

INSTITUT EURO 92

L'EUROPE DE LA MER PRIVATISER LES PÊCHERIES

par Henri LAMOTTE

La Politique Européenne de la pêche instaurée en 1983 a échoué. Les stocks de poisson s'épuisent alors que la situation économique et sociale des pêcheurs ne s'est pas significativement améliorée. La solution consiste à introduire un système de quotas individuels transférables. Henri Lamotte définit les conditions d'application d'une telle novation.

(Octobre 1998)

Ce texte a fait l'objet d'une présentation orale à l'Institut EURO 92, le Mercredi 7 Octobre 1998, dans le cadre de sa série de séminaires hebdomadaires.

Chacun connaît la thèse de l'écologiste Garrett Hardin sur la tragédie des « biens communs » : la pression démographique et l'absence de propriétaires conduisirent à la surexploitation des pâtures collectives dans les communautés paysannes du Moyen Age. C'est le même sort qui aujourd'hui menace les stocks de poisson des océans.

La solution à ce problème de « biens communs » passe par des mécanismes d'appropriation privative, par l'attribution de « droits de propriété » sur la ressource en cause.

La contribution que les mécanismes de propriété apportent aux problèmes d'environnement est aujourd'hui mieux connue, notamment des économistes, que ce n'était le cas lorsque j'ai écrit, il y a une dizaine d'années, mes premiers chapitres sur les réponses libérales aux problèmes d'écologie.

Dans une introduction écrite pour le livre « Droits de Propriété et Environnement » qui paraîtra prochainement chez Dalloz sous la double signature de Max Falque et Michel Massenet, l'ancien ministre Brice Lalonde n'hésite pas à reconnaître que : « les droits de propriété sont parmi les outils efficaces de la contribution que le plus grand nombre peut apporter à la protection de l'environnement, au point qu'ils paraissent applicables à des domaines inhabituels, comme l'air ou l'eau, par exemple ».

Qu'un tel langage puisse être aujourd'hui tenu par le leader d'un mouvement écologique national est en soi une grande victoire pour les idées que notre Institut défend depuis sa création.

Reste cependant à passer de la théorie à la pratique. C'est précisément l'intérêt du texte qui suit. Comment peut-on mettre des droits de propriété sur les ressources marines ? Quels obstacles rencontre-t-on ? Comment les surpasser ?

Se faisant l'écho d'une étude publiée en novembre 1997 par deux chercheurs de l'INRA (1), Henri LAMOTTE plaide pour une révision de la politique européenne de la pêche passant par la mise en place d'un système de quotas de pêche individuels librement transférables. Henri LAMOTTE est fonctionnaire à la Direction de la Prévision du Ministère de l'économie

et des Finances. Il s'exprime ici bien entendu à titre strictement personnel et n'engage en aucune façon l'administration pour laquelle il travaille.

Henri LEPAGE

Octobre 1998

INTRODUCTION

La caractéristique principale des ressources halieutiques est d'être exploitée en libre accès, c'est-à-dire que la même ressource est exploitée par plusieurs agents et ne fait pas l'objet de droits de propriété. Du fait du libre accès, ces agents ne supportent que les coûts privés de leur exploitation et non les coûts sociaux qu'entraîne la raréfaction de la ressource. Le résultat en est que l'effort de pêche va au-delà de l'optimum économique inter temporel, le bien être des générations futures ne rentrant pas en compte dans le calcul individuel d'optimisation.

L'existence de cette externalité inter temporelle nécessite l'intervention des pouvoirs publics afin d'internaliser les coûts sociaux de l'exploitation des ressources. Cette intervention peut prendre deux formes : soit elle cherche à définir par la réglementation des *droits d'accès* à la ressource (licences, réglementation des facteurs de production, etc.), soit elle cherche à définir des *droits de propriété* explicites sur la ressource par l'instauration de quotas individuels transférables.

L'objet de cette note est de montrer que les politiques de pêche ont échoué lorsque les droits de propriété n'étaient pas clairement définis, c'est-à-dire en pratique lorsque la réglementation des droits d'accès a été privilégiée par rapport aux droits de propriété.

Après avoir décrit rapidement les différents modes de gestion des pêcheries (I), on présente les avantages attendus et les problèmes posés par l'instauration de quotas individuels transférables (II) avant de présenter les expériences historiques de régulation des pêcheries dans le monde (III) puis dans l'Union européenne (IV).

1. LES DIFFERENTS MODES DE GESTION DES PECHERIES.

Deux types de gestion des pêcheries peuvent être distinguées : les modes usuels fondés sur le contrôle des facteurs de production et/ou le contrôle du niveau de capture et les modes efficients fondés sur l'instauration de quotas individuels transférables.

1. Les modes usuels de gestion des pêcheries : contrôle des facteurs de production ou contrôle du niveau de capture.

L'action publique sur les volumes pêchés prend deux formes : le contrôle direct du volume de production ou le contrôle indirect, qui limite les facteurs jouant sur l'effort de pêche. L'action sur les facteurs de production est très variée : réglementation des bateaux (puissance, taille), des instruments de capture (taille des filets, maillage), des périodes et zones de pêche, mise en place d'autorisations d'exploitation, etc. Les politiques de contrôle direct fixent le montant maximum des captures (Totaux Admissibles de Capture, TAC), les espèces capturées, leur taille, etc. Ces politiques de fixation de TAC peuvent être complétées par des droits individuels d'usage, librement transférables ou non.

Les politiques de régulation des facteurs, qui peuvent s'assimiler aux politiques de limitation d'accès mentionnées précédemment, sont difficiles à mettre en œuvre. En effet, la substitution entre les facteurs de production est permanente (par exemple, taille des filets si la puissance des navires est limitée), obligeant le régulateur à agir sur un nombre croissant de facteurs. Ces politiques sont donc souvent associées à des politiques de contrôle direct de l'offre sous la forme de totaux admissibles de capture. Ces quotas globaux ne suffisent souvent pas à limiter la surexploitation et sont alors associés à des quotas individuels.

2. Les quotas individuels de prélèvements.

Les quotas individuels, qui peuvent être transférables ou non, permettent de résoudre simultanément les deux objectifs de droit d'accès et de droit de propriété.

Le modèle théorique le plus classique des effets attendus de ces quotas est celui développé par Moloney et Pearse (1979). La maximisation des fonctions de profit individuelles des producteurs conduit à une solution efficace pour la gestion de la rente totale. Si le quota est variable, en fonction de l'évolution des stocks de poissons, les quotas individuels permettent aussi d'atteindre l'optimum social.

L'efficacité des quotas individuels provient du fait qu'après leur instauration, les pêcheurs ne cherchent plus à maximiser leur profit en augmentant les prises mais en diminuant leur coût, le montant de leurs prises étant fixé. La « course au poisson » et la tendance à la surcapitalisation sont donc supprimées. L'efficacité du modèle repose cependant sur deux conditions importantes.

- i) En premier lieu, il est nécessaire de fixer le quota global au niveau adapté que permet la fonction de reproduction de la ressource. Il s'agit de la difficulté principale, mais celle-ci se pose avec ou sans quotas individuels.
- ii) En second lieu, un système de quotas individuels ne peut être économiquement efficace que si les quotas sont transférables (ou marchands).

II. AVANTAGES ET PROBLEMES POSES PAR LES QUOTAS INDIVIDUELS TRANSFERABLES.

A. Les avantages attendus de l'instauration de OIT.

1. Une meilleure gestion de la ressource.

La mise en place de QIT met un terme à la « course au poisson » et à la tendance au suréquipement des navires afin d'accroître leurs capacités de pêche. La comparaison de la gestion des ressources entre pays ayant adopté des QIT et les autres montrent que les premiers sont ceux qui ont eu les meilleurs résultats, malgré certaines difficultés de mise en œuvre. Ces difficultés atténuent l'impact positif à attendre des QIT, mais les expériences menées plaident cependant largement en leur faveur.

2. Une amélioration de l'allocation des droits de pêche du fait de leur transférabilité.

La transférabilité des droits à prélever assure une allocation optimale des droits si le marché fonctionne correctement sans coûts de transaction excessifs.

3. Une atténuation des fluctuations de cours du fait de l'allongement de la saison de pêche.

Dans les pêcheries régulées par des TAC et une réglementation des facteurs de production, on constate une tendance au raccourcissement de la saison de pêche au fur et à mesure que les navires, du fait du suréquipement, sont à même de remplir leur quota de plus en plus rapidement. Il en résulte de fortes fluctuations des cours. L'instauration de QIT favorise au contraire l'allongement de la saison de pêche et le lissage des cours.

4. Une amélioration de la qualité du poisson du fait de l'allongement de la saison de pêche.

L'allongement de la saison de pêche permet également d'améliorer la qualité du poisson puisque celui-ci n'est plus automatiquement congelé et peut donc être vendu à des prix plus élevés, ce qui améliore le revenu des pêcheurs. Une étude réalisée par Mark Herrman a montré

que la hausse du prix du flétan canadien dans le Pacifique nord après l'introduction de QIT pouvait être statistiquement significativement attribuée à un effet d'amélioration de la qualité.

5. Une amélioration des revenus des pêcheurs.

Du point de vue des revenus et de la situation sociale des pêcheurs, le débat est quelquefois plus vif. Les réticences constatées par les pêcheurs- proviennent principalement des pertes d'emploi d'un côté et des craintes de pertes de revenus liées à un quota de pêche plus limité, de l'autre.

Concernant les pertes d'emploi, il est souvent fait mention de difficultés éventuelles, notamment dans les zones où il n'apparaît pas à court terme d'activités substituables à la pêche. Il importe cependant de les minorer pour deux raisons. D'une part, le maintien d'emploi à long terme ne peut être obtenu uniquement par un soutien public et, *a fortiori*, dans le cas de la pêche, si ce soutien conduit à un épuisement de la ressource par excès de prélèvement. Des activités de remplacement à la pêche doivent être progressivement trouvées. D'autre part, si les pêcheurs cèdent leurs quotas dans le cadre d'un marché, ils verront leur surplus augmenter car la vente se fait à un prix compris entre le coût marginal de production du vendeur et celui de l'acheteur (2). En pratique, les vendeurs de droits gagnent même plus que les acheteurs, car la variation du surplus est proportionnelle à celle de la production élevée au carré. Or, au moins dans un premier temps, cette dernière est fréquemment plus forte à la baisse qu'à la hausse, l'adaptation du système de production de l'acheteur aux nouveaux droits à produire étant lente car soumise à des contraintes(3).

Concernant les revenus des pêcheurs, les QIT doivent permettre en réalité une amélioration. Sans doute une partie de ces nouveaux revenus sera liée au retrait de certains pêcheurs qui vendront leurs quotas. Mais cette augmentation de revenu peut se faire à effectifs de pêcheurs constants. Comme le montre l'exemple de la pêcherie canadienne du flétan, l'introduction de QIT allonge la saison de pêche, ce qui améliore la qualité des poissons et atténue la fluctuation des cours, d'où une hausse des recettes. On peut encore mentionner comme avantage une sécurité accrue pour les pêcheurs (grâce à l'allongement de la saison de pêche) et une plus grande facilité pour obtenir des prêts bancaires (les quotas individuels transférables permettent de définir des droits de propriété qui peuvent servir de garantie (4) .

L'importance des QIT dans l'amélioration des conditions de vie des pêcheurs (revenus, sécurité) apparaît donc comme un élément essentiel en faveur de ce système. Il devrait plaider en faveur de l'introduction d'un tel système dans le cas français.

B. La mise en oeuvre de quotas individuels transférables pose traditionnellement cinq types de problèmes principaux.

1/ Le premier est celui **d'une évaluation fiable de la ressource**. Les quotas individuels peuvent accroître les coûts d'information, notamment si les stocks sont particulièrement fluctuants. Cependant, une transférabilité des droits accroît la flexibilité de l'ajustement.

2/ Le deuxième problème est celui du **mode de définition des droits individuels**. Si les droits sont fixés en pourcentage du TAC, l'incertitude sur les modifications du TAC va affecter les décisions de choix d'investissement des pêcheurs. Pearse mentionne deux autres difficultés associées à une définition en pourcentage du quota global : la définition des droits de propriété est moins précise et l'ajustement du TAC dépend de l'autorité régulatrice alors que les coûts (ou les gains) sont *in fine* supportés par les détenteurs de quotas. Malgré ces inconvénients, la définition en proportion du total est généralement celle qui est adoptée car, outre la simplicité, elle a l'avantage d'exercer une forte incitation sur les pêcheurs pour qu'ils gèrent correctement les stocks. En outre, une baisse du quota engendre une hausse des prix qui constitue une compensation à la baisse du volume.

3/ Une troisième difficulté est celle de **l'allocation initiale**. Deux options sont possibles : une distribution gratuite ou la vente (aux enchères généralement). La distribution se faisant en général sur une base historique, elle aboutit à un partage de la rente par les acteurs présents (qui peut être atténué par des taxes). La vente aux enchères permet au régulateur de « capturer » une partie de la rente. En outre, la répartition initiale sera plus efficace. Cette question de la répartition initiale est importante car si les marchés de quotas sont imparfaits, l'efficacité de la filière dépendra en partie de la répartition initiale.

4/ Un quatrième aspect est celui **de la pêche multi-espèces et des captures incidentes**. Lorsque le quota pour une espèce est saturé et lorsque celui d'une espèce capturée simultanément ne l'est pas, la poursuite d'une pêche multi-espèce pose l'alternative suivante : soit rejeter en mer le poisson dont le quota est saturé, soit le débarquer et subir une pénalité. La présence de quotas individuels rend plus difficile la gestion de la saturation des quotas (qui peut l'être pour un pêcheur mais pas pour l'ensemble). La solution consisterait à accroître la flexibilité dans les transferts de droits individuels par espèce.

5/ La dernière difficulté pratique est celle des **coûts de contrôle et de gestion d'un quota** qui sont plus élevés qu'une simple régulation. Ces coûts sont encore accrus dans les cas de quotas individuels.

III. LES EXPERIENCES HISTORIQUES DE REGULATION PUBLIQUE DES PECHERIES DANS LE MONDE.

1. Une tendance à la surexploitation des ressources.

La croissance des captures a été très rapide après la deuxième guerre mondiale. Entre 1950 et 1976, les captures ont augmenté de 5% par an et ont été multipliées par deux de 1960 à 1970.

L'aquaculture s'est développée mais ne représente encore que 20% de la production mondiale. De plus, son développement fait souvent appel à des farines de poissons pêchés en mer. Un maintien de la consommation par habitant, constant (1 4 kg par an) nécessiterait un accroissement des captures à l'horizon 2010 de +26%.

Des signes d'épuisement se font jour. La baisse des stocks de morue a entraîné une substitution progressive vers le lieu d'Alaska, lui même en baisse à son tour (-27% de 1987 à 1991). La FAO estime que 70% des stocks mondiaux sont à la limite de leur capacité de renouvellement.

2. Les expériences de gestion publique des pêcheries.

Les expériences menées dans les différents pays de l'OCDE peuvent s'analyser comme une accumulation progressive des différents instruments de régulation. Dans un premier temps, les pêcheries qui faisaient face à une tendance à la surexploitation ont introduit des mesures réglementaires sur les potentialités de capture (contrôle indirect) : taille des navires, dimension des maillages, temps de pêche, etc. Des politiques de droits individuels ont été instituées, notamment sous la forme de licences. Ces politiques n'ayant pas été suffisantes, un contrôle du montant total des volumes pêchés a été introduit. L'ordre d'introduction de ces politiques n'a pas été le même pour tous les pays mais *in fine*, on constate dans l'ensemble des pays une coexistence de plusieurs instruments.

La quasi-totalité des expériences de gestion par quotas individuels ont introduit une transférabilité des droits (à l'exception de la Norvège), même si elle est généralement limitée. Le choix de l'allocation initiale a généralement été fondé sur le niveau historique. L'introduction des quotas individuels apparaît positive au regard des critères de gestion des stocks, de course au poisson et de niveau de l'effort de pêche. La conservation des ressources apparaît améliorée puisque d'après l'OCDE, sur 31 pêcheries ayant adopté des quotas individuels, 23 ont diminué le nombre de captures total. La course au poisson a généralement été freinée. La baisse du suréquipement est plus lente, mais elle se constate au bout de quelques années (surtout avec des quotas marchands).

Nombre de pêcheries régulées par des QIT dans les pays de l'OCDE.

Pays	Année de première mise en application	Nombre de pêcheries utilisant des QI (T)
Australie	1982	4
Canada:		
- Atlantique	1982	10
- Pacifique	1980	4

(non transférables pour une espèce)

Etats-Unis	1990	4
Islande	1976	6
Pays-Bas	1976	4
Norvège	1980	3 (non transférables)
Nouvelle-Zélande	1983	19
Royaume-Uni	1985	1

IV. LE « PROBLEME » DE LA PECHE DANS L'UNION EUROPEENNE.

1. La politique commune de la Pêche.

La Politique Commune de la Pêche a été instaurée en 1983. Cette politique a reposé dès le début sur des TAC complétés par des mesures réglementaires et de contrôle des facteurs de production. Cette politique fonctionne à deux niveaux. La fixation des TAC globaux et leur répartition entre les Etats sont décidés au niveau communautaire. Chaque Etat a ensuite la liberté d'affecter son quota national (il peut aussi faire des échanges avec d'autres Etats). Ce sont aussi les Etats qui ont la charge du respect du contrôle des prises et des moyens mis en oeuvre.

2. Les raisons de l'échec.

L'expérience de ce système de 1983 à 1993 a montré qu'il a échoué à conserver les stocks de poissons de l'Union européenne. Trois causes principales expliquent cet échec.

- i) La première est la mauvaise qualité des statistiques qui servent à déterminer les TAC.
- ii) La deuxième, sans doute la plus importante, est le non respect par le Conseil agricole des propositions ' des Commissions scientifiques dans la fixation des TAC. Les TAC ont été régulièrement établis à des niveaux très supérieurs à ceux que proposaient les scientifiques pour permettre le renouvellement de la ressource.
- iii) Enfin, la troisième explication est liée à la faiblesse des contrôles. Chaque Etat-membre décidant des moyens, il n'existe pas de norme communautaire et, en général, les sanctions ne sont pas crédibles.

L'insuffisance de l'organisation commune de la pêche initiale a incité la Commission à proposer des amendements en 1993. Les modifications ont d'abord porté sur un renforcement du contrôle des facteurs de production. Désormais, le nombre de navires est contrôlé par une licence de pêche. Cette mesure ne peut être réellement efficace car les navires ne sont pas exclus des zones de pêche les plus fragiles, le suréquipement des navires n'est pas freiné, ni la course au

poisson. Parallèlement à cette mesure, la Commission a introduit une politique structurelle par le biais des Plans d'orientation Pluriannuels (POP). Les premiers POP n'ont cependant pas été très coercitifs.

3. Vers un système de quotas de pêche individuels et transférables dans l'Union européenne ?

L'expérience de l'Union européenne montre qu'un contrôle croissant de l'accès à la ressource ne permet pas d'éviter la surexploitation de la ressource. L'introduction de quotas individuels devrait, compte tenu des expériences positives constatées dans le monde, améliorer la situation de la pêche européenne.

L'application concrète ne sera cependant efficace que si les TAC sont fixés à un niveau correspondant au taux de renouvellement de la ressource, ce qui implique que le processus de décision de l'Union européenne doit être plus conforme aux recommandations des scientifiques. Par ailleurs, il sera souhaitable d'introduire des quotas individuels transférables qui permettent une allocation plus efficace. Mais la création de marché de quotas nécessitera de veiller à éviter une concentration des droits qui nuirait à l'efficacité concurrentielle. En outre, il pourra être tenu compte d'objectifs de redistribution géographique de la production de pêche en imposant des limites aux transferts interrégionaux.

L'analyse du bilan de la politique commune de la pêche dans l'Union Européenne est particulièrement riche d'enseignements. La plupart des études menées sur la gestion de la pêche dans l'Union européenne concluent à son échec. Les stocks de poissons s'épuisent alors que la situation économique et sociale des pêcheurs ne s'est pas significativement améliorée. La question principale est donc celle des réformes susceptibles d'améliorer la situation tant du point de vue de la gestion de la ressource que du point de vue des revenus des pêcheurs. L'introduction de quotas individuels transférables (QIT) apparaît dans ce contexte comme la meilleure solution.

NOTES :

1 - Catherine Benjamin et Hervé Guyomard, « Analyse des modes de régulation publique des pêcheries : applicabilité d'un système de quotas individuels transférables à l'Union Européenne », Institut National de la Recherche Agronomique, Département d'Economie et Sociologie Rurales, Rennes (Novembre 1997).

(2) Pour plus de précisions, cf. note 95-C4-003.

(3) Cf. « Modèle de marché des quotas laitiers » - INRA Rennes - M. Guyomard, 1994.

(4) Pour plus de détails, cf note C4-97-054, « Quotas individuels transférables et effet qualité dans le secteur de la pêche, présentation d'une étude sur le flétan du Pacifique » et l'article correspondant de M. Herreman dans le Canadian Journal of Agricultural Economics, 1996, « Estimating the induced price increase for Canadian Pacific halibut with the introduction of the individuel vessel quota program ». (

BIBLIOGRAPHIE

C. Benjamin et H. Guyomard (1997), « Analyse des modes de régulation publique des pêcheries : applicabilité d'un système de quotas individuels transférables à l'Union européenne », étude réalisée pour la Direction de la Prévision, décembre 1997.

M. Herrmann (1996), « Estimating the induced price increase for Canadian Pacific Halibut with the introduction of the individuel vessel quota program », Canadian Journal of Agricultural Economics.

Direction de la Prévision, « Les droits de pêche individuels », note interne de la Direction de la Prévision, juin 1994.

Direction de la Prévision, « Quotas individuels transférables et effet qualité dans le secteur de la pêche, présentation d'une étude sur le flétan du Pacifique », note interne de la Direction de la Prévision, avril 1997.

Direction de la Prévision, « Présentation et commentaire de l'étude de l'INRA, Analyse des modes de régulation publique des pêcheries: applicabilité d'un système de quotas individuels transférables à l'Union européenne », mars 1998.