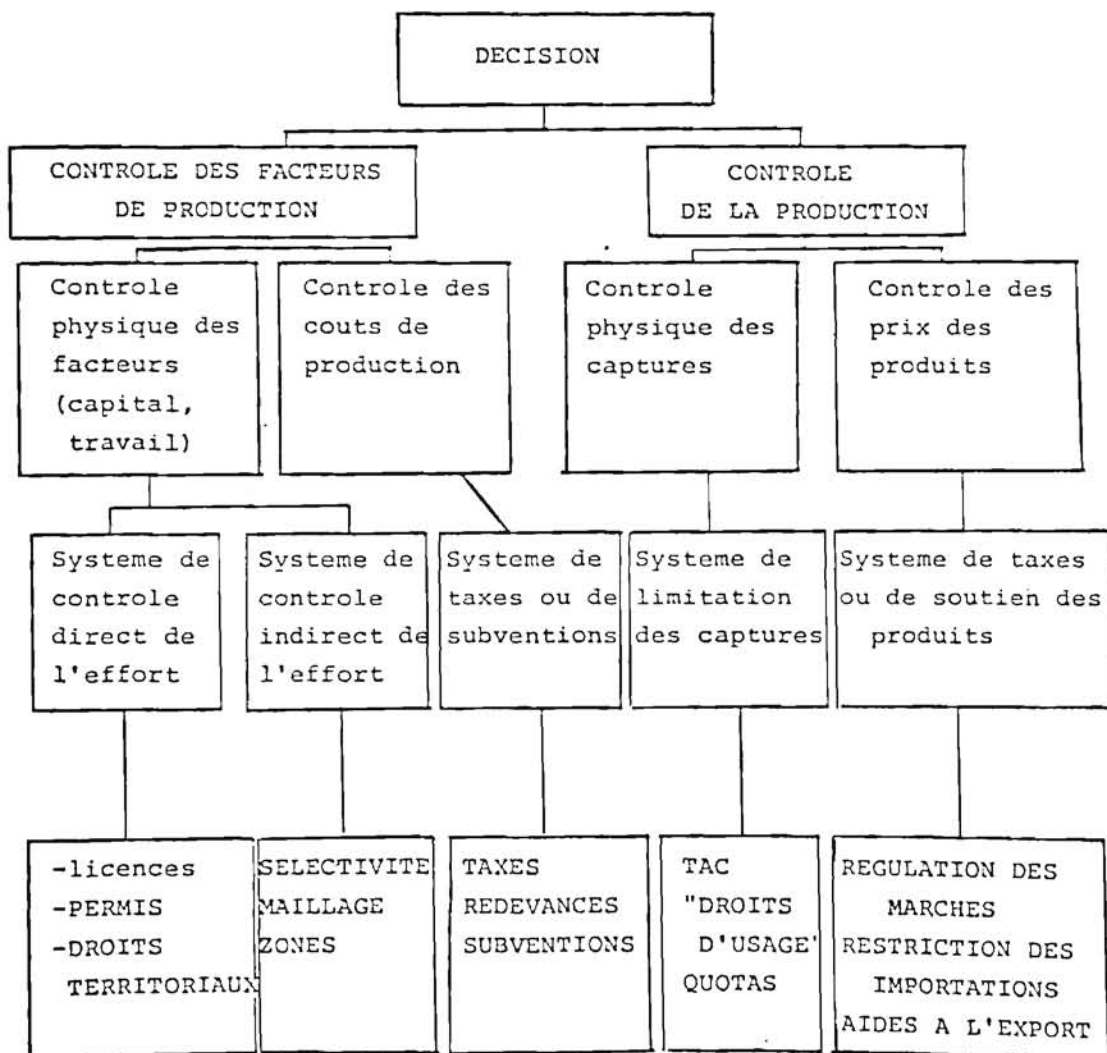


Figure 10 - Les differents mecanismes de regulation.

Cette approche revient à considérer comme homogènes des systèmes de régulation reposant sur un même moyen de limitation. Il s'agit là d'une simplification qui risque de déboucher sur une appréciation uniforme de chaque grand type de système de régulation alors que de fortes divergences peuvent résulter :

(i) de différences d'objectifs généraux assignés à la régulation de la pêche ;

(ii) de diversités du contexte dans lequel les systèmes sont mis en place ;

(iii) de disparités dans le mode de fonctionnement des systèmes de régulation.

Par ailleurs, différents moyens de limitation de l'activité de pêche peuvent être utilisés de manière complémentaire : ainsi, des licences de pêche peuvent être utilisées en même temps que des quotas globaux ou individuels de capture. L'annexe 1 fournit une grille d'analyse des systèmes de régulation de la pêche.

2.3.2 Simplifications

Les analyses théoriques présentées mettent l'accent sur la relation existant entre l'effort de pêche, la biomasse du stock et les captures ou PUE. Il s'agit d'une schématisation de la réalité, et il faudrait notamment inclure dans l'analyse les relations qui existent entre les captures et la valorisation des débarquements (formation des prix).

L'influence de la valorisation sur les systèmes de régulation de la pêche est largement confirmée par la pratique: les systèmes de licences de pêche et de quotas individuels qui existent en France ont souvent été mis en place lorsqu'il y avait des problèmes de marchés (Coquille St Jacques à St Brieuc, limitation des captures de sardines par jour en Sud-Bretagne par exemple).

La complexité des interactions existant au niveau de l'accès à la ressource, aux zones de pêche, aux marchés, dans le cadre d'un secteur économique où les unités de gestion, de travail et de décision sont très dispersées, rend difficile la pratique d'une gestion unitaire et centralisée.

Par ailleurs, les analyses théoriques présentées reposent sur l'étude de situations moyennes, qui sont supposées se rapporter à des unités d'effort et/ou d'aménagement standard. On sait que dans la pratique il existe autant d'unités d'effort différentes que de navires. Cette disparité, déjà importante au sein d'une même flottille s'accroît lorsque l'on intègre les compétitions entre flottilles.

Les situations de sur-investissement qui ont été décrites correspondent aux situations effectivement observées pour la plupart des pêcheries communautaires. C'est la conséquence des mécanismes économiques qui ont été explicités. Il faut

souligner que la préservation d'un certain niveau de renouvellement d'un stock est une condition nécessaire à la viabilité des entreprises de pêche, mais pas une condition suffisante. Un des principaux critères retenus est celui du "seuil de rentabilité". Il ne faut pas pour autant oublier que d'autres critères peuvent être retenus comme l'investissement, l'emploi, l'approvisionnement des marchés, etc.

2.3.3. Problèmes pratiques

Les mécanismes de régulation explicités posent, outre des inconvénients théoriques, des problèmes pratiques de mise en oeuvre. Il est possible de classer ces problèmes techniques en trois catégories.

*Besoins en informations

La quasi totalité des systèmes de régulation de la pêche nécessitent la disponibilité de grandes quantités d'informations de qualité, soit d'ordre biologique, soit d'ordre économique.

Le système des TAC est probablement l'un des plus gourmand en données. La précision de l'évaluation des TAC est, entre autres paramètres, liée à l'influence du recrutement. Une espèce présentant une faible mortalité naturelle et un nombre de classes d'âge élevé permettra une assez bonne précision quant au niveau des TAC. Dans le cas contraire, le recrutement devient une donnée essentielle, accroissant l'imprécision. En d'autres termes, des taux d'exploitation élevés entraînent des degrés plus élevés d'imprécision.

Les systèmes de licences requièrent une moindre connaissance des paramètres biologiques des stocks, mais une bonne évaluation de la structure des flottilles et des coûts de production.

*Adaptabilité

Tous les systèmes de régulation nécessitent de définir correctement les unités d'aménagement sur lesquels ils portent. Ainsi par exemple, selon que la licence est attachée au navire ou au pêcheur, l'efficacité du système varie.

Par ailleurs, l'évolution inéluctable d'un certain nombre de paramètres importants (efficacité des engins, variations des coûts, etc.) rend impératif la mise en place de mécanismes d'adaptation. Si les systèmes de TAC paraissent efficaces à court terme (échelle annuelle ou bi-annuelle), c'est plutôt sur le long terme que les autres systèmes de contrôle semblent préférables, malgré des inconvénients techniques certains.

Ainsi, la souplesse inter-annuelle de contrôle des coûts est assez faible, en particulier parce que les systèmes de taxation présentent d'importants décalages chronologiques entre la décision et la réalisation. Les possibilités d'adaptation des entreprises de pêche sont limitées, en particulier si leurs profits sont déjà bas (impossibilité de réinvestir à l'extérieur de la pêcherie), sauf dans le cas des pêcheries pluri-spécifiques.

*Equité

La mise en place des systèmes de régulation, quelle que soit leur nature, pose des problèmes de justice et d'équité, en relation directe avec leur acceptabilité.

Ainsi, le choix des navires ou des pêcheurs recevant une licence est souvent un choix délicat au regard des critères retenus (ancienneté dans la pêche, origine géographique des demandeurs, âge du patron, etc.). Les mécanismes de gestion du pool de licences (retraits, ajouts, transferts) doivent être précisés au départ.

Dans le cas des systèmes de taxation, lorsque les taux de capture chutent, la limitation de l'effort nécessiterait la mise en place de taxes plus élevées, ce qui risque d'être difficilement accepté par les producteurs au moment où leurs revenus baissent.

3. ANALYSE DU PROJET DE RAPPORT GAUTIER

3.1 SYNTHÈSE DU PROJET DE RAPPORT

Le projet de rapport de la sous-commission "Pêche" du Parlement Européen sur "l'évaluation et la gestion des ressources halieutiques" (P.E. 106.548 du 16 juin 1986) contient deux principaux aspects:

- (i) un constat d'échec du système communautaire de TAC par espèce et de quotas nationaux;
- (ii) une proposition d'instauration au niveau communautaire d'un système généralisé de licences et de quotas individuels venant en quasi-remplacement du système de TAC.

3.1.1 Evaluation du système de TAC

Le constat d'échec rejoint en partie l'analyse du système de TAC présentée dans la section 2. Le rapport Gautier relève les aspects suivants:

- existence d'une fraude (attribuée à une absence de responsabilité individuelle) facilitée par les difficultés de contrôle des captures;
- problèmes techniques d'évaluation de l'abondance des stocks qui rendent difficile pour ne pas dire illusoire la définition des TAC par espèce; (ces problèmes sont en pratique accentués par l'existence d'une fraude);
- absence de prise en compte des prises accessoires et, de manière plus générale, de la multiplicité des espèces exploitées par un même navire;

- marchandage annuel entre pays pour la définition des TAC par espèce et par zone.

Ces critiques portent à la fois sur la technique de régulation (TAC) et sur le mécanisme institutionnel d'utilisation de cet outil (possibilité de marchandage entre pays). L'échec du système de TAC s'est traduit par une incapacité à diminuer la surexploitation de la plupart des stocks communautaires et à maîtriser l'évolution des capacités de capture. Cet aspect n'est pas explicitement développé dans le projet de rapport. L'intérêt du système de TAC a résidé dans son acceptabilité politique. L'élargissement de la C.E.E. à l'Espagne et au Portugal constitue, selon le rapport, une opportunité de modifier le système ("certains Etats ne disposant pas d'une infrastructure administrative et informatique suffisante"; répondre "mieux à la réalité économique de la Communauté élargie", c'est-à-dire à la surcapacité de la flotte espagnole?).

3.1.2 Système de régulation envisagé

Le système de régulation envisagé dans le rapport Gautier concerne l'activité des navires de plus de 9 mètres. Le texte définit uniquement les grandes lignes d'un système de régulation de l'activité de capture. Ses principales composantes sont les suivantes:

(i) instauration de licences assorties de quotas de capture par bateau; (il s'agit là d'une création de droits d'usage exclusifs sur les ressources);

(ii) allocation initiale des licences aux propriétaires de navires de pêche déjà en activité; définition initiale des quotas globaux (et non par espèce) de capture par bateau sur la base des déclarations antérieures de capture;

(iii) transfert des licences de gré-à-gré, avec un "garde-fou" pour empêcher la concentration des licences entre les mains d'une même entreprise; définition des quotas sur la base des captures antérieures déclarées; transfert de gré-à-gré des quotas individuels;

(iv) retrait (ou au contraire vente) des licences par un fonds communautaire de régulation de l'effort de pêche; par ailleurs, l'orientation du renouvellement des flottes de pêche continue à s'effectuer par l'intermédiaire de la politique communautaire des structures;

(v) paiement de redevance pour l'obtention de licences; ces redevances alimentent le fonds de régulation de l'effort de pêche;

(vi) possibilité de retrait des licences en cas de non respect des réglementations.

3.2 COMMENTAIRES SUR LE PROJET DE RAPPORT

Le projet de rapport peut être analysé à deux niveaux:

- celui de l'argumentation utilisée;
- celui de la portée des propositions.

3.2.1 L'argumentation du projet de rapport

La révision du système de régulation des pêches répond apparemment à un double objectif: (i) le contrôle du niveau des captures et (ii) l'incitation d'une activité de capture effectuée au moindre coût.

L'élément clé suggéré dans le rapport est l'instauration de quotas individuels. Ceux-ci favorisent en principe une responsabilisation des pêcheurs. D'une part, les quotas accordés dépendent des captures déclarées. D'autre part, chaque navire ayant l'autorisation de pêcher une quantité prédéterminée, les armateurs chercheront à pêcher cette quantité au moindre coût (cf. section 2.2.1); auparavant ils devaient schématiquement pêcher le plus possible et le plus rapidement possible, avant que le quota national ne soit atteint.

Le bien-fondé de cette analyse peut être discuté. L'inconsistance de l'argumentation du projet de rapport vient de ce que l'instauration de quotas individuels requiert en pratique un système administratif et informatique plus élaboré que celui nécessaire au fonctionnement d'un système de TAC. Or une des raisons invoquées pour la remise en cause du système de TAC est justement l'insuffisance des capacités administratives et informatiques de certains Etats dans le domaine de la pêche.

3.2.1 Portée des propositions

Les propositions contenues dans le projet de rapport restent très générales. Il paraît difficile d'apprécier correctement leurs conséquences potentielles. Deux séries d'aspects ne sont pas connues.

(i) Aspects pratiques:

- définition des unités d'aménagement (les licences et quotas individuels seront-ils définis par zone de pêche; lesquelles?);

- équivalence entre différents métiers ou types de navires exploitant des mêmes ressources (par exemple, est-il possible, avec une licence pour un chalutier de 16 mètres, d'acquérir un

nouveau chalutier de 25 mètres?; est-il possible de changer de type de pêche?).

(ii) Aspects institutionnels:

- rôle respectif des organisations professionnelles, des Etats et de la C.E.E dans le fonctionnement du système de licences et de quotas individuels: définition des unités d'aménagement et des équivalences entre différents types de navires; fixation du niveau des redevances; décision de retrait de capacités de captures (rachat de licences).

Il est possible d'envisager deux extrêmes. D'une part, une délégation à des organisations professionnelles de la gestion du système de licences et de quotas individuels dans une unité d'aménagement donnée. D'autre part, une fixation administrative, au niveau communautaire, de chacune des composantes du système de licences. L'acceptabilité et les implications de ces deux formes extrêmes d'organisation institutionnelle du système de licences risquent d'être très différentes. Entre ces deux extrêmes, il existe de multiples possibilités d'organisation.

La principale remarque d'ordre technique que l'on peut formuler à ce stade concerne la notion de quota global de capture par navire. Il paraît peu concevable de mettre sur le même plan 1 tonne de chinchard et 1 tonne de langoustine.

ANNEXE

GRILLE D'ANALYSE DES SYSTEMES DE REGULATION DE LA PECHE

L'analyse de l'intérêt et des limites de divers systèmes de régulation peut être facilitée par l'élaboration d'une grille d'analyse destinée à distinguer les principales composantes de ces systèmes.

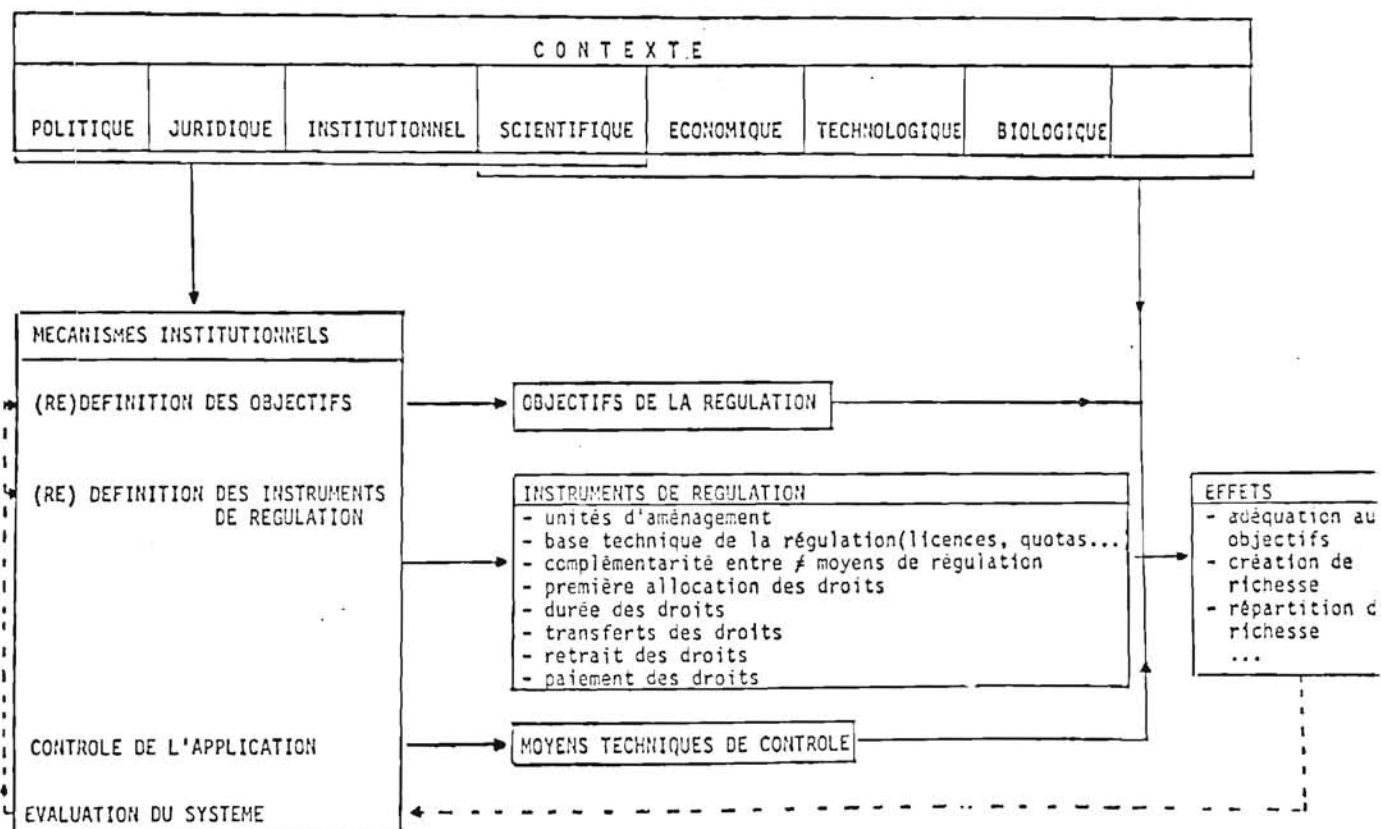


Schéma 1 : Grille d'analyse d'un système de régulation de la pêche

L'examen d'un système de régulation peut alors s'effectuer à deux niveaux :

- (i) le contenu de chacune des composantes du système et
- (ii) la cohérence entre les différentes composantes.

Le schéma 1 représente les différentes composantes à examiner pour l'analyse d'un système de régulation. A la séquence habituelle objectifs - moyens - effets, sont rajoutés trois éléments :

(i) les mécanismes institutionnels permettant la définition et le fonctionnement du système de régulation : l'efficacité des différents instruments de régulation est liée à la manière dont ils sont utilisés ;

(ii) l'environnement dans lequel s'insère le système de régulation ; cet environnement comprend plusieurs "dimensions" (politique, juridique, institutionnelle, scientifique, économique, technologique, biologique) dont l'impact sur les résultats des mesures de régulation peut être déterminant.

(iii) les moyens techniques de contrôle .

Le schéma 1 comprend ainsi plusieurs composantes :

1) CONTEXTE

Le contexte dans lequel fonctionne un système de régulation de la pêche peut être appréhendé à différents niveaux: général ou, au contraire, sectoriel; international, national, régional ou local. A chacun de ces niveaux, plusieurs aspects peuvent être pris en compte:

. Politique (politique des pêches, politique communautaire,...)

. Juridique (droit de la mer, juridiction sur les zones marines,...)

. Institutionnel et administratif (organisation professionnelle, organisation administrative, suivi statistique,...)

. Scientifique (connaissance sur la dynamique des stocks, évaluation de la relation entre effort de pêche et mortalité par pêche,...)

. Economique (rentabilité de la pêche, compétition sur les marchés, alternatives d'emploi des moyens de production,...)

. Technologique (techniques et engins de pêche, conservation et transformation des produits,...)

. Biologique (mobilité et distribution des ressources, croissance et mortalité naturelle, recrutement et variabilité, taux et diagramme d'exploitation, compétition entre espèces et métiers, interdépendance technique,...).

2) MECANISMES INSTITUTIONNELS

- Définition des objectifs
- Définition des instruments de régulation (qui décide des règles ?)
- Utilisation des instruments de régulation (qui contrôle l'attribution, le transfert ou le retrait des droits ?)
- Contrôle de l'application (qui dispose des moyens techniques de contrôle ; qui détient les moyens coercitifs d'application ?)
- Contrôle de la répartition et de l'utilisation de la richesse
- Evaluation du système (critères d'évaluation, mécanisme d'évaluation).

3) OBJECTIFS GENERAUX

La mise en place de mécanismes de régulation peut avoir des objectifs variés (rentabilité, emploi, minimisation des conflits, ...). Les différents objectifs peuvent être regroupés autour de deux notions :

- la création de richesse
- la répartition de la richesse.

4) INSTRUMENTS DE REGULATION

- Unités d'aménagement (zones géographiques, stocks, métiers, périodes sur lesquelles portent les mesures de régulation,...)
- Base technique de la régulation (limitation de certaines composantes de l'effort de pêche - licence par bateau, par armement - quotas globaux ou individuels de capture par espèce ou pour un groupe d'espèces,..)
- Complémentarité entre les différents moyens de régulation (utilisation des licences comme instruments d'ajustement à long terme des capacités de capture et de quotas comme moyen d'ajustement à court-moyen terme de l'effort de pêche,...)
- Première allocation des droits d'usage (systématiquement à ceux qui en font la demande, uniquement à ceux répondant à certains critères,...)
- Durée des droits (annuels, permanents, jusqu'à la fin de l'activité du bateau ou de l'armateur,...)
- Transfert des droits (de gré à gré, de manière administrative, liste d'attente, enchères, tirage au sort,...)

- Retrait des droits (par rachat, par non-renouvellement,...)

- Paiement des droits (niveau et formes des redevances).

5) MOYENS TECHNIQUES DE CONTROLE

- Personnel administratif

- Moyens navals

- ...

6) EFFETS DE LA REGULATION (à court terme et à long terme)

- Adéquation aux objectifs déclarés ou sous-jacents.

- Création de richesse (profit, valeur ajoutée, effets induits,...).

- Répartition de la richesse (emplois, groupes disposant de droits,...).