

PARLEMENT EUROPEEN



Direction Générale des Études

DOCUMENT DE TRAVAIL

LA POLITIQUE COMMUNE DE LA PÊCHE AU-DELÀ DE 2002:

**OPTIONS DE SUBSTITUTION AU SYSTÈME DE TAC ET DE QUOTAS POUR
LA CONSERVATION ET LA GESTION DES RESSOURCES DE PÊCHE**

Série Agriculture - Pêche - Forêts

E-7/FINAL

La présente étude, qui a été commandée par le président de la commission de la pêche, s'inscrit dans le cadre du programme de recherche annuel 1996 de la Direction générale des études (DG IV) du Parlement européen. Elle a été réalisée à la suite de l'appel d'offres restreint n° IV/96/25, par:

Philip RODGERS et Gregory VALATIN
Sea Fish Industry Authority
18 Logie Mill
EDINBURGH EH7 4HG

Tél.: (44)31.558.3331 poste 233
Fax: (44)31.558.1442

Sous la direction de M. Angel ANGELIDIS
Chef de division

Original: anglais

Manuscrit achevé en février 1997

Le présent document constitue une version révisée du document de travail portant la même référence et le même titre, qui a été distribué aux participants à l'audition publique sur "Les systèmes comparés de gestion des ressources de pêche", qui a été organisée les 30 et 31 octobre 1996, à Bruxelles, par la commission de la pêche du Parlement européen. Les comptes rendus de l'audition sont disponibles, sur demande, à l'adresse suivante:

M. Lambert KRAEWINKELS
Secrétariat de la commission de la pêche
Bâtiment Robert Schuman
Bureau SCH 5/059
L-2929 LUXEMBOURG
Tél.: (352) 4300.22429

Éditeur: PARLEMENT EUROPÉEN
DIRECTION GÉNÉRALE DES ÉTUDES
DIVISION DE L'AGRICULTURE, DE LA PÊCHE,
DES FORÊTS ET DU DÉVELOPPEMENT RURAL

Responsable: M. PIETRO DUCCI
Administrateur
LEO 6D 141
Rue Wiertz
L-1047 Bruxelles
Tél.: (32) 2 284 6656
Fax.: (32) 2 284 4984

Les opinions exprimées dans le présent document sont celles des experts consultés et ne reflètent pas nécessairement la position officielle du Parlement européen.

Reproduction autorisée, sauf à des fins commerciales, moyennant mention de la source.

Diffusion restreinte; document à usage interne.

Printed in Luxembourg.

DOC_FR\DV\328\328026

PARLEMENT EUROPEEN



Direction Générale des Études

DOCUMENT DE TRAVAIL

LA POLITIQUE COMMUNE DE LA PÊCHE AU-DELÀ DE 2002:

**OPTIONS DE SUBSTITUTION AU SYSTÈME DE TAC ET DE QUOTAS POUR
LA CONSERVATION ET LA GESTION DES RESSOURCES DE PÊCHE**

Série Agriculture - Pêche - Forêts

_____E-7/FINAL_____

FR-3-1997

ÉTUDE EXTERNE

REMERCIEMENTS

Nous exprimons notre vive reconnaissance aux personnes citées ci-après, qui ont accepté de participer à des entrevues ou à des entretiens téléphoniques, et à tous ceux qui nous ont également prêté leur concours en nous communiquant des informations. Nous tenons par ailleurs à remercier tout particulièrement notre collègue María Jesús Calva Salvador pour l'aide qu'elle a apportée à la préparation du présent rapport.

LISTE DES PERSONNES INTERVIEWÉES

David ARSMSTRONG,
Chef de l'unité "Conservation", Direction générale de la pêche,
Commission des Communautés européennes, rue de la Loi 200,
B-1049 Bruxelles, Belgique

Ragnar ARNASON,
Faculté d'économie et de gestion
Université d'Islande, 101 Reykjavík, Islande

Armando ASTUDILLO,
Unité "Conservation", Direction générale de la pêche,
Commission des Communautés européennes, rue de la Loi 200,
B-1049 Bruxelles, Belgique

Sophie des CLERS,
Renewable Resources Assessment Group,
Imperial College, London

Jesús ETCHEVERS DURÁN,
Presidente, Asociación Provincial de Armadores de Pesca de la Coruña-ARPESCO,
Edificio Arcoa, Muelle del Este s/n,
15006 La Coruña, Espagne

Reinaldo IGLESIAS PRIETO,
Gerente Adjunto, Cooperativa de Armadores de Pesca del Puerto de Vigo,
S. Coop. Ltda.-ARVI, Puerto Pesquero, 36200 Vigo, Espagne

Bert KEUS,
Produktschap Vis, Treubstraat 17, PO Box 72,
2280 AB Rijswijk, Pays-Bas

Jan KRAAK,
Firma Kraak & Zn, Handelskadel
1785 AC Den Helder, Pays-Bas

Juan López,
Secretario, Cofradía de Pescadores de la Coruña,
Avda Ramón y Cajal 1, 15006 La Coruña, Espagne

Geert MEUN,
PO Oost, Vlaak 12, PO Box 100, 8320 AC Urk,
Pays-Bas

Christoph NORDMANN,
Chef de l'unité "Coordination juridique des affaires internes et horizontales",
Direction générale de la pêche, Commission des Communautés européennes,
rue de la Loi 200, B-1049 Bruxelles, Belgique

Alfonso PAZ-ANDRADE,
Consejero Delegado, Pescanova S.A.
Chapela (Ría de Vigo), Vigo, Espagne

John PEARSON,
Chef de division, Direction générale de la politique régionale,
Commission des Communautés européennes, rue de la loi 200,
B-1049 Bruxelles, Belgique

John SPENCER,
Chef de l'unité "Amérique latine, Antarctique et Méditerranée",
Commission des Communautés européennes, Direction générale de la pêche,
rue de la Loi 200, B-1049 Bruxelles, Belgique

SOMMAIRE

	<u>Page</u>
LISTE DES PERSONNES INTERVIEWÉES	5
RÉSUMÉ ANALYTIQUE	9
I. CONSERVATION DES STOCKS ET CAUSES DE LA SUREXPLOITATION	15
II. DONNÉES ANALYTIQUES	21
Typologie des pêcheries, des stocks et de l'environnement institutionnel	21
Typologie des objectifs de la gestion	22
<i>Objectifs économiques</i>	22
<i>Objectifs socio-économiques</i>	23
<i>Objectifs biologiques</i>	24
Typologie des mesures de gestion	25
Respect des réglementations	26
Évaluation de l'efficacité de la gestion	27
<i>Indicateurs financiers</i>	27
<i>Indicateurs économiques</i>	28
<i>Indicateurs concernant les stocks de poisson</i>	28
<i>Indicateurs socio-économiques</i>	29
<i>Appréciation d'ensemble</i>	30
III. LA POLITIQUE COMMUNE DE LA PÊCHE	33
Les objectifs à court terme et à long terme	33
Les principaux volets de la PCP	33
Le cadre législatif	35
<i>Évolution depuis 1979</i>	36
La structure institutionnelle et juridique	38
<i>Cogestion et subsidiarité</i>	38
<i>Contrôle et application</i>	38
<i>Mesures nationales et intégration économique au sein de l'UE</i>	39
IV. ÉVALUATION DES DIVERSES MESURES: PÊCHERIES DE L'UE	43
Contrôles visant la production	43
<i>TAC et quotas</i>	43
Contrôles visant les intrants	47
<i>Octroi de licences et restrictions d'accès</i>	47
<i>Mesures structurelles</i>	49
<i>Contrôles visant l'effort de pêche</i>	51
<i>Taxes imposées et subventions versées aux exploitants de navires</i>	53
Mesures techniques	53
<i>Restrictions visant les engins de pêche</i>	54
<i>Règles applicables aux prises accessoires</i>	55
<i>Tailles minimales de débarquement</i>	55
<i>Zones et périodes d'interdiction</i>	55

V. ÉVALUATION DES DIVERSES MESURES: PÊCHERIES DU RESTE DU MONDE . . .	61
Contrôles visant la production	61
<i>TAC et quotas</i>	61
<i>Quotas individuels</i>	61
<i>Quotas individuels transférables</i>	62
<i>Système de redevances de quotas</i>	63
Contrôles visant les intrants	64
<i>Octroi de licences et restrictions d'accès</i>	64
<i>Mesures structurelles</i>	65
<i>Contrôles visant l'effort de pêche</i>	66
<i>Taxes imposées et subventions versées aux exploitants de navires</i>	67
Mesures techniques	67
<i>Règles applicables aux prises accessoires</i>	68
<i>Restrictions visant le maillage des filets ainsi que la taille et le sexe</i> <i>des poissons capturés ou débarqués</i>	68
<i>Restrictions en matière de rejets</i>	68
<i>Périodes et zones d'interdiction</i>	68
 VI. OPTIONS DE SUBSTITUTION AU RÉGIME ACTUEL DE TAC ET DE QUOTAS	 71
Propriété de la ressource	72
Structure de la gestion	72
Niveaux de gestion	74
<i>Gestion européenne</i>	75
<i>Gestion régionale (supranationale)</i>	76
<i>Gestion nationale (au niveau des États membres)</i>	77
<i>Gestion locale</i>	77
Contrôles visant la production	78
<i>TAC et quotas</i>	78
<i>Redevances de quotas</i>	80
<i>Quotas attribués par voie d'adjudication</i>	82
<i>Quotas individuels</i>	84
<i>Quotas individuels transférables</i>	86
<i>Quotas régionaux alloués aux entreprises</i>	89
<i>Redevances</i>	91
<i>Monopsonne d'État</i>	92
Contrôles visant les intrants	94
<i>Droits de pêche exclusifs: parcelles de fonds marins</i>	94
<i>Journées de mer cessibles</i>	96
<i>Licences à perpétuité</i>	99
<i>Licences octroyées par voie d'adjudication</i>	101
<i>Taxation des intrants</i>	103
Mesures techniques	104
<i>Protection des juvéniles</i>	104
<i>Rejets</i>	105
<i>Limite des 12 milles</i>	105
<i>Règlement des conflits d'activité</i>	105
 VII. SYNTHÈSE ET CONCLUSIONS	 109
 ANNEXE: LISTE D'ORGANISMES D'ÉTUDE DE L'ÉCONOMIE DES PÊCHERIES ET AUTRES ORGANISATIONS	 115

RÉSUMÉ ANALYTIQUE

Causes de la surexploitation des stocks de pêche

1. S'il y a surpêche, c'est parce que le marché ne répercute pas le coût économique de la ressource sur les entreprises de pêche, alors que l'accès à cette ressource n'est pas suffisamment limité (problème tenant à la carence du marché).
2. En dernière analyse, les mesures de gestion s'avéreront inefficaces si elles ne sont pas appliquées par tous les participants à une activité de pêche donnée (problème des "profiteurs").
3. La gestion efficace des pêcheries et la conservation des stocks passent nécessairement par le règlement des problèmes liés aux profiteurs et à la carence du marché.
4. Si une mesure non pécuniaire permet d'assurer la conservation des stocks à court terme, la présence d'une ressource devenue plus riche incite à renforcer l'effort de pêche. Cela stimule les investissements visant à accroître les capacités de pêche, ce qui annule les gains obtenus en matière d'amélioration des stocks.
5. Même les régimes de gestion reposant sur l'attribution de droits de propriété ou sur le paiement de droits ou taxes à charge des entreprises de pêche peuvent produire des effets pervers au niveau de la redistribution du revenu et de l'emploi.

Objectifs de la gestion des pêcheries

6. En toute logique, la gestion des pêcheries doit donc tendre vers les objectifs suivants: remédier aux problèmes liés à l'activité des profiteurs et à la carence du marché et neutraliser les effets pervers induits au niveau de la redistribution. La conservation des stocks, qui est la conséquence d'une gestion efficace, revêt une importance fondamentale pour le maintien de l'activité économique.
7. Pour être efficace, tout système de gestion des pêcheries doit stimuler l'efficacité économique tout en garantissant une application effective des dispositions en vigueur et une évaluation scientifique précise.
8. Quel que soit le niveau choisi, la gestion des pêcheries englobe quatre rôles fondamentaux, à savoir la définition de droits de pêche et de règles de gestion, la création de mécanismes d'attribution des droits de pêche, l'application des droits de pêche et des règles de gestion, et la coordination avec les autres autorités compétentes en matière de gestion.
9. Un objectif plausible et réalisable consisterait à garantir une activité stable, durable et rentable dans ce secteur.

Base scientifique de la gestion des pêcheries

10. Pour la plupart des pêcheries, il n'existe pratiquement aucun rapport entre l'importance du stock de reproducteurs et le recrutement des juvéniles dans une pêcherie. Les facteurs environnementaux jouent un rôle déterminant. Le recrutement peut être extrêmement variable.

11. En raison des fluctuations naturelles affectant le recrutement, il n'est pas possible de déterminer un niveau précis de pêche ou de mortalité par pêche qui permette d'optimiser le rendement économique ou physique. Si l'on veut atteindre cet optimum, il faut que les pouvoirs publics assurent un certain degré de planification centrale de l'activité des entreprises, ce qui n'est pas dans les habitudes des démocraties libérales du monde occidental.

Structure et champ d'application de la PCP

12. Le Conseil de ministres a servi de cadre à la négociation et à la conclusion d'un accord entre les États membres, mais la politique commune de la pêche (PCP) ne procède pas d'une démarche scientifique adéquate. La PCP pourrait néanmoins constituer le cadre d'une gestion efficace des pêcheries.

13. La PCP est articulée autour de quatre axes: la politique de conservation (total admissible des captures, ou TAC, quotas et mesures techniques), la politique structurelle, la politique de commercialisation et les relations avec les pays tiers. Les États membres peuvent en outre appliquer leurs propres mesures.

14. Les pays méditerranéens ne sont pas couverts par le régime de TAC et de quotas de la PCP; ajoutons que les TAC ne portent que sur des stocks très limités; ils visent essentiellement les principaux stocks pêchés en haute mer, comme le thon rouge.

15. Des ZEE ont été instaurées dans les eaux nordiques, mais pas en Méditerranée.

16. La priorité accordée, en Méditerranée, à la gestion des pêcheries à l'intérieur des zones côtières nationales s'explique dans une large mesure par la concentration des stocks halieutiques dans ces eaux.

17. La PCP vise notamment à promouvoir une activité de pêche durable, à éviter tout effet de redistribution négatif pour les communautés fortement tributaires de la pêche et à contribuer à la cohésion économique et sociale dans le contexte du marché unique.

Évaluation des régimes de TAC et de quotas

18. Le régime de TAC et de quotas mis en place dans le cadre de la PCP n'a pas permis de conserver les stocks. La Commission fait valoir que, pour des considérations politiques à court terme, les États membres ont fixé les TAC à un niveau trop élevé. Ces TAC n'ont même pas été respectés. Peut-être ont-ils permis d'éviter une détérioration plus rapide, mais il est impossible de le prouver.

19. Le régime de TAC et de quotas a pour effet d'accentuer la course à la pêche entre les exploitants de navires, de favoriser la surcapacité (accroissement du capital), d'alourdir les coûts d'exploitation, d'engendrer des conflits, de favoriser le développement de pratiques d'exploitation peu sûres, d'écourter les saisons de pêche, de réduire les cours moyens des débarquements et de produire des effets négatifs sur les activités à terre.

20. Le régime de TAC et de quotas incite également les exploitants de navires à falsifier les déclarations concernant leurs débarquements. Il apparaît que la communication d'informations inexacts, pratique qui est largement répandue, jette le doute sur la qualité des statistiques officielles

de nombreux États membres. Les informations fournies étant peu satisfaisantes, il n'est pas possible d'évaluer les stocks de manière précise.

21. Le régime de TAC et de quotas, mis en place dans le cadre de la PCP, entraîne le rejet des prises pour lesquelles un navire ne dispose pas de quota ou a épuisé le quota qui lui était attribué. On estime que, certaines années et pour certaines espèces, jusqu'à 50% des prises en poids sont rejetées, même s'il s'agit surtout de poissons qui n'atteignent pas la taille minimale de débarquement. Ajoutons que les TAC actuellement fixés sur une base annuelle ne sont pas en phase avec certains stocks.

22. Les transferts de quotas entre pavillons ("quota-hopping") compromettent l'effet des clés de répartition qui ont été initialement négociées sur la base des habitudes historiques de pêche et codifiées en termes de stabilité relative.

23. Le principe de la stabilité relative devrait être maintenu après 2002, ce qui restreindra le libre accès des navires de l'UE aux eaux de l'Union, énoncé dans le traité de Rome.

24. L'expérience acquise à travers le monde en ce qui concerne les systèmes de TAC et de quotas montre que, d'une manière générale, ces régimes n'ont pas permis d'enrayer le déclin des stocks.

Évaluation d'autres mesures de contrôle de la production

25. Le prélèvement de droits de quotas vise à remédier à la carence du marché en alourdissant les coûts d'exploitation supportés par les exploitants des navires, et ce de manière à couvrir le coût économique de la ressource. Mal accueillis par les exploitants de navires, ces droits constituent une incitation économique à contrer les tendances au développement de surcapacités, tout en apportant une contribution aux finances publiques et en couvrant les coûts de gestion.

26. Les quotas individuels transférables (QIT) visent à remédier à la carence du marché et à permettre à ce dernier d'adapter le volume des captures en fonction des possibilités existantes. Cette option fournit une incitation économique à éliminer les surcapacités et à respecter les dispositions en vigueur.

27. Lorsque les QIT, licences ou autres droits de pêche sont octroyés gratuitement lors de leur première attribution, ils tendent à acquérir une valeur considérable pour les entreprises concernées et renchérissent le coût d'accès à la pêcherie considérée pour les éventuels candidats.

28. Les droits de pêche transférables constituent un moyen de désarmer des navires sans recourir aux deniers du contribuable. Cependant, si les armateurs sont dédommagés, aucune mesure n'est en revanche prévue pour les membres d'équipage.

Évaluation des contrôles visant les intrants

29. Pour des raisons de simplicité administrative, les régimes fondés sur l'octroi de licences restreignant l'accès sont l'un des types de contrôle le plus couramment utilisé dans le secteur de la pêche, et ce tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'UE. Les régimes impliquant l'octroi de licences gratuites se sont généralement avérés inefficaces pour ce qui est de prévenir l'accroissement des intrants et de réaliser les objectifs fixés en matière de gestion des pêches, et ce en raison des pratiques de gonflement du capital et de substitution des intrants.

30. Les mesures structurelles visant à créer une flotte qui soit adaptée aux possibilités de pêche disponibles se sont largement avérées inefficaces. Étant donné qu'elles se heurtent à des problèmes touchant à la définition des capacités et que des opérations de gonflement du capital et de substitution des intrants restent possibles, ces mesures ne permettent généralement pas de limiter les intrants et elles engendrent des distorsions au niveau des techniques de production.

31. Le rapport Lassen a récemment préconisé des mesures plus ou moins identiques à celles qui ont constamment échoué dans le passé, en faisant valoir que cet échec tient moins à la nature de ces mesures qu'à leur mise en oeuvre.

32. Même si les contrôles visant l'effort de pêche, s'agissant par exemple de la limitation du nombre de jours en mer, n'ont pas encore été appliqués à grande échelle au sein de l'UE, l'expérience montre que de telles mesures sont largement inopérantes. La référence aux caractéristiques mesurables des navires, des engins de pêche, des effectifs et de l'activité ne donne qu'une mesure incomplète de l'effort de pêche. Il est toujours possible d'accroître les intrants qui ne sont pas soumis à des restrictions. Au demeurant, de telles mesures n'incitent pas les exploitants de navires à améliorer l'efficacité de capture.

33. En l'absence d'un élément pécuniaire, ces contrôles visant l'effort de pêche sont voués à l'échec. La pratique consistant à gonfler le capital sapera les effets de ces contrôles, au demeurant faciles à mettre en oeuvre, à moins que l'accès à la pêche ne soit soumis au paiement d'une redevance adéquate ou qu'un droit de propriété privée ne soit attribué.

Évaluation des mesures techniques

34. Tout l'éventail des mesures techniques, en ce compris les dispositions relatives aux tailles minimales de débarquement, au maillage des filets, aux zones et périodes d'interdiction, s'est également avéré largement inefficace. Les tailles minimales de débarquement visent à protéger les juvéniles en incitant les pêcheurs à concentrer leur activité en dehors des zones de nourricerie. Mais comme les pêcheurs ne peuvent éviter de prendre des petits poissons, cette mesure technique se traduit par une augmentation des rejets.

35. Les zones et périodes d'interdiction n'ont pas permis de conserver les stocks et ont favorisé l'accroissement du capital.

Importance des facteurs nationaux et régionaux

36. Les régimes de gestion mis en place dans les îles Falkland (droits de licence), en Islande (quotas individuels transférables), en Namibie (redevances de quota), voire en Nouvelle-Zélande (quotas individuels transférables) semblent avoir permis, jusqu'ici, de promouvoir des activités de pêche plus efficaces et de garantir une conservation adéquate des stocks, pour autant que les évaluations des stocks soient correctes. Cependant, dans tous ces cas, les pêcheries relèvent d'une seule et même juridiction, ce qui réduit sensiblement les difficultés quant à l'application de la réglementation.

37. De même, au sein de l'UE, des succès ont été enregistrés en ce qui concerne la gestion de certains stocks côtiers localisés. Aux Pays-Bas, l'attribution de droits de propriété aux pêcheurs de moules a engendré une croissance spectaculaire de la production et de la rentabilité, même si le mécanisme utilisé a permis à ces pêcheurs de s'enrichir, en créant des obstacles financiers pratiquement insurmontables pour les nouveaux concurrents souhaitant entrer dans ce secteur.

L'avenir de la PCP

38. L'UE a admis le principe d'un rationnement reposant sur le paiement de droits ou redevances. Il existe actuellement des dispositions en vertu desquelles les exploitants de navires de l'UE souhaitant accéder aux possibilités de pêche dans les eaux de pays tiers, s'agissant par exemple des eaux marocaines, sont soumis au paiement de droits.

39. De l'avis de la Commission, l'introduction de droits dans les eaux de l'UE est politiquement inacceptable pour le Conseil. La Commission ne juge donc pas utile de présenter des propositions dans ce sens.

40. La Commission table sur une reconduction perpétuelle de la dérogation aux dispositions du traité, permettant l'instauration de zones côtières nationales de 12 milles.

41. Compte tenu des inquiétudes exprimées quant à la situation de certains stocks de reproducteurs, notamment pour le cabillaud et le hareng en mer du Nord, il semblerait peu judicieux de différer l'introduction de changements significatifs dans la gestion des pêcheries jusqu'au réexamen de la PCP prévu en 2002. Une mise en oeuvre progressive peut s'avérer plus efficace à long terme.

42. Au sein de l'Union européenne, les pêcheries sont inévitablement partagées entre les États membres. Il est surprenant que l'on n'ait pas consenti plus d'efforts en vue d'assurer une gestion efficace, alors que tout succès dans ce domaine aurait pu être porté au crédit de l'Europe en tant qu'institution politique.

Options de substitution au régime de TAC et de quotas existant dans le cadre de la PCP

43. La présence d'un régime de TAC et de quotas dans le cadre de la PCP n'est pas en soi une hérésie, tant il est vrai que plusieurs régimes de gestion reposent sur des TAC. Cependant, on s'accorde largement à reconnaître que le régime de TAC et de quotas existant dans le cadre de la PCP a globalement échoué.

44. Bien qu'il soit possible de déléguer les tâches de gestion aux détenteurs de droits dans certaines pêcheries locales, c'est aux pouvoirs publics qu'il incombe généralement, en dernière analyse, d'assurer une gestion efficace des pêcheries.

45. La gestion des pêcheries fait intervenir un système de règles et une structure de gestion mettant en oeuvre des procédures de décision, d'administration et d'exécution qui peuvent également être déterminantes pour le succès de la gestion. Une structure de gestion aura plus de chances d'être acceptée si elle associe les exploitants de navires.

46. La simplicité de la structure de gestion, la transparence des évaluations scientifiques et des procédures décisionnelles, la perception d'un système équitable et le respect de ce système par les autres exploitants de navires sont autant de facteurs déterminants pour l'acceptation de tout système.

47. La gestion pourrait être assurée au niveau européen, régional (supranational), national ou local. Il y a cependant tout lieu de mettre en oeuvre une approche plus intégrée, assortie d'une coordination plus étroite au niveau européen ou régional, afin de garantir que les réglementations sont élaborées et appliquées de manière équitable.

48. Conformément au principe de subsidiarité, une gestion plus localisée, visant à garantir que seuls les participants à une pêcherie donnée sont associés à la prise de décisions concernant la gestion, peut être mise en oeuvre afin d'adapter plus étroitement le système aux caractéristiques de la pêcherie considérée.

49. Les droits de quotas, l'attribution de quotas par voie d'appel d'offres, les quotas individuels, les quotas individuels transférables et les quotas régionaux alloués aux entreprises sont autant de formules qui impliquent le maintien d'un régime de TAC et de quotas. Les TAC doivent être fixés sur la base d'avis économiques et scientifiques valables.

50. Tous les régimes de TAC et de quotas tendent à accentuer le problème des rejets.

51. Les droits de quotas, les quotas attribués par voie d'appel d'offres, les quotas individuels transférables, les redevances, le monopsonne d'État et l'attribution de parcelles de fonds marins sont les seuls systèmes qui permettent de surmonter le problème lié à la carence du marché. En raison des restrictions posées quant à leur transfert, les parts de quotas régionaux allouées aux entreprises sont une formule qui ne peut que partiellement régler le problème de la carence du marché.

52. Les licences perpétuelles, les licences octroyées par voie d'adjudication, les journées de mer négociables et les taxes sur les intrants ne pourraient donner que des résultats partiels, et ce en raison des distorsions engendrées au niveau des intrants.

53. Le monopsonne public, les redevances et les taxes sur les intrants risquent de ne pas être défendables d'un point de vue politique.

54. L'application du système consistant à attribuer des parcelles de fonds marins est limitée à la pêche aux coquillages sédentaires. Les droits de quotas, les quotas attribués par voie d'adjudication et les quotas individuels transférables sont les principales options auxquelles il convient de donner la préférence, et ce pour des raisons d'efficacité économique et d'application généralisée. Compte tenu de leur simplicité administrative, les licences octroyées par voie d'adjudication sont ajoutées à la liste des principales options de substitution.

55. Le choix d'un système de gestion permettant de remédier à la carence du marché est particulier à chaque pêcherie. Des discussions approfondies s'imposent afin de définir la pêcherie concernée et de déterminer le système de gestion le plus approprié.

Passage à un système de gestion de substitution

56. Dans tous les cas, il est préconisé d'assurer une transition relativement lente vers la pleine application d'un nouveau système, et ce pour permettre le réajustement économique et socio-économique. Dans la plupart des cas, il est préférable d'opter pour un calendrier échelonné sur vingt ans.

Règlement des conflits

57. Les conflits d'activité peuvent être réglés par le biais d'un mécanisme de marché permettant à un groupe d'acheter à d'autres groupes le droit exclusif d'exploiter un lieu de pêche.

I. CONSERVATION DES STOCKS ET CAUSES DE LA SUREXPLOITATION

La conservation des stocks est essentielle pour la survie économique d'une pêcherie. Cependant, il existe plusieurs facteurs qui jouent à l'encontre d'une conservation efficace dès lors que l'accès n'est pas suffisamment limité.

L'industrie de la pêche est confrontée à une contrainte supplémentaire, que ne connaissent pas la plupart des autres secteurs, en ce sens que la ressource est limitée relativement à la quantité utilisée pour la production mais se renouvelle d'elle-même.

La surpêche résulte de deux problèmes que connaissent d'autres secteurs industriels.

Le premier problème tient au fait que le marché n'attribue aucun prix à une ressource qui a pourtant un coût économique. Cette situation se présente lorsqu'une activité engendre un coût ou des effets externes que l'on qualifie parfois d'externalités. La pollution en est un excellent exemple, mais il en existe d'autres, comme l'encombrement du trafic. Les services de santé et d'éducation assurés par les pouvoirs publics dans les pays européens sont des exemples d'initiatives visant à remédier à une autre forme de carence du marché.

Dans le secteur de la pêche, l'activité des navires réduit les possibilités de pêche offertes à d'autres et il y a généralement manque à gagner pour l'avenir parce que l'on capture des juvéniles sans leur laisser le temps de grandir. En dernière analyse, si les stocks de reproducteurs sont gravement dépeuplés, les ressources peuvent être réduites à des niveaux tels que leur exploitation n'est pas rentable.

La cessation ou la réduction sensible des activités de pêche visant une espèce donnée n'assure pas automatiquement la reconstitution des stocks de l'espèce considérée; l'écosystème peut en effet parvenir à un nouvel équilibre, l'espace étant occupé par une ou plusieurs autres espèces marines, ou parce que l'abondance relative des prédateurs freine le repeuplement.

Généralement, la production se fixe au niveau auquel le coût lié à la production d'une unité supplémentaire commence à dépasser le prix obtenu pour cette unité supplémentaire. Cependant, rien n'incite le pêcheur à établir une équation entre ce coût et la perte de recettes que la flotte subira à l'avenir du fait de la surexploitation; le pêcheur ne peut donc pas identifier le niveau d'efficacité économique auquel il convient de limiter la production.

Cette situation est comparable à celle qui résulte d'un encombrement du trafic routier. Les automobilistes bloqués dans un embouteillage subissent un coût, lequel ne revêt pas une forme financière. Les pêcheurs sont souvent accusés de cupidité; or il est rare que l'on formule la même accusation à l'encontre des usagers de la route. Pourtant, tout comme les pêcheurs, ils ne font que surexploiter un bien, et ce parce que le marché n'en rationne pas l'utilisation en imposant un prix comme il le ferait avec une ressource privée.

Cette carence du marché engendre une course à la pêche. Les navires s'efforcent de prendre le maximum de poisson avant que d'autres n'interviennent et ne réduisent les taux de capture proportionnellement à leur effort de pêche.

Le problème tient fondamentalement à l'absence d'un droit de propriété sur les stocks, clairement défini, ou de prélèvement d'une taxe ou redevance prenant en compte les coûts externes. Il s'ensuit que les stocks n'atteignent pas le niveau économiquement optimal, que l'âge moyen du stock diminue progressivement et que les volumes débarqués diminuent; cela se traduit par le rejet d'un grand nombre de petits poissons non commercialisables et par une baisse des stocks de reproducteurs.

Le second problème jouant à l'encontre d'une exploitation judicieuse des stocks tient à l'attitude des "profiteurs". Si une société de pêche s'efforce de réduire son activité afin de conserver les stocks, elle ne fera que laisser plus de ressources exploitables par ceux qui continuent à pêcher. Il s'ensuit que, lorsque les stocks sont partagés entre plusieurs nations, on n'obtiendra guère de résultats à moins que tous les pays concernés n'appliquent un régime de gestion qui soit équitable, à défaut d'être absolument identique.

Gulland (1988) a relevé que le coût de la gestion des pêcheries peut dépasser le niveau des profits obtenus et même tendre à égaler la valeur totale des captures. D'où la nécessité de tenir compte des coûts si l'on veut concevoir un régime de gestion qui soit efficace.

La conservation des stocks étant considérée comme la fonction essentielle de la gestion des pêcheries, on a estimé à tort qu'il fallait limiter l'activité économique.

Théoriquement, l'objectif pourrait consister à obtenir le rendement économique maximum pour la société ou le rendement maximum soutenable mais, dans la réalité, ces optimums évoluent constamment, ne sont pas connus, sont invisibles et ne peuvent être calculés de manière précise. Les fluctuations naturelles affectant le recrutement ainsi que d'autres facteurs environnementaux économiques font que de tels optimums sont irréalisables.

Une autre approche s'impose donc. Dans les démocraties libérales occidentales, les pouvoirs publics n'assignent généralement pas d'objectifs de production à leurs industries. Ils s'efforcent d'instaurer des conditions propices au développement de l'industrie. Il s'ensuit que la création d'activités stables, durables et rentables constitue un objectif raisonnable et réalisable pour le secteur de la pêche.

À cet effet, il est nécessaire de résoudre le problème des "profiteurs", de remédier à la carence du marché et de permettre à ce dernier de jouer son rôle quant à la détermination de la taille de l'industrie et du niveau de production, compte tenu des contraintes économiques, socio-économiques et propres aux stocks. La conservation des stocks est alors la conséquence d'une gestion efficace, et elle revêt une importance fondamentale pour la durabilité des activités de pêche.

Il est possible de remédier dans une large mesure à la carence du marché en attribuant des droits de propriété sur la pêche ou sur le stock, ou en soumettant l'accès aux stocks au paiement de droits. Cependant, même s'il existe un droit de propriété, il peut y avoir surexploitation dès lors que le taux d'escompte est élevé. Plus le taux d'escompte est élevé, plus la préférence est donnée à la rentabilisation à court terme de l'actif.

En outre, les systèmes de gestion reposant sur l'attribution de droits de propriété ou soumettant les entreprises de pêche à des taxes ou redevances peuvent aussi avoir des effets indésirables au niveau de la redistribution du revenu et de l'emploi, et défavoriser la seconde génération des exploitants de navires.

L'épuisement des stocks est une question très sensible, mais la réalité ne correspond pas à ce que l'on suppose généralement. Selon l'avis prévalant au sein de la communauté scientifique, il n'existe pratiquement aucun lien entre l'importance d'un stock de reproducteurs et le nombre des juvéniles recrutés; cependant, il existe de profondes divergences en ce qui concerne l'appréciation des priorités (cf. par exemple Holden 1994, Ricker 1954, Wooster et Bailey 1991). On considère qu'il y a recrutement dès lors que les poissons rejoignent les stocks adultes.

Généralement, quelques reproducteurs sont capables de produire suffisamment d'oeufs pour assurer un recrutement complet. Cependant, après la ponte des oeufs, tout un ensemble de facteurs environnementaux, comme la température de l'eau, l'état de la mer, la disponibilité de nourriture, la prédation et la cannibalisme, entre autres, influent sur le recrutement et contribuent fortement à en déterminer le niveau.

Néanmoins, il semble admis que plus les effectifs du stock reproducteur sont faibles, plus le risque de non-recrutement est élevé (Myers et Barrowman, 1994). La nature produit donc chaque année un nombre aléatoire de jeunes poissons et c'est aux pêcheurs d'en faire le meilleur usage.

Compte tenu du niveau d'erreur affectant l'évaluation des stocks, les responsables politiques ne peuvent guère tabler sur la fiabilité générale des avis scientifiques lorsqu'ils sont amenés à procéder à une réduction des TAC qui risque fort d'être mal accueillie. Il n'en reste pas moins que certains stocks de reproducteurs, en ce compris ceux du cabillaud de la mer du Nord, se situent aujourd'hui en-dessous du niveau minimum biologiquement acceptable (NMBA).

Lorsque les scientifiques affirment qu'un stock est à son niveau le plus bas, ils se réfèrent généralement au seul stock de reproducteurs. Le recrutement n'étant que faiblement lié à l'importance du stock de reproducteurs, il se peut que le nombre de juvéniles entrant dans une pêcherie soit normal, même si le stock de reproducteurs est faible. C'est pourquoi les scientifiques peuvent se plaindre du faible niveau des stocks (de reproducteurs), alors que les pêcheurs qui, pour la plupart, ne capturent pas de reproducteurs, n'enregistrent pas de déclin rapide de leurs prises. Au fond, ils ne parlent pas de la même chose.

En Méditerranée, l'évaluation scientifique des stocks est moins poussée. Bien souvent, la gestion des pêcheries repose sur des règles mises en oeuvre sous la pression sociale ou sous l'influence de groupements professionnels, comme les "*Cofradias*" en Espagne. Le régime de TAC et de quotas, propre à la PCP, ne s'applique pas à la Méditerranée.

Le sentiment de frustration que la politique commune de la pêche suscite auprès des pêcheurs est compréhensible dans la mesure où cette politique tend à freiner leur activité concurrentielle et leur impose de nombreuses réglementations sans assurer la conservation des stocks.

En ce qui concerne les avis fournis dans le passé à la Commission et aux gouvernements des États membres, le problème tient au fait que, bien trop souvent, ces avis ont ignoré un aspect crucial en ne tenant pas compte du fait que la pêche est une activité économique. Il a été suggéré de contrôler les pêcheries en les rendant moins efficaces, au lieu d'utiliser le mécanisme du marché en sorte que les pêcheurs supportent tout le coût de leur activité.

Deux exemples récents montrent l'importance que les incitations économiques revêtent dans le secteur des pêcheries. Au Danemark, on expérimente actuellement un système visant à restreindre l'activité de pêche en limitant le nombre de jours qu'un navire peut passer en mer. Pour les exploitants de navires, il est bénéfique à court terme d'enfreindre cette réglementation. Au Royaume-Uni, certaines informations donnent à penser que des armateurs souhaitant renoncer à leurs activités de pêche jugent plus avantageux de vendre leur licence et leur registre, en maintenant ainsi l'essentiel de la capacité dans ce secteur, que d'accepter des subventions au désarmement.

Seules des considérations économiques expliquent la surexploitation et seule une solution économique permettra d'assurer la conservation des stocks et de préserver une pêcherie. Diverses solutions de cette nature peuvent être mises en oeuvre, en fonction des caractéristiques de la pêcherie considérée. Citons, notamment, les systèmes de licences impliquant le paiement d'une redevance, les régimes autorisant l'achat et la vente de quotas, et les redevances frappant les débarquements. Toutes ces solutions peuvent être mises en oeuvre dans le cadre actuel de la politique commune de la pêche.

Cependant, les pêcheurs estiment que cela ne fait qu'accroître les coûts à leur charge. Il n'est guère étonnant qu'ils ne perçoivent pas les avantages que leur procurerait une gestion efficace, puisque ces avantages ne leur ont pas été réellement expliqués.

Certains pêcheurs devront cesser leur activité si l'on veut aligner la capacité de pêche sur les stocks disponibles. En l'absence d'une indemnisation, ces pêcheurs subiront un effet de redistribution injuste, tandis que les avantages iront à ceux qui restent en activité et aux recettes publiques. Politiquement, cet effet secondaire est loin d'être négligeable.

Il est assez surprenant que l'Union européenne n'ait pas exploité l'occasion en or qui lui était ainsi offerte de montrer comment la coopération internationale peut fonctionner. Nombre des pêcheries de l'Union revêtent indéniablement un caractère international et un pays agissant isolément ne pourra guère obtenir de résultats si toutes les nations qui partagent les stocks de pêche n'imposent pas un régime équitable de contrôle à leurs propres pêcheurs. L'action internationale est la condition préalable à une bonne gestion de tout fonds commun de pêche.

Références

Gulland J.A. (1988) Fishery Management: Where do we want to go? *Proceedings of the IVth International Conference of the International Institute of Fisheries Economics and Trade*, DIFER, Esbjerg, p. 71.

Holden M. (1994) *The Common Fisheries Policy*, Fishing News Books, Oxford, pp. 172-173.

Myers R.A. and N.J. Barrowman (1994) Is fish recruitment related to spawner abundance? *Paper presented to the 82nd Statutory Meeting of ICES*, St. John's, Newfoundland, ICES CM1994/G:37.

Ricker W.E. (1954) Stock and Recruitment, *Journal of the Fisheries Research Board of Canada*, 11 pp. 559-623.

Wooster and Bailey (1989) Recruitment of Marine Fishes Revisited, In R.J. Beamish and G.A. McFarlane (Ed) *Effects of Ocean Variability on Recruitment and an Evaluation of Parameters used in Stock Assessment Models*, *Canadian Special Publications on Fisheries Aquatic Science*, 108, pp. 153-159.

II. DONNÉES ANALYTIQUES

Typologie des pêcheries, des stocks et de l'environnement institutionnel

La première section de ce chapitre présente une typologie des stocks de pêche et de l'environnement institutionnel. Il n'est pas inutile d'analyser brièvement les principales catégories en usage, dans la mesure où les modalités de la gestion des pêcheries varient généralement selon les différentes catégories considérées..

Les activités de pêche relèvent essentiellement de deux types, à savoir la capture d'espèces sauvages et l'aquaculture. Cependant, certaines interactions se produisent entre ces deux catégories: l'aquaculture s'étend à l'élevage de poissons prélevés sur des stocks sauvages, tandis que les programmes de renforcement des stocks impliquent l'élevage en incubateurs de poissons qui sont ensuite relâchés afin d'améliorer la biomasse des stocks sauvages. Dans l'Union européenne, les quatre principales espèces produites par le secteur de l'aquaculture sont la truite, les moules, le saumon et les huîtres; en 1991, ces espèces représentaient plus des trois quarts de la valeur de la production totale, laquelle se chiffrait à 1 511 millions d'écus (DG XIV, 1994).

Si certaines pêcheries sont essentiellement monospécifiques, en ce sens qu'une seule espèce est prise et commercialisée (par exemple, la pêche du thon à la palangre), d'autres sont fondamentalement plurispécifiques, comme c'est le cas de nombreuses pêcheries méditerranéennes (Placenti et autres, 1992); entre ces deux extrêmes s'intercale tout un continuum de variantes..

En fonction de la taille moyenne des navires exploités, les pêcheries dont le produit est destiné à la consommation humaine sont parfois classées en deux catégories, à savoir la petite pêche artisanale et la pêche à grande échelle. La pêche industrielle est axée sur la prise d'espèces qui ne sont pas destinées à la consommation humaine, mais elle peut donner lieu à des prises accessoires d'autres espèces.

Du point de vue de la gestion des pêcheries, la pêche ciblée est celle qui vise à capturer une espèce déterminée (par exemple, pêche du hareng à la senne coulissante). La pêche accessoire est une pêche qui capture principalement les espèces appartenant à d'autres stocks, en sorte que les prises effectuées sur le stock considéré revêtent un caractère plus fortuit (par exemple, prises de harengs par la flotte industrielle).

Si certaines pêcheries utilisent un seul type d'engin, beaucoup utilisent plusieurs engins pour exploiter un même stock; c'est le cas de nombreuses pêcheries méditerranéennes (Placenti et autres, op. cit.).

La pêche aux engins mobiles s'effectue au chalut, à la drague, à la senne et à la senne coulissante. La pêche aux engins fixes implique l'utilisation de filets maillants, de casiers et de nasses. Les engins fixes peuvent être laissés sur place tandis que le navire se déplace pour poser ou relever des engins en un autre lieu, ou encore pour rentrer au port.

Les stocks démersaux (par exemple le cabillaud, l'églefin, la plie et la sole) vivent généralement sur les fonds marins ou dans les eaux profondes. Les stocks pélagiques (comme le hareng, le maquereau) se trouvent généralement plus près de la surface et vivent souvent en bancs. Les coquillages incluent les crustacés (crabes, homards) et les mollusques (moules, huîtres); de nombreuses espèces atteignent des prix relativement élevés à la tonne.

Les stocks sédentaires sont ceux qui demeurent en un endroit (par exemple les mollusques), alors que les stocks migrateurs se déplacent d'une zone à l'autre (par exemple le hareng, le maquereau ou le capelan) et parcourent parfois des centaines voire des milliers de kilomètres (par exemple le thon rouge). Tout un ensemble de variantes se situe entre ces deux extrêmes.

Pour la plupart, les pêcheries de l'UE exploitent des stocks qui sont placés sous une seule juridiction, qui vivent à l'intérieur d'une seule et unique zone économique exclusive (ZEE) et qui relèvent de la compétence d'une seule autorité de gestion. Néanmoins, certaines des pêcheries présentant le plus de valeur exploitent des stocks qui sont partagés avec d'autres États membres ou avec des pays tiers.

Certaines pêcheries exploitent des stocks qui vivent en partie à l'intérieur de plusieurs ZEE et qui relèvent de la juridiction de plusieurs autorités de gestion (par exemple le hareng et le maquereau qui migrent entre les eaux de l'UE et celles de la Norvège). Une nouvelle activité de pêche à laquelle participent les pêcheurs de l'UE concerne les stocks de haute mer ou chevauchants, lesquels vivent totalement ou partiellement dans des zones faisant l'objet d'une gestion incomplète (par exemple, parce que toutes les nations participantes ne sont pas signataires de la convention pertinente).

Typologie des objectifs de la gestion

Objectifs économiques

Les objectifs économiques qui peuvent être poursuivis par les gestionnaires des pêcheries sont multiples. Les objectifs finalement retenus sont étroitement liés aux conceptions politiques des pays qui les imposent.

Dans les démocraties libérales du monde occidental, les gestionnaires tendent à ne pas fixer d'objectifs économiques en termes d'efficacité économique ou de rentabilité et préfèrent laisser aux entreprises le soin de fixer leurs propres objectifs, tout en essayant de limiter l'activité de pêche afin de conserver la ressource et de préserver la pêcherie basée sur cette ressource. Cependant, cette approche ne prend pas en compte la nature des problèmes économiques engendrés par la surexploitation.

L'un des principaux problèmes économiques à surmonter tient à l'existence de "profiteurs". On peut considérer qu'il s'agit d'un objectif économique fondamental de la gestion des pêcheries.

Au niveau national, le problème se ramène à la question de l'efficacité des mesures de gestion, puisque toutes les entreprises de pêche seront normalement soumises au même ensemble de règles. Bien évidemment, des conflits peuvent surgir entre différents groupes de pêcheurs, lorsque l'activité d'un groupe empiète sur celle d'un autre, mais ces problèmes seront réglés par le biais du processus politique interne.

Au niveau transnational, la situation est différente. Les structures juridiques et administratives présentent pour le moins des différences et le degré d'efficacité des institutions chargées de la gestion des pêcheries peut varier.

Au niveau international, un certain nombre d'institutions ont été mises en place afin de régler ce problème en instaurant des cadres ou des règlements communs. Citons notamment l'Organisation des pêches de l'Atlantique du Nord-Ouest (OPANO) et la politique commune de la pêche de l'Union européenne.

Un autre objectif économique fondamental de la gestion des pêcheries consiste à pallier la carence du marché. La solution passe par l'attribution d'un droit de propriété sur la ressource ou sur l'exploitation de cette ressource, ou par l'application d'une redevance de pêche. Les droits acquièrent une valeur en eux-mêmes et tout transfert, autorisé par les autorités, tendra à s'effectuer par l'intermédiaire d'un mécanisme de marché, avec ou sans l'incitation des pouvoirs publics.

Les pays qui ont institué des régimes de quotas individuels transférables ont pu résoudre ce second problème. Cependant, on refuse souvent d'admettre que d'autres instruments de limitation de l'accès aux stocks, comme l'octroi de licences, peuvent également acquérir de la valeur, et ce du fait de leur rareté.

Certes, il est nécessaire de réaliser ces deux objectifs économiques fondamentaux pour assurer une conservation efficace des stocks, mais il faut que les TAC ou le nombre de licences soient fixés à des niveaux qui permettent de restreindre de manière suffisante l'accès à une pêcherie ou à un stock.

Au nombre des autres objectifs économiques potentiels, citons la maximisation des profits, des recettes générées par les ventes et de la production. Ces maxima posent problème en ce sens qu'ils tendent à être instables en raison de facteurs environnementaux et économiques. La question de savoir s'ils sont économiquement efficaces est subjective et dépend du degré de satisfaction tirée de critères concurrents tels que la rentabilité et le niveau de l'emploi.

Le maintien de l'emploi constitue un objectif plus important. Cet objectif a parfois sous-tendu les décisions prises par le Conseil de ministres de l'Union européenne, de ne pas accepter intégralement les réductions de quotas préconisées par le Conseil international pour l'exploration de la mer (CIEM) et par le Comité consultatif pour la gestion des pêcheries (CCGP), et proposées par la Commission.

Bien souvent, la pêche est implantée dans des zones éloignées et périphériques où les possibilités d'emplois de remplacement sont limitées. Les gestionnaires des pêcheries, et notamment les décideurs politiques, se sont employés à maintenir l'emploi dans le secteur de la pêche dans les régions présentant un degré élevé de dépendance économique à l'égard de la pêche.

Compte tenu des progrès techniques, il est particulièrement difficile de maintenir l'emploi, mais des objectifs moins rigoureux, comme une baisse contrôlée du degré de dépendance, présentent plus d'intérêt.

Objectifs socio-économiques

La redistribution du revenu et de la richesse peut être l'une des conséquences perverses d'une gestion efficace des pêcheries. Par exemple, des mesures visant à conserver un stock migratoire peuvent porter préjudice aux communautés qui exploitent ce stock à un stade précoce de sa migration, au profit des communautés qui interviennent à un stade ultérieur du processus de migration. Les arguments utilitaristes tendant à faire valoir que l'on sert ainsi l'intérêt du plus grand nombre ne trouvent pas grâce aux yeux des communautés lésées, à moins que certaines compensations ne soient prévues.

Les régimes qui consistent à octroyer un droit sur une ressource ou sur une pêcherie peuvent aussi procurer des avantages providentiels à ceux qui en bénéficient. Ce problème, qui concerne plus directement la seconde génération de pêcheurs souhaitant acquérir un droit d'accès à une pêcherie,

peut être surmonté en soumettant ce droit à un loyer. Néanmoins, éviter toute redistribution excessive en matière de revenu et d'emploi constitue un objectif économique légitime.

Objectifs biologiques

Des objectifs fort divers peuvent être poursuivis en rapport avec la biologie des stocks.

L'activité économique axée sur un stock peut subir des préjudices si le stock de reproducteurs tombe en dessous du seuil nécessaire pour garantir le recrutement. Étant donné que des facteurs environnementaux échappant au contrôle des gestionnaires des pêcheries peuvent, en eux-mêmes, causer l'échec d'un recrutement, il s'agit donc de minimiser ce risque. Ces considérations doivent cependant être mises en balance avec la nécessité de maintenir la pêcherie en activité.

Les scientifiques ont mis au point un instrument statistique, le MBAL, qui correspond au niveau biologique minimum acceptable de la biomasse de stock reproducteur jugé nécessaire pour réduire le risque de non-recrutement à un niveau faible et acceptable. Bien évidemment, le niveau de risque jugé acceptable est assez subjectif.

Le rapport Lassen (Lassen et autres, 1996) identifie et définit de manière précise deux sous-ensembles de contraintes concernant la mortalité par pêche qui visent à réaliser des objectifs biologiques, à savoir: les contraintes tendant à promouvoir la durabilité et celles qui sont axées sur une maximisation du rendement.

Les contraintes visant la mortalité par pêche, qui sont axées sur une maximisation du rendement, apparaissent moins clairement comme étant des objectifs biologiques, bien qu'elles soient définies comme telles. Le rendement maximal équilibré (maximum sustainable yield, ou MSY) s'est avéré difficilement applicable (Larkin, 1977); ajoutons que, en tout état de cause, ce critère est peu utile en ce sens qu'il coïncide rarement avec le niveau de débarquement assurant des rendements économiques maximums, définis comme étant durables à long terme (Cunningham et autres, 1983).

Au cours des dernières années, les scientifiques ont tenté d'établir un lien direct entre la mortalité par pêche et l'effort de pêche. Au lieu de proposer des TAC afin de réaliser les objectifs de durabilité, ils ont préféré suggérer des niveaux d'effort de pêche censés assurer un niveau souhaitable de mortalité par pêche. Depuis de nombreuses années, les économistes font valoir que cette démarche est erronée (Hannesson 1994, Valatin 1992, Rodgers 1995).

Fondamentalement, tous les objectifs biologiques visent à garantir la durabilité de l'activité de pêche en assurant la survie du stock. Les différences qui apparaissent entre objectifs sont généralement dues au comportement biologique et aux caractéristiques des stocks.

Parmi les autres objectifs biologiques figure la protection des juvéniles; celle-ci vise à permettre leur recrutement pour une pêcherie, à favoriser la reconstitution du stock reproducteur et à préserver ou à améliorer la structure d'âge du stock; il s'agit aussi, dans ce dernier cas, de permettre la reconstitution du stock reproducteur, mais également d'améliorer le rendement en permettant aux jeunes poissons de grandir.

Parmi les objectifs d'ordre secondaire figurent la préservation de la biodiversité de l'écosystème et le maintien de l'équilibre biologique entre les espèces de poisson et les autres créatures marines.

Typologie des mesures de gestion

Les mesures de gestion peuvent être classées en trois catégories. Les contrôles sur la production visent à limiter les volumes des captures et des débarquements. Les contrôles sur les intrants visent à limiter les moyens économiques et physiques mis en oeuvre. Les mesures techniques visent à influencer sur les rapports entre intrants et extrants.

Ces mesures peuvent aussi être classées en fonction du niveau auquel elles s'appliquent (par exemple, l'ensemble de la flotte ou les navires pris individuellement, une espèce précise ou plusieurs espèces, etc.). Les périodes auxquelles s'appliquent ces mesures diffèrent également (année civile, plusieurs années, une saison, plusieurs saisons, etc.); cela vaut aussi pour les zones couvertes (par exemple, un secteur CIEM donné, un cantonnement, la zone côtière des douze milles, etc.).

Il est également possible de classer ces mesures en fonction des différents moyens mis en oeuvre pour réaliser les objectifs visés. Bien souvent, les exploitants de navires sont tenus de respecter certaines normes ou de restreindre leur production dans certaines limites.

Dans certains cas, des moyens indirects, reposant sur des incitations économiques et sur le fonctionnement du marché, sont également mis en oeuvre pour réaliser les objectifs fixés. Outre les réglementations spécifiques aux pêcheries, d'autres dispositions de plus large portée, comme les régimes fiscaux et les modalités d'amortissement, peuvent constituer de puissantes incitations qui influent sur les décisions d'investissement et de production.

Les contrôles sur la production visent à limiter les volumes des débarquements afin de garantir la réalisation des objectifs fixés en matière de conservation des stocks. Au niveau des pêcheries, les principaux contrôles visant la production sont les TAC (totaux admissibles des captures) et les quotas nationaux. En ce qui concerne les navires pris individuellement, les contrôles sur la production comportent un large éventail de restrictions visant les captures et de régimes de quotas, lesquels diffèrent selon des caractéristiques comme le degré de transférabilité.

Il peut également exister des niveaux intermédiaires de contrôle de la production. Par exemple, au Royaume-Uni, des quotas peuvent initialement être alloués aux organisations de producteurs. En Alaska et dans certains pays tiers, les quotas sont attribués à certaines communautés.

Les moratoires apportent un complément nécessaire aux TAC car, même dans le cas le plus courant où des TAC non nuls s'appliquent, la pêche est généralement fermée dès lors que le TAC fixé pour l'année ou pour la saison est atteint.

Les règles en matière de rejets constituent une autre forme de contrôle de la production visant à réguler les rapports entre les niveaux des captures et les débarquements. Dans de nombreuses pêcheries de l'UE, dès lors que le quota fixé pour un stock particulier est épuisé, les prises dépassant le quota fixé pour ce stock doivent être rejetées. Lorsque les rejets sont interdits (par exemple, en Norvège), d'autres mécanismes doivent être mis en oeuvre afin de résorber les décalages potentiels entre l'interdiction et les limites fixées par les TAC.

Les contrôles sur les intrants visent à restreindre le volume de la pêche; ils sont de plus en plus prisés au sein de la l'UE, et ce malgré la complexité des relations existant entre intrants et extrants. Ces relations peuvent varier sensiblement dans le temps mais aussi selon les zones.

Au niveau des flottes, les contrôles applicables aux intrants incluent l'octroi de licences et des restrictions visant la capacité de la flotte. En ce qui concerne les navires pris individuellement, les contrôles sur les intrants incluent un large éventail de dispositions visant à limiter l'effort de pêche de chaque navire, dispositions qui diffèrent selon des caractéristiques telles que les modalités de détermination de l'effort de pêche et le degré de transférabilité des quotas individuels. Ces contrôles peuvent être liés à la taille et à la longueur du navire, à la puissance du moteur ou encore à la durée du séjour en mer ou de l'activité de pêche, entre autres.

Les mesures techniques s'appliquant aux navires pris individuellement portent notamment sur le maillage minimal des filets, la configuration des mailles (par exemple, mailles carrées) et les réglementations régissant les captures accessoires, l'objectif étant de réduire la mortalité des juvéniles et des espèces autres que l'espèce cible. Dans de nombreuses pêches, il existe des réglementations fixant des tailles minimales de débarquement; l'objectif de ces dispositions est de dissuader les pêcheurs d'opérer dans les zones de reproduction ou de prendre pour cible d'autres espèces de juvéniles. Parmi les autres mesures techniques, citons les dispositions relatives au traitement et au stockage à bord des poissons; l'objectif de ces dispositions est de maintenir des normes de qualité, de garantir la sécurité du navire et de permettre un contrôle.

En dépit des relations étroites existant entre les moratoires et les TAC, la présente étude s'en tient à l'usage voulant que la fermeture de zones ou de périodes soit classée parmi les mesures techniques, et non parmi les contrôles visant la production ou les intrants. Les courtes périodes d'interdiction (portant par exemple sur une saison) et les interdictions sélectives (s'appliquant, par exemple, à certaines classes de navires) sont d'usage courant. Bien souvent, les interdictions sélectives ne visent pas purement la conservation des stocks, mais se rattachent à des objectifs socio-économiques ou de distribution (il s'agit par exemple de protéger les pêcheurs artisanaux).

Les mesures opérant une sélectivité selon le sexe du poisson visent à protéger de précieux stocks de reproducteurs. Citons, par exemple, l'interdiction visant le débarquement de homards femelles portant des oeufs. Malheureusement, ces mesures sélectives dépendent de la bonne volonté des pêcheurs, lesquels peuvent facilement enlever les oeufs par simple lavage, à moins qu'une procédure comme l'entaillage en "V" des queues ne soit appliquée.

Respect des réglementations

Le respect des dispositions en vigueur est essentiel pour le succès de toute mesure de gestion. Cela constitue également un élément fondamental de tout régime de gestion.

Le respect des dispositions peut s'apprécier au niveau des navires pris individuellement, mais aussi à des niveaux d'agrégation plus élevés (flotte, pays, etc.), où des conflits d'intérêt peuvent survenir entre l'application des règles et les objectifs de la gestion. Le degré d'infraction dépend des avantages économiques escomptés et de facteurs tels que la moralité ou la légitimité (équité) reconnue aux mesures considérées.

Toutefois, les sanctions imposées en cas d'infraction incitent généralement les fraudeurs à masquer leurs agissements, ce qui ne permet guère d'effectuer une évaluation précise.

En ce qui concerne les contrôles sur la production, les infractions consistent en de fausses déclarations concernant les débarquements ou les captures. D'une manière générale, on observe une tendance à sous-estimer les débarquements, et ce pour contourner les limites fixées par les quotas.

Toutefois, lorsque les exploitants de navires sont incapables d'utiliser pleinement leurs quotas, ou dans les nouvelles pêcheries qui ne sont pas encore soumises à des quotas, il peut y avoir incitation à surestimer le volume des débarquements. C'est l'effet que produit, par exemple, le recours aux performances historiques en tant que critère déterminant l'allocation des futurs quotas.

Outre la non-notification du véritable volume des prises ou des débarquements, la composition par espèces de ces prises ou débarquements peut faire l'objet de fausses déclarations dans le but de tourner les quotas ou les règles limitant les prises accessoires. De même, le lieu sur lequel le poisson a été capturé peut faire l'objet d'une déclaration erronée, et ce pour tourner les restrictions imposées par les quotas ou par les interdictions.

En ce qui concerne les contrôles applicables aux intrants, les infractions consistent notamment à tourner les réglementations en matière de licence; c'est ce que font les navires qui pêchent sans satisfaire aux conditions d'autorisation requises. Cela peut consister à pêcher sans licence, ou sans le type de licence requis pour un stock ou pour une zone donnée, pour un engin particulier ou pour une classe particulière de navire. De même, le non-respect des dispositions limitant l'effort de pêche peut viser à tourner les règles fixant les niveaux globaux de l'effort de pêche, ou être spécifique à une pêche particulière. Les fausses déclarations concernant les caractéristiques des navires constituent également un moyen de tourner les restrictions visant les capacités. Le non-respect des mesures techniques consiste, notamment, à éluder les dispositions relatives à la taille minimale des débarquements et à utiliser des engins de manière non conforme aux normes (par exemple, en mettant des pneus de voiture dans les chaluts pour réduire la taille effective des mailles).

Plusieurs méthodes sont utilisées pour contrôler le respect des dispositions en vigueur; cela va d'inspections en mer et de la présence d'observateurs à bord, au contrôle des livres de bord, tenus par les exploitants de navires, livres sur lesquels sont inscrits les volumes des débarquements par espèces et par zones de capture, et à des inspections sur les quais. Ces contrôles sont coûteux; ils représentent souvent une part significative des coûts de gestion des pêcheries; les coûts afférents à la mise en application des dispositions constituent dès lors un élément déterminant dans le choix des options de gestion.

Le respect des mesures de gestion peut également entraîner des coûts non négligeables pour les exploitants de navires. Ces coûts amenuisent généralement la rentabilité et peuvent nuire à la compétitivité internationale.

Évaluation de l'efficacité de la gestion

Les indicateurs utilisés pour mesurer l'efficacité des mesures de gestion se réfèrent aux objectifs initialement retenus, mais ils peuvent également fournir une vue générale de l'état de santé d'une pêcherie donnée. L'objectif global, voire imprécis, qui consiste à garantir un secteur stable, durable et rentable, requiert la compilation d'un large éventail de statistiques relevant des domaines financiers, économiques et biologiques.

Indicateurs financiers

Ces indicateurs figurent parmi les plus simples et les plus accessibles.

En particulier, il est relativement facile de collecter et d'interpréter les données relatives aux recettes brutes provenant des ventes. Toutefois, le point de collecte des données concernant les recettes est

important. Les données émanant des livres de bord seront incorrectes si les débarquements ne sont pas dûment enregistrés. Les chiffres provenant d'enquêtes réalisées sur les coûts et les revenus risquent moins de pâtir de fausses déclarations, mais cela peut être le cas si, à des fins fiscales, les pêcheurs ne déclarent pas l'intégralité de leurs revenus.

Les profits financiers sont également bien connus mais, en tant qu'instrument de comparaison internationale, ils présentent un sérieux handicap en ce sens que la diversité des dispositions régissant la taxation des bénéficiaires conduit à déguiser, masquer et réaffecter ces bénéfices afin de minimiser l'impôt dû. Il est donc difficile de savoir si une pêche est plus rentable qu'elle ne le semble.

Le degré d'agitation politique que suscitent les subventions a, certes, quelque chose d'artificiel, mais peut dans une certaine mesure servir d'indicateur: les demandes de subventions publiques ne manqueront pas de se multiplier si les pressions s'exerçant sur le secteur de la pêche s'accroissent.

Indicateurs économiques

Peu de pays rassemblent des données économiques adéquates sur les pêcheries. Lorsque ces données sont disponibles, il est possible d'établir des estimations quant au rendement économique (social) potentiel d'une pêcherie et d'évaluer à quel niveau les pratiques en vigueur placent la pêcherie considérée par rapport à cet optimum, encore que de tels optima soient nécessairement imprécis.

Les profits économiques sont plus simples à mesurer que la rente économique. Il est possible de les évaluer même en l'absence de données détaillées concernant les coûts et les revenus, pour autant que l'on dispose de données concernant les quantités des principaux intrants utilisés (essentiellement les navires, la main-d'oeuvre et le combustible).

Indicateurs concernant les stocks de poisson

Les indicateurs concernant les stocks de poisson permettent de mesurer le succès des mesures de gestion du point de vue de la conservation.

Les séries temporelles concernant l'état des stocks et des stocks reproducteurs ainsi que la distribution par âge des stocks permettent de mettre en évidence des tendances en ce qui concerne la ressource et, partant, d'apprécier l'utilité des mesures précédemment mises en oeuvre et, jusqu'à un certain point, des mesures proposées. Le problème tient cependant au fait que les données concernant de nombreux stocks importants sont limitées et que beaucoup de stocks ne sont soumis à aucune évaluation.

Lorsqu'elles existent, ces évaluations peuvent être rapprochées du MBAL du stock considéré et permettre d'évaluer l'impact des mesures de gestion. À l'évidence, les mesures de gestion ne sont pas le seul déterminant du niveau d'un stock et leur efficacité ne saurait donc être jugée de manière rigoureuse en fonction du niveau et de l'évolution des stocks. Afin de tenir compte du caractère dynamique des stocks, les scientifiques préfèrent préconiser l'utilisation de taux de mortalité de référence. Ces taux de référence permettent d'évaluer les limites à l'intérieur desquelles la pêche peut intervenir si l'on veut garantir la durabilité d'un stock.

Outre l'absence d'évaluation des stocks, l'utilisation d'indicateurs concernant les stocks de poisson présente d'autres problèmes. Les évaluations de stocks offrent des degrés variables de fiabilité selon le niveau des ressources consacrées à l'évaluation et selon le comportement des stocks. Les données

concernant les débarquements, utilisées dans le cadre des procédures d'évaluation, sont particulièrement sujettes à l'erreur car, même en l'absence de fausses déclarations, les scientifiques ne disposent guère d'informations concernant le niveau des rejets.

Les données concernant les débarquements sont faussées par les débarquements illégaux ou faisant l'objet de déclarations erronées, ainsi que par les erreurs intervenant normalement dans les mesures effectuées. Ce problème atteint une telle ampleur au sein de l'Union européenne que les scientifiques ont été contraints d'ajuster les données officielles concernant les débarquements avant de finaliser leurs estimations concernant les stocks (CCGP, 1995).

Indicateurs socio-économiques

Bien qu'ils ne se rattachent pas directement aux indicateurs économiques, les niveaux d'emploi dans les différents secteurs de l'industrie de la pêche sont généralement considérés comme d'importants indicateurs de la santé de ce secteur.

Pour dégager des tendances, on utilise souvent les données que sont le nombre des personnes employées (plein-temps, temps partiel, équivalent plein-temps) et le nombre des navires. Cependant, l'interprétation de ces indicateurs peut poser problème.

Les gains d'efficacité technique, obtenus au fil du temps, et les nouveaux investissements tendent à réduire le nombre des pêcheurs et des navires nécessaires pour réaliser un niveau donné de captures. Si des mesures de gestion contribuent efficacement à stabiliser les niveaux des captures, il faut donc s'attendre à une contraction de l'emploi et des flottes. Il s'ensuit que, si une pêcherie passe d'un stade de sous-exploitation à celui d'une exploitation plus poussée, la stabilité ou l'augmentation soutenue de l'emploi peut laisser supposer que le secteur est bien portant et que la gestion est efficace. Toutefois, l'augmentation de l'emploi peut aussi révéler une tendance à la surexploitation. Lorsqu'une pêche est déjà pleinement exploitée, tout recul de l'emploi correspondant à des gains d'efficacité technique peut être compatible avec un secteur sain et une gestion efficace.

Comme dans d'autres secteurs d'activité, la mesure de la concentration industrielle peut être révélatrice du degré de compétitivité existant ou du niveau des profits monopolistiques réalisés. À cet égard, on peut utiliser comme indicateur le pourcentage de la production réalisée par les plus grandes sociétés ou l'évolution du nombre et de la taille des entreprises.

Comme ce secteur fournit beaucoup d'emplois dans nombre de communautés côtières périphériques, la distribution régionale des entreprises de pêche, l'emploi en découlant et les effets multiplicateurs produits sur l'économie à terre revêtent également un grand intérêt.

Les tendances relatives au nombre de sociétés, à l'emploi ou au nombre de navires de pêche peuvent fournir des indications quant à la santé de l'industrie et au bien-être social dans les régions présentant un degré élevé de dépendance à l'égard de la pêche.

Appréciation d'ensemble

Les considérations précédentes font apparaître toute la diversité des indicateurs utilisés pour évaluer l'efficacité des mesures de gestion. Il est fréquent que les objectifs, pris individuellement, ne soient pas totalement compatibles, ce qui contraint à procéder à des arbitrages entre les politiques visant à réaliser des objectifs différents. Bien souvent se posent de sérieux problèmes d'attribution, tant il est vrai que les différentes régions et les différents groupes d'utilisateurs se livrent concurrence pour obtenir une part accrue des possibilités de pêche disponibles.

Références

ACFM (1995) *Report of the ICES Advisory Committee on Fishery Management 1994*, ICES Cooperative Research Report, No 210, Part 1.

Cunningham S, M.R Dunn, and D. Whitmarsh (1985) *Fisheries Economics: an introduction*, Mansell, London.

DGXIV (1994): The New Common Fisheries Policy (EC, Brussels, p.27).

Hannesson R, (1994) *Bioeconomic Analysis of Fisheries*, Fishing News Books, Oxford, 6-8.

Larkin P.A. (1977) "An Epitaph for the Concept of Maximum Sustainable Yield", *Transactions of the American Fisheries Society*, Vol 106, No 1, pp 1-11.

Lassen H. *et al* (1996) *The report of the group of independent experts to advise the European Commission on the fourth generation of Multi-annual Guidance Programmes*, DGXIV, pp 5, 6 and 11.

Placenti, V., Rizzo, G. & Spagnolo, M. (1992). A dynamic approach to production models for the Mediterranean: Preliminary results, *Proceedings of the IVth Annual EAFE conference*, Salerno, April 1992.

Rodgers P.E. (1995) Another Economist's Problems with Fishing Effort, *Proceedings of the VIIth Annual Conference of the European Association of Fisheries Economists*, CEMARE, Portsmouth.

Sutinen, J.G. (1992) Morality and fairness, and their role in fishery regulation, *Proceedings of the IVth Annual Conference of the European Association of Fisheries Economists*, Salerno, Italy, pp 7-15.

Valatin G.B. (1992) The Relationship between Fleet Capacity and Fishing Effort, *Proceedings of the VIth International Conference of the International Institute of Fisheries Economics and Trade*, IFREMER, Paris.

III. LA POLITIQUE COMMUNE DE LA PÊCHE

Les objectifs à court terme et à long terme

Dans sa phase initiale, la politique commune de la pêche s'est vu reprocher de définir des objectifs trop vagues et de ne viser qu'à conserver les stocks de poisson et les pêcheries. Les actions spécifiques conduites dans le cadre général de la PCP ont néanmoins permis de préciser les objectifs poursuivis.

C'est ainsi que la PCP fait sienne l'approche, adoptée par de nombreuses autres grandes nations de pêcheurs, consistant à limiter les activités. La PCP n'a pas cherché à suivre l'exemple des pays qui, comme l'Islande, la Nouvelle-Zélande et l'Australie, se sont employés à remédier à la carence du marché et à corriger l'impact négatif des obstacles économiques à la conservation, engendrés par une restriction insuffisante de l'accès à une ressource commune.

Depuis le réexamen de la politique commune de la pêche en 1991, les objectifs poursuivis ont été explicitement définis (Commission européenne, 1991). Ces objectifs sont les suivants:

- a) garantir la durabilité des activités de pêche,
- b) éviter les effets secondaires indésirables sur les communautés de pêcheurs fortement tributaires de la pêche,
- c) garantir la stabilité des approvisionnements en assurant des prix raisonnables aux consommateurs,
- d) contribuer à la cohésion économique et sociale dans le contexte du marché unique européen.

Pour réaliser ces objectifs axés sur le long terme, plusieurs objectifs à plus court terme ont été définis, à savoir:

- a) ramener l'effort de pêche à des niveaux qui soient compatibles avec la durabilité de cette activité,
- b) réduire la taille des flottes à des niveaux compatibles avec ceux permis par l'exigence de durabilité,
- c) réduire l'emploi dans le secteur de la pêche de manière contrôlée et offrir des emplois de remplacement dans les zones fortement tributaires de la pêche.

Les principaux volets de la PCP

La PCP compte plusieurs volets qui visent à réaliser les objectifs fondamentaux définis.

Le premier de ces volets - lesquels sont au nombre de quatre - est la politique de conservation dont relèvent le régime des TAC et des quotas, ainsi que des mesures techniques de conservation. Les TAC sont fixés annuellement pour une année civile. Le régime des TAC et des quotas s'appliquait initialement aux stocks jugés menacés, mais ce régime a été étendu pour inclure les TAC de précaution, lesquels s'appliquent lorsque l'on ne dispose pas de données suffisantes quant au niveau des stocks (Holden 1994). La Commission a maintenant la possibilité d'introduire plus de souplesse dans le régime des TAC, et ce en fixant des TAC pluriannuels ou plurispécifiques si elle estime que cela permet d'améliorer les choses. Certains TAC sont déjà plurispécifiques, en ce sens qu'ils couvrent plusieurs espèces apparentées, comme la cardine, la lotte et le chinchard.

La répartition des TAC entre États membres s'effectuait selon une clé déterminée par l'exploitation historique des stocks. Ce système a été codifié dans le principe de stabilité relative. Cette stabilité

relative vise à faire en sorte que la part des États membres soit maintenue au niveau prévalant lors de la création de la PCP ou lors de l'adhésion de nouveaux États membres à l'UE.

Les mesures techniques de conservation tiennent compte d'un certain nombre d'objectifs. Elles visent généralement la conception ou l'utilisation des engins de pêche. Elles peuvent tendre à conserver les stocks de reproducteurs ou à limiter les captures de petits poissons qui risquent de ne pas être commercialisables. Elles peuvent aussi protéger les nourriceries ou encore d'autres espèces marines.

Le deuxième volet de la PCP est la politique structurelle. Le programme d'orientation pluriannuel (POP) vise à ramener les flottes à un niveau compatible avec les possibilités de pêche existantes. À cet effet, des subventions sont octroyées pour le désarmement des navires, pour autant qu'un financement national de contrepartie soit assuré.

Tous les efforts visant à établir un rapport entre le taux de mortalité par pêche et les capacités ont été fondés sur l'hypothèse fort simple voulant que le taux de mortalité soit directement lié à l'effort de pêche. Le rapport Lassen (1991) ne s'écarte pas de cette hypothèse, si ce n'est qu'il appréhende les niveaux des stocks de reproducteurs dans une plus longue perspective. Cette approche n'est cependant pas valable car elle ne tient pas compte de l'importance que revêt la substitution d'intrants différents de ceux utilisés pour la définition de l'effort de pêche, et elle ignore l'incitation économique engendrée par la présence de stocks reconstitués.

Le deuxième objectif de la politique structurelle est de promouvoir le réaménagement et le développement des infrastructures de l'industrie et de ses implantations. Afin d'atténuer l'impact de la réduction des capacités de la flotte sur l'emploi et les revenus dans les zones côtières, l'Union européenne a mis en place l'initiative de financement PESCA destinée à favoriser les actions de recyclage et la réalisation de projets pilotes axés sur le réemploi de la main-d'oeuvre écartée du secteur de la pêche.

La politique structurelle vise tant à réduire la taille des flottes qu'à moderniser celles-ci. S'inscrivant dans le cadre d'une politique tendant à créer une flotte efficace et sûre, ces deux orientations ne sont pas directement conflictuelles, même si elles produisent des effets contraires sur les capacités. Bien entendu, le nombre des navires à désarmer augmente du fait de l'efficacité accrue des navires plus modernes.

Le troisième volet de la PCP est la politique de commercialisation qui vise à stabiliser les marchés, à garantir l'approvisionnement et à faire en sorte que les prix offerts aux consommateurs soient raisonnables. Cet objectif devait être réalisé par la création d'organisations de producteurs, l'établissement de normes communes en matière de commercialisation, la mise en place de systèmes de prix et l'introduction d'un régime d'échanges avec les pays tiers.

Les organisations de producteurs ont pour objectif de gérer l'approvisionnement de manière à garantir la stabilité. Dans la pratique, cet objectif n'a été atteint que dans des secteurs limités, généralement là où il existe de solides liens communautaires garantissant un degré plus élevé de discipline. L'exemple en est fourni, en Espagne, par les *Cofradias* (associations de pêcheurs) qui réalisent déjà l'objectif qui a été assigné aux organisations de producteurs (Franquesa et Lostado, 1994).

L'application de normes communes de commercialisation a conduit à l'établissement d'un système commun de calibrage et de normes d'hygiène valant pour l'ensemble de l'UE.

Ces éléments vont dans le sens des principes fondamentaux que sont l'unification des marchés de l'Union européenne et la préférence communautaire, mais leur portée a été atténuée par le principe de la stabilité relative.

Les accords avec les pays tiers et les conventions internationales constituent le quatrième volet de la PCP.

L'Union européenne conduit des discussions bilatérales en vue de la conclusion d'accords avec les pays tiers par l'intermédiaire d'un certain nombre d'organismes, en ce compris l'Organisation des pêcheries de l'Atlantique du Nord-Ouest, la Commission des pêcheries de l'Atlantique du Nord-Est (NEAFC), la Convention sur la conservation de la faune et de la flore marines de l'Antarctique (CCAMLR), la Commission internationale des pêches de la Baltique (IBSFC), et la Convention pour la conservation du saumon dans l'Atlantique Nord (NASCO).

Des accords ont été conclus avec plusieurs pays méditerranéens et africains, ainsi qu'avec l'Inde, les pays de l'Atlantique Nord et l'Argentine.

C'est souvent aux États membres qu'est laissé le soin d'appliquer et de mettre en oeuvre la PCP sur le territoire relevant de leur juridiction, mais le principe de subsidiarité va plus loin en ce sens que c'est aux États membres qu'il incombe d'élaborer leurs propres réglementations, pour autant que les mesures prévues répondent aux exigences de la PCP. Cela s'est avéré nécessaire pour de nombreuses pêches artisanales et il convient de ne pas négliger l'importance que ces petites pêcheries revêtent globalement en termes d'emploi et de revenu. La réglementation de ces pêcheries extensives est un domaine réservé aux États membres.

Le cadre législatif

Après l'instauration par l'Islande d'une limite de pêche exclusive de 4 milles en 1952, et son extension à 200 milles en octobre 1975, des zones économiques exclusives (ZEE) de 200 milles ont également été établies par plusieurs autres pays européens (et la CE) en novembre 1976.

Au sein de l'UE, des ZEE de 200 milles ont été instaurées dans les eaux septentrionales. Cependant, pour des difficultés d'ordre politique, aucun pays méditerranéen n'a instauré de ZEE de 200 milles. Les eaux de la Méditerranée restent pour l'essentiel classées comme des zones de haute mer où tout navire, en ce compris ceux de pays tiers comme le Japon, peut pêcher au-delà des zones côtières nationales (généralement de 12 milles).

Les États participant à la troisième Conférence des Nations unies sur le droit de la mer (CNUDM III), qui s'est achevée en mai 1975, ont essentiellement accepté le principe voulant que la gestion des ressources marines au sein des ZEE relève de la compétence de l'État côtier concerné. Bien que l'instauration de ZEE ait permis aux États côtiers d'exercer leur juridiction sur la gestion de nombreux stocks commercialement importants, certains stocks continuent d'échapper, partiellement ou totalement, aux juridictions nationales.

Afin de s'attaquer aux problèmes restant à régler en ce qui concerne la gestion des stocks chevauchants et migratoires dans les ZEE/eaux de haute mer, une convention CNUDM sur les stocks chevauchants et les espèces hautement migratoires a été adoptée en 1982. Au titre de l'article 63, paragraphe 2, de cette convention, les États exploitant ces stocks ont l'obligation de rechercher un accord sur des mesures de conservation.

Aux termes de la CNUDM, les États ont l'obligation d'adhérer à des organisations régionales de pêche ou de se conformer aux mesures de conservation adoptées par ces organisations. Parmi les organisations régionales auxquelles l'UE est partie figurent l'Organisation des pêches de l'Atlantique du Nord-Ouest (OPANO) et la Commission internationale des pêches de la Baltique (IBSFC).

Compte tenu des divergences existant notamment en matière d'interprétation, d'application et de transfert de pavillon, la Conférence des Nations unies sur l'environnement et le développement a fixé un cadre général pour la gestion (Agenda 21) lors de sa réunion tenue à Rio en juin 1992. Une autre conférence sur les stocks chevauchants et les espèces hautement migratoires a été convoquée en vue de parvenir à un accord sur les questions restant en suspens, comme la compatibilité des mesures de gestion à l'intérieur et à l'extérieur des ZEE.

La structure institutionnelle de la gestion des pêcheries au sein de l'UE est le reflet des différences existant en matière de juridiction. Dans les eaux septentrionales, la gestion des pêcheries est coordonnée par le biais de la politique commune de la pêche (PCP).

Dans les pêcheries méditerranéennes, la gestion reste dans une large mesure de la compétence des différents États membres, avec la fixation de TAC pour un nombre très limité de stocks. Des TAC sont prévus pour certains des principaux stocks pêchés dans les zones de haute mer de la Méditerranée; des TAC applicables au thon rouge sont par exemple fixés par la Commission internationale pour la conservation des thonidés de l'Atlantique (CICTA).

La priorité accordée, en Méditerranée, à la gestion des pêcheries à l'intérieur des zones côtières nationales s'explique largement par le fait que la plupart des stocks sont concentrés dans ces zones. Le caractère côtier de la majorité des pêcheries explique que, contrairement aux pêcheries dans les eaux nordiques, la petite pêche artisanale prédomine: 70% des prises en Méditerranée sont effectuées par des navires de moins de 16 TJB (Parlement européen, document non daté).

La gestion des pêcheries fait l'objet d'autres accords internationaux s'ajoutant à la CNUDM. L'article 7 du code de conduite pour la pêche responsable, adopté en 1995 par l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), dispose que l'exploitation durable à long terme des ressources de pêche constitue l'objectif premier des mesures de conservation et de gestion (section 7.2.1). Cependant, les mesures de gestion doivent également tendre, entre autres, à maintenir la viabilité économique, à éviter toute capacité excessive de pêche, à reconstituer les stocks appauvris, à protéger les espèces menacées et la biodiversité, à minimiser la pollution, les déchets, les rejets et les prises d'espèces autres que les espèces cibles (section 7.2.2).

Évolution depuis 1979

Le traité de Rome prévoyait une politique commune de la pêche et cette politique a été mise en oeuvre à la faveur des décisions, prises par le Conseil de ministres, instaurant le principe de la liberté d'accès aux pêcheries de l'Union, introduisant le concept d'une organisation commune du marché des produits de la pêche et créant une politique structurelle pour ce secteur.

Depuis 1973, diverses dérogations applicables jusqu'en 2002 ont été introduites afin de protéger les intérêts des communautés dépendantes de la pêche. Ces dérogations se rapportent essentiellement aux zones côtières de 6 et de 12 milles.

Lorsque la zone économique exclusive de 200 milles a été instaurée, de concert avec d'autres pays, la Commission a engagé des négociations avec les pays tiers afin d'obtenir ou de récupérer des droits traditionnels de pêche pour les navires de l'Union. Les navires des pays d'Europe de l'Est ont été exclus des eaux de l'Union européenne.

Le principe de la stabilité relative a été adopté en 1980 afin de maintenir les parts de quotas réparties entre les États membres à leurs niveaux existants. Cependant, l'accord sur les préférences de La Haye a identifié un certain nombre de régions dépendantes de la pêche en termes de revenu et d'emploi, et a prévu des dispositions s'écartant du principe de la stabilité relative afin de protéger ces régions. Les régions identifiées étaient l'Irlande, l'Écosse, la côte est de l'Angleterre depuis la frontière avec l'Écosse jusqu'à Bridlington, et le Groenland.

En 1983, la politique commune de la pêche a instauré un régime de conservation et de gestion des ressources de pêche et mis en place une politique structurelle.

Dans un premier temps, ni les TAC ni la politique structurelle n'ont été appliqués de manière rigoureuse. De fait, des subventions ont été octroyées pour favoriser la construction et la modernisation des navires, la sécurité constituant à cet égard un aspect important.

Progressivement, les TAC ont été renforcés, de même que les programmes d'orientation pluriannuels relevant de la politique structurelle.

Les TAC s'avérant inapplicables ou inappliqués, et compte tenu des réactions négatives suscitées par la pratique des rejets, la Commission s'est tournée vers d'autres moyens pour contrôler les activités de pêche et réaliser l'objectif de la conservation des stocks.

Des mesures techniques ont été largement utilisées, avec notamment la création des cantonnements "Shetland", "tacaud de Norvège" et "plie". Par ailleurs, des efforts ont été consentis afin de réduire la mortalité des juvéniles due à la pêche, et ce en imposant l'utilisation de filets comportant de plus grandes mailles. Un moratoire sur la pêche du hareng en mer du Nord a été appliqué de 1977 à 1983.

Le réexamen à mi-parcours de la PCP a admis que divers problèmes d'application et d'efficacité se posaient dans le cadre du régime en place.

En dernière analyse, la Commission semble être parvenue à la conclusion que les contrôles physiques comme la limitation du nombre de jours en mer ont probablement plus d'efficacité. Il semble que l'on s'oriente maintenant vers l'utilisation des POP, mis en place dans le cadre de la politique structurelle, pour limiter la capacité absolue au maximum compatible avec la conservation des stocks, conformément au principe de précaution.

Le réexamen à mi-parcours a conduit à la prise de décisions qui ont permis l'introduction de TAC pluriannuels et plurispécifiques, dans l'espoir que la subsidiarité conduira à confier aux organisations de pêcheurs une partie de la responsabilité en matière de gestion des pêcheries. Un régime de licences a été introduit, pour tous les navires de l'Union européenne, afin de promouvoir la réduction des capacités excédentaires et de faciliter l'application des dispositions. Compte tenu du succès du cantonnement "Shetland", il a également été prévu d'instaurer d'autres zones pour lesquelles l'accès des pêcheurs locaux pourrait être accru pour des raisons socio-économiques.

On observe donc depuis 1979 une tendance à l'application de mesures de plus en plus sévères visant à amoindrir l'efficacité des flottes pour réduire la mortalité par pêche. Une attention plus soutenue est accordée à l'octroi, aux pêcheurs, de prérogatives sur leurs zones de pêche. L'idée consistant à associer les pêcheurs au processus de gestion gagne du terrain. La politique structurelle tend à aligner les capacités sur les possibilités de pêche, et non seulement à réduire les capacités.

La structure institutionnelle et juridique

Cogestion et subsidiarité

Compte tenu du rôle essentiel joué par les institutions de l'UE, la PCP peut être fondamentalement considérée comme un système centralisé de gestion. Néanmoins, il y a place pour la délégation de pouvoirs de décision et pour la cogestion, et ce notamment dans les secteurs relevant de la compétence des États membres, s'agissant par exemple des modalités de la gestion des quotas nationaux.

En particulier, le principe de subsidiarité implique que les décisions relatives à la gestion des pêcheries soient déléguées au niveau le plus bas possible, en sorte que les facteurs locaux puissent être pris en considération avec souplesse. Le principe de subsidiarité contribue ainsi à expliquer la grande diversité que les structures institutionnelles en matière de gestion des pêcheries présentent au sein des pays de l'UE.

Instaurées sur l'initiative des armateurs, les organisations de producteurs (OP) constituent, depuis les années 1970, des organismes de commercialisation qui visent à améliorer les conditions de vente en pratiquant un système de prix de retrait. Cependant, dans certains pays de l'UE, les OP participent à d'autres aspects de la gestion des pêcheries.

Au Royaume-Uni, les OP sont de plus en plus responsables de la gestion des quotas dans le cadre d'un régime de quotas sectoriels. Après une première phase expérimentale, en 1984, où des quotas d'églefin ont été attribués aux organisations de producteurs des Shetland, le système d'allocation des quotas sectoriels a été étendu à d'autres OP et à d'autres quotas. Le système a ensuite été étendu aux divisions IV et VI de la CIEM, puis à la mer d'Irlande, en 1990, et au reste de la division VII en 1991 (Slaymaker et autres, 1992). En vertu de ce régime, les OP décident des modalités d'affectation de leur quota total entre les différents types de navire et stabilisent souvent les possibilités de pêche de leurs membres en leur attribuant des quotas fixés au mois ou à la semaine. Les OP sont aussi habilitées à échanger des quotas entre elles.

Bien qu'aucune OP n'ait été créée en Espagne au cours des dernières années, les *Cofradias de Pescadores* (associations de pêcheurs remontant au 11^e siècle) sont de loin les institutions locales les plus puissantes. Les *Cofradias* contrôlent l'ensemble de la production de toutes les espèces dans une région donnée, déterminent les schémas d'exploitation et les techniques de production et gèrent les marchés sur lesquels le poisson est vendu (Franquesa et Lostado, 1994).

Contrôle et application

Conformément au principe de subsidiarité, le contrôle et l'application de la politique commune de la pêche relèvent de la compétence des États membres, le rôle de la Commission européenne se limitant pour l'essentiel à assurer "une surveillance de la surveillance" (Parlement européen, 1994). La Commission conserve la possibilité d'effectuer des contrôles ponctuels en mer et dans les ports des

États membres. Lorsque des irrégularités sont suspectées, la Commission peut demander la conduite d'enquêtes administratives et la communication d'informations sur l'application des réglementations de l'UE. Depuis 1988, la Commission est également habilitée à effectuer des contrôles en mer dans les eaux relevant de l'Organisation des pêches de l'Atlantique du Nord-Ouest (OPANO).

Chaque service national d'inspection est responsable du contrôle et de l'application des réglementations dans ses propres ports et dans ses eaux maritimes. Les États membres sont tenus d'être impartiaux et de prendre les dispositions juridiques ou administratives qui s'imposent à l'encontre du patron de tout navire coupable de violations des mesures de gestion, quelle que soit la nationalité du navire concerné. Avant l'introduction de la limite des 200 milles en janvier 1977, les États membres appliquaient des dispositions nationales à tous les navires se trouvant dans leurs zones de pêche de 3 à 12 milles, et à leurs propres navires au-delà de la limite des 12 milles. La taille des flottes et le niveau des ressources consacrées à la surveillance et à l'application des dispositions varient sensiblement selon les États membres; aussi l'efficacité de la gestion est-elle variable à l'intérieur de l'UE (Holden, 1994).

Les patrons des navires de l'UE de plus de 10 mètres de longueur ont l'obligation de tenir un livre de bord où sont consignées des informations concernant les volumes des différentes espèces retenues à bord, par zone de capture. Chaque mois, les États membres doivent fournir à la Commission un relevé détaillé des quantités de poisson débarquées, ainsi que des informations sur tout transbordement. Les volumes totaux des débarquements dans tous les ports de l'UE, effectués par les navires enregistrés dans un État membre donné, sont ensuite déduits des quotas restant disponibles.

Pour veiller à ce que les TAC ne soient pas dépassés, les États membres sont tenus de faire en sorte que la pêche soit interrompue aussitôt que, compte tenu des taux prévus, le quota correspondant est jugé épuisé. Par l'intermédiaire de la procédure du comité de gestion, la Commission applique un mécanisme permettant de dédommager les pêcheurs qui n'ont pas pu utiliser leur quota pour cause de surpêche par des pêcheurs d'un autre État membre.

Une partie des dépenses engagées par les États membres pour contrôler le respect des dispositions est couverte par des crédits de l'UE. À titre d'exemple, 56 millions d'écus ont été dépensés en 1978 pour aider le Danemark et l'Irlande à se doter de capacités de surveillance navale et aérienne (Parlement européen, op. cit.). Les méthodes traditionnelles de surveillance en mer étant jugées laborieuses, coûteuses et relativement inefficaces, on explore activement la faisabilité de méthodes de surveillance faisant appel à des technologies de pointe (comme les satellites).

Mesures nationales et intégration économique au sein de l'UE

Après 1979, le pouvoir d'adopter des mesures de conservation a été transféré des États membres à l'Union européenne. Les États membres restent habilités à introduire des mesures limitées pour autant que ces mesures ne soient pas non-discriminatoires, qu'elles traitent tous les pêcheurs de l'Union de la même manière et qu'elles soient nécessaires à des fins de conservation.

Les dispositions énoncées dans le traité, et notamment à l'article 7 du traité de Rome de 1957, interdisent "toute discrimination exercée en raison de la nationalité". Cependant, afin de préserver le traitement préférentiel accordé à certains groupes de pêcheurs dans le cadre de la politique commune de la pêche, des dérogations ont été négociées pour une durée limitée. Par exemple, les Actes relatifs à l'adhésion du Royaume-Uni, de l'Irlande et du Danemark, de 1973, ont instauré des dérogations

pour dix ans vis-à-vis du principe du libre-accès aux eaux des autres États membres, en précisant les conditions dans lesquelles les zones côtières peuvent être étendues de 6 à 12 milles. L'article 6 du règlement (CEE) n° 170/83 a prévu l'extension des limites de 6 à 12 milles pour une nouvelle période de vingt ans. Les résolutions adoptées à La Haye en mai 1980 ont instauré le principe de la stabilité relative, en fixant les parts de quotas revenant aux États membres, sous réserve de certaines préférences (préférences de La Haye) pour des zones spécifiques hautement tributaires de la pêche.

Les régimes d'accès et les questions connexes touchant à la répartition des quotas continuent d'alimenter de vifs débats. Une question étroitement liée aux régimes d'accès nationaux est celle des transferts de quotas par pavillon (quota-hopping) - pratique consistant à acquérir des possibilités de pêche sous le pavillon d'un autre État membre. Lors de l'affectation des quotas nationaux, les États membres, peuvent préciser que, pour être éligibles, les navires doivent être enregistrés dans le pays et posséder un type particulier de licence.

Si la PCP prévoit actuellement la répartition des possibilités de pêche entre les États membres, les exploitants de navires d'un État membre ne peuvent être empêchés de s'établir dans un autre État membre pour autant qu'ils aient un lien économique réel avec le pays concerné (Commission européenne, op. cit.). Aussi longtemps que les dispositions requises en matière d'enregistrement national et de licences nationales sont respectées, les exploitants de navires ne peuvent faire l'objet d'une discrimination fondée sur la nationalité.

Il existe actuellement de fortes spéculations concernant la forme que la PCP prendra après décembre 2002. Compte tenu des différents intérêts en jeu, chaque État membre souhaiterait sans aucun doute améliorer l'accès de sa propre flotte aux possibilités de pêche de l'UE. Pour certains États membres, cela pourrait en partie se faire en supprimant les dispositions existant en matière de stabilité relative et en permettant à tous les navires de l'UE d'avoir librement accès à toutes les eaux de l'UE. Pour d'autres États membres, l'accès des flottes nationales pourrait en partie être amélioré en renforçant les dispositions nationales (par exemple, en supprimant la mention du pavillon dans les registres nationaux). Ainsi, bien que l'on observe au sein de l'UE une tendance à une plus grande intégration économique, dans le cadre de l'actuelle PCP, certains États membres continueront à s'opposer fermement aux initiatives allant dans le sens de l'intégration économique.

Références

Commission européenne (1991): *Rapport 1991 de la Commission au Conseil et au Parlement sur la politique commune de la pêche*, DG XIV, Bruxelles, p. 16.

Parlement européen (doc. non daté), *Séminaire du Parlement européen sur la pêche: accords de pêche*, p. 43.

Parlement européen (1994): *Manuel sur la politique commune de la pêche*, Direction générale des études, Luxembourg, pp. 47, 50, Tableau 1, p. 54.

Franquesa, R. & R. Lostado (1994) 'The Producers' Organisations and the autoregulation problem in Mediterranean litoral fisheries', *Proceedings of the IIIrd Annual Conference of the European Association of Fisheries Economists*, Dublin, pp.139-147.

Holden, M. (1994) *The Common Fisheries Policy*, (Fishing News Books, Oxford, Table 7.25, p.162.

Lassen H. *et al* (1996) *The report of the group of independent experts to advise the European Commission on the fourth generation of Multi-annual Guidance Programmes*, DG XIV.

Slaymaker, J., A. Hatcher, & S. Cunningham (1992) 'The Common Fisheries Policy and the Role of Producer Organisations in South West England: Economic considerations', *CEMARE Research Paper 57*, University of Portsmouth.

IV. ÉVALUATION DES DIVERSES MESURES: PÊCHERIES DE L'UE

Contrôles visant la production

TAC et quotas

Le système de TAC et de quotas a été très critiqué. Ce système ne jouit pas d'une grande popularité auprès des entreprises de pêche; au demeurant, sa mise en oeuvre a posé de sérieuses difficultés. L'une des critiques peut-être les plus éloquents tend à dénoncer le fait que ces mesures n'ont pas su enrayer le déclin des stocks de reproducteurs, ce qui est leur principal objectif. Cela est vrai, mais il reste à savoir dans quelle mesure elles ont permis, le cas échéant, de réduire les pressions exercées sur les stocks de reproducteurs.

En tout état de cause, il ne fait aucun doute que ces mesures ont entraîné le rejet de quantités, parfois importantes, de poisson, par ailleurs commercialisables, capturées dans le cadre d'activités de pêche mixtes, dès lors qu'il y avait déséquilibre entre l'abondance relative des stocks et les quotas attribués aux navires. Il est clair que les rejets nuisent à l'objectif de conservation des stocks et qu'ils ont alimenté de nombreuses critiques à l'encontre de la PCP.

Les dispositions ont été largement tournées, ce qui a engendré des frictions entre les gouvernements des États membres et entre leurs pêcheurs. Cependant, l'évaluation ne porte pas seulement sur le point de savoir si les mesures ont été appliquées, mais également sur la question de savoir si elles peuvent l'être.

Aux Pays-Bas, le non-respect des quotas attribués dans le cadre du régime de QIT a suscité de sérieux problèmes politiques. Dans le but de contrôler l'activité de la flotte néerlandaise pratiquant la pêche au chalut à perche, dont les espèces cibles relèvent du régime de QIT, des limites ont été imposées en ce qui concerne le nombre de jours pouvant être passés en mer. Ces limites se réfèrent au temps jugé nécessaire pour que les navires épuisent leurs QIT.

Au Royaume-Uni, où les mesures d'application sont relativement rigoureuses, de nombreux éléments d'information donnent à penser que les quotas sont contournés par le biais de débarquements illégaux et non notifiés ainsi que de fausses déclarations des débarquements, les prises étant inscrites dans les livres de bord comme appartenant à une autre espèce.

Selon certaines allégations, la flotte industrielle danoise capture également des quantités excessives de hareng dans le cadre du quota qui lui est attribué pour la pêche du sprat, et elle prend aussi de grosses quantités de cabillaud et d'églefin juvéniles dans le cadre de son quota pour le hareng. En raison de l'utilisation à laquelle elles sont destinées, les prises n'appellent pas de précautions particulières pour ce qui est de leur gestion, et il est pratiquement impossible de déterminer les composantes de la capture lorsqu'un navire de pêche industrielle rentre au port.

L'Espagne est également confrontée à des problèmes de respect des quotas. Une difficulté semble tenir au fait que la mise en application est décidée, au sein du Conseil de ministres, par le gouvernement central mais doit être assurée par les gouvernements régionaux, lesquels ne sont pas associés aux décisions.

Les critiques formulées à l'encontre du système visent également ses modalités de détail. La période sur laquelle porte le quota, à savoir l'année civile, ne coïncide pas toujours avec la saison de pêche.

Cela vaut notamment pour certaines espèces pélagiques. Pour le hareng et le maquereau, par exemple, la saison s'étend du début ou du milieu de l'été jusqu'au début du printemps.

Il s'ensuit que les évaluations des stocks sont aussi décalées par rapport à la période à laquelle s'applique le quota. L'un des effets négatifs est apparu, cette année, lorsque le TAC applicable au hareng de la mer du Nord a été sensiblement réduit après le début de la saison, les scientifiques étant amenés à reconsidérer les niveaux des stocks.

De telles mesures n'affectent pas seulement, à court terme, les revenus provenant des espèces concernées; elles engendrent également des difficultés de planification des activités pour les entreprises de pêche, lesquelles peuvent estimer que leurs investissements ont été mal orientés, sans qu'aucune faute ne puisse leur être imputée.

Une autre critique de poids tend à dénoncer le fait que les TAC et les quotas ne tiennent pas suffisamment compte de l'abondance relative des stocks dans les pêcheries mixtes. Ce problème peut être général ou très localisé, selon le comportement de l'espèce concernée, mais il s'ensuit que certains quotas restent inépuisés, tandis que des poissons relevant des quotas épuisés doivent être rejetés. Ce problème s'applique également aux prises accessoires.

Il est clair que, d'une manière générale, le système des TAC et des quotas mis en oeuvre dans le cadre de la PCP n'a pas été appliqué de manière effective. Toutefois, l'analyse de ses autres effets peut éclairer sur l'intérêt que présente l'examen d'options se substituant au régime actuel de gestion.

Il ne fait aucun doute que l'incitation économique à ne pas respecter les quotas, qui est engendrée par le régime de TAC, a pour effet d'encourager les pêcheurs à frauder. Ce phénomène est aggravé par l'existence d'une surcapacité, laquelle accule de nombreuses entreprises de pêche à la limite de la rentabilité. Cela accentuera la propension à négliger les autres mesures qui seront prises à l'avenir.

Dans la mesure où il n'a pas su limiter l'effort de pêche, le régime de TAC et de quotas semble n'avoir guère eu d'impact sur les communautés tributaires de la pêche. Si l'on réduisait les TAC de 20 à 50% pour certaines espèces, l'impact dépendrait de la façon dont les prix fixés pour les espèces concernées réagissent à une baisse des approvisionnements et à la disponibilité d'autres possibilités de pêche.

En principe, une réduction des débarquements entraînera une augmentation des prix obtenus, pour autant que le marché local représente une part significative de l'ensemble des débouchés. La question de savoir dans quelle mesure cela compenserait la baisse des approvisionnements et maintiendrait les recettes provenant des ventes dépend de l'espèce et du marché concernés. Le prix obtenu dépend en partie de la disponibilité d'un approvisionnement provenant d'autres sources. Il sera d'autant moins susceptible de compenser la baisse des débarquements que l'offre venant d'autres sources sera importante.

Une autre indication de l'échec du régime de TAC et de quotas mis en oeuvre dans le cadre de la PCP nous est fournie par la structure d'âge des stocks, laquelle influe sur la stabilité d'une pêche. L'infléchissement de la structure d'âge d'un stock vers les classes d'âge les plus jeunes constitue l'un des éléments dénotant une surpêche. Les possibilités de pêche varient selon les fluctuations du recrutement de juvéniles. Plus une pêche est dépendante des classes d'âge jeunes, moins les débarquements sont stables.

Ajoutons que, d'une manière générale, dans les pays d'Europe du Nord, les poissons de grande taille rapportent plus à la tonne que les poissons de petite taille appartenant à la même espèce - et ce parce que leur transformation est moins intensive en main-d'oeuvre. Si les souhaits formulés par les scientifiques concernant le renforcement des stocks de reproducteurs et l'amélioration de la structure d'âge des stocks devaient se matérialiser, les revenus provenant d'une espèce seraient plus stables et les débarquements de poisson de plus grande taille procureraient des bénéfices plus importants.

À court terme, la nécessité de conserver les stocks peut entrer en conflit avec le souci de faire en sorte que le consommateur continue d'être approvisionné à des prix raisonnables. Cependant, il faut reconnaître, en toute honnêteté, que l'objectif consistant à garantir des prix raisonnables au consommateur a dans l'ensemble été réalisé, même si les approvisionnements ont été variables.

Face à une hausse des prix, les consommateurs peuvent se tourner vers d'autres espèces ou vers d'autres sources de protéines, ce qui dissuade les détaillants de pratiquer des prix inacceptables (Ioannidis et Matthews, 1995). Cela peut induire des importations dans l'Union si l'offre intérieure est insuffisante.

L'accord sur les préférences de La Haye a légèrement contribué à réduire l'incitation économique à enfreindre les quotas dans les communautés fortement tributaires de la pêche.

La question se pose de savoir si le régime de TAC et de quotas mis en oeuvre dans le cadre de la PCP a échoué parce qu'il n'a pas été respecté ou parce qu'il n'est pas applicable. Le Danemark, l'Irlande, les Pays-Bas et le Royaume-Uni ont résolument tenté d'appliquer ce régime mais ces mesures n'ont jamais été efficaces en elles-mêmes.

Le Danemark et les Pays-Bas ont limité le nombre de jours de mer en vue d'aligner l'activité de pêche sur les quotas disponibles. Le système de contrôle de la production se trouve de la sorte converti en un régime de contrôle des intrants, les TAC se ramenant dans la pratique à la poursuite d'objectifs qui sont ceux du contrôle des intrants. Cela ne règle pas le problème des variations affectant l'état des stocks dans les pêcheries plurispécifiques.

L'échec du régime de TAC et de quotas de la PCP est imputable au fait que, à l'exception des Pays-Bas, aucune disposition n'a été prise pour tenter de remédier à la carence du marché.

Par conséquent, la course à la pêche se poursuit et les profits à court terme réalisés par les entreprises du secteur restent supérieurs à ce qu'ils auraient été si l'on avait tenu compte du coût social de leurs activités. Théoriquement, un régime de TAC fonctionnera correctement si les quotas sont la propriété des entreprises et si ces dernières peuvent échanger entre elles les quotas qu'elles détiennent. À l'heure actuelle, à l'exception des Pays-Bas, il n'existe aucun régime de propriété ou de transfert des quotas; ceux-ci sont attribués gratuitement.

La pratique en usage aux Pays-Bas montre que la PCP est à même d'offrir un système de gestion des pêches que les économistes pourraient qualifier d'efficace et de rentable. Le régime néerlandais de QIT permet le transfert de quotas et devrait dès lors être un exemple pour d'autres pays. Toutefois, le système néerlandais a été confronté à des difficultés qui ont conduit à l'introduction de restrictions physiques visant l'activité de pêche.

Ce système a dû être renforcé par une limitation de l'effort de pêche, et ce parce que les contraintes du marché en ont restreint l'efficacité, nuisant ainsi aux efforts visant à remédier à la carence du marché.

Les raisons pour lesquelles le système néerlandais n'a pas fonctionné à la perfection tiennent tant à l'environnement institutionnel qu'au système lui-même. Si le régime néerlandais de QIT n'a pu à lui seul contribuer à la conservation des stocks, c'est parce que des "profiteurs" l'ont indûment exploité.

En matière de gestion des pêcheries, aucun participant ne peut tirer profit des mesures de conservation si tous les pays partageant un stock ne gèrent pas efficacement leurs quotas. Les autres pays n'appliquant pas en la matière une stratégie efficace, le système néerlandais n'a pas pu contribuer à la conservation des stocks.

Cet aspect mis à part, la question se pose de savoir si le système néerlandais a bien fonctionné compte tenu des possibilités de pêche disponibles. En ce qui concerne les débarquements, les dépassements de quotas se sont poursuivis après la mise en place du système à la fin des années 1970 et au début des années 1980. Les quotas individuels initialement alloués aux navires étaient censés être non transférables, mais ils sont vite devenus cessibles avec le navire.

L'octroi de QIT avait pour objet de créer un marché de la ressource dans un secteur où le marché avait précédemment échoué. Le système néerlandais s'étant révélé être un moyen de contourner la non-transférabilité, deux contraintes sont apparues, qui n'ont fait que nuire au fonctionnement d'un véritable marché. Dans la mesure où seuls ceux qui exploitaient un navire dans la pêche considérée pouvaient détenir un quota, la demande a été limitée. En second lieu, le détenteur d'un quota ne pouvait que vendre l'ensemble de son quota, les quotas n'étant pas divisibles. Le manque de rigueur dans l'application des dispositions est un autre élément qui a empêché le bon fonctionnement du système. Tous ces facteurs ont nui à la possibilité de remédier au problème des prises excessives par l'achat rétrospectif de quotas ou d'adapter les quotas détenus en fonction des possibilités de pêche. Il s'ensuit que le coût marginal des quotas a fortement augmenté. Dans un premier temps, cela a renforcé l'incitation économique à dépasser les quotas, jusqu'à ce que la mesure de restriction physique consistant à allouer un nombre de jours de mer permette de parer à la stricte nécessité de quotas.

Par conséquent, si le système néerlandais n'a pas fonctionné de manière satisfaisante, c'est pour deux raisons: premièrement, c'est parce qu'il a été exploité par des "profiteurs" que ce système n'a jamais pu assurer la conservation des stocks; deuxièmement, le marché visé était soumis à de telles contraintes qu'il n'a pas pu opérer pleinement. Il est trop tôt pour savoir si les changements introduits récemment amélioreront le fonctionnement du système. La limitation du nombre de jours de mer constitue potentiellement un moyen plus économique de garantir le respect des dispositions en vigueur, du moins à court terme.

Le prix élevé des quotas donne à penser que les dispositions sont bien appliquées, mais aussi que la première génération de propriétaires de navire ne tient pas compte des coûts du capital. En d'autres termes, le capital est traité comme un actif dormant, largement passé par pertes et profits dans les comptes financiers (Davidse op. cit.). Ceux qui se sont vu attribuer des quotas ont bénéficié d'un avantage non négligeable. Les armateurs de la deuxième génération subissent par contre un préjudice concurrentiel. Par exemple, les pêcheurs qui héritent d'un quota dans le cadre d'une succession sont contraints d'emprunter pour racheter les parts des héritiers qui ne pêchent pas (Harmsma et Davidse, op. cit.).

Depuis le renforcement des mesures d'application en 1988, la tendance à la concentration de la propriété des quotas s'est accentuée. Au cours de la période allant de 1988 à 1994, les entreprises exploitant plus d'un navire ont augmenté de 40 à 60% leurs quotas pour la sole et la plie (Davidse, op. cit.).

Contrôles visant les intrants

Au sein de l'Union européenne, diverses mesures sont mises en oeuvre pour tenter de limiter les intrants dans le secteur de la pêche.

Au nombre des mesures administratives figurent des restrictions visant les navires autorisés à participer ou s'appliquant à diverses caractéristiques techniques des navires (octroi de licences).

Un large éventail de mesures structurelles vise à limiter les intrants considérés globalement au niveau de la flotte en réglementant diverses caractéristiques techniques jugées déterminantes pour la capacité de la flotte.

Des mesures visant l'effort de pêche réglementent le temps de mer pour les navires pris individuellement et pour les flottes considérées dans leur ensemble.

En termes d'efficacité, les incitations économiques sont théoriquement supérieures aux mesures administratives et peuvent potentiellement réduire les coûts de gestion tout en apportant une contribution aux finances publiques. Si aucune tentative formelle n'a été faite, au sein de l'UE, pour utiliser les droits de licences, la fiscalité ou d'autres mesures économiques afin de contrôler les intrants, c'est en partie parce que de telles initiatives ne sont pas bien accueillies au niveau politique. Toutefois, des subventions ont été octroyées en faveur de programmes de construction et de modernisation des navires ainsi qu'en soutien à d'autres mesures structurelles, ce qui va à l'encontre des principes sous-tendant le contrôle des intrants.

Les avantages, les inconvénients, les aspects scientifiques et les problèmes socio-économiques liés à l'utilisation de chacun de ces types de contrôle visant les intrants sont examinés séparément ci-après. Des conclusions sont tirées des études empiriques, quelque peu fragmentaires, disponibles en la matière.

Octroi de licences et restrictions d'accès

Au niveau administratif, l'un des types de contrôle les plus simples consiste en un régime de licences limitant le nombre des navires autorisés à participer à une pêche. En 1994, tous les États membres appliquaient un régime de licences visant à limiter l'importance des flottes de pêche.

Des régimes de licences avaient déjà été introduits en Italie, aux Pays-Bas, au Royaume-Uni et d'autres États membres. Ces régimes ont de plus en plus été utilisés non seulement pour limiter l'importance des flottes nationales, mais aussi pour restreindre le nombre de navires participant à certaines pêcheries.

Par exemple, aux Pays-Bas, un système de permis a été introduit pour la pêche du cabillaud en 1981 et étendu à d'autres poissons ronds en 1987, encore que certains navires (notamment les chalutiers à perche) continuent d'opérer en dehors du système de permis. Au Royaume-Uni, des licences portant sur des stocks spécifiques ont été émises afin de limiter le nombre des navires exploitant certains stocks soumis à des quotas.

Le règlement (CEE) n° 1627/94 a établi les dispositions générales relatives à l'émission et au contenu des permis de pêche spéciaux permettant aux navires de participer à certaines pêches. Pour l'essentiel, ce règlement vise à éviter toute discrimination fondée sur la nationalité.

En elles-mêmes, les licences n'ont jamais été considérées comme un instrument susceptible de contribuer réellement à une réduction de la pêche à un niveau qui soit compatible avec une activité durable. Les licences sont au contraire considérées comme une nécessité en tant que première mesure visant à freiner l'augmentation des intrants.

Cependant, en raison de l'accroissement et de la substitution des intrants, il s'est vite avéré peu utile de restreindre le nombre des navires exploités, même pour empêcher que les intrants ne continuent à s'accroître. Il peut y avoir croissance des intrants non seulement si le nombre des navires exploités augmente, mais également si l'efficacité de capture des navires s'améliore ou si les navires passent plus de temps à pêcher. La capacité de capture des navires peut augmenter si le niveau moyen des intrants utilisés par les navires pris individuellement augmente du fait du progrès technologique, ou pour d'autres raisons.

Afin de limiter la capacité des navires en restreignant les possibilités de gonflement des intrants, les régimes de licences ont également mis en oeuvre des restrictions visant diverses caractéristiques techniques des navires. Depuis le début de 1995, les licences délivrées dans les États membres doivent comporter des informations permettant d'identifier le navire et son exploitant, et définir diverses caractéristiques techniques (type du navire et de l'engin de pêche, longueur, jauge, puissance motrice, segment de flotte, etc.). Ces données doivent correspondre à celles qui sont inscrites dans le fichier communautaire des navires de pêche (Union européenne, 1993).

S'il est trop tôt pour apprécier les effets précis des restrictions introduites récemment par le biais des licences, les données empiriques disponibles donnent cependant à penser que ces mesures engendrent une substitution des intrants, créant ainsi des inefficiences en termes de production (Pascoe et Robinson, 1996). Il apparaît que, en restreignant les intrants, les licences ont entravé la réalisation des objectifs, inscrits dans le traité, que sont le développement rationnel de la production dans le secteur des pêcheries et l'utilisation optimale des facteurs de production.

Les dernières dispositions adoptées tendront à réduire les possibilités de substitution des intrants mais ne sauraient les éliminer complètement. En d'autres termes, si les restrictions visant les intrants sont susceptibles, à court terme, de prévenir plus efficacement toute nouvelle augmentation de l'effort de pêche, on peut également s'attendre à ce qu'elles engendrent des inefficiences supplémentaires au niveau de la production. Elles sont de nature à entraver le développement rationnel de la production dans le secteur des pêcheries et à faire obstacle à l'utilisation optimale des facteurs de production.

Une récente étude portant sur 43 cas dans le monde (dont 4 seulement au sein de l'UE), dans lesquels des restrictions sous forme de licences avaient été utilisées aux fins de gestion des pêcheries, a débouché sur la conclusion suivante:

"Les informations recueillies confortent l'hypothèse selon laquelle les limitations d'accès favorisent le gonflement en capital et/ou n'enrayent pas la tendance à l'accroissement des coûts d'exploitation dans le cadre des TAC" (OCDE, 1996).

Les restrictions imposées dans le cadre de licences constituent une entrave administrative à l'entrée de nouveaux concurrents et créent ainsi des distorsions dans la structure de ce secteur en faisant obstacle à l'entrée de nouveaux concurrents potentiels (s'agissant par exemple de jeunes pêcheurs).

Par ailleurs, les mécanismes d'allocation des licences peuvent influencer sur la structure régionale et sur d'autres objectifs socio-économiques touchant à la protection des régions fortement dépendantes de la pêche.

En limitant la participation à une pêcherie donnée aux exploitants de navires détenant la licence requise, les systèmes de licences créent implicitement un droit de propriété qui revêt une valeur proportionnelle au niveau de rentabilité prévalant dans la pêcherie considérée. Par exemple, en 1994, les licences octroyées pour la pêche pélagique en Écosse représentaient un coût équivalent à quelque 25% du coût d'investissement d'un nouveau navire (OCDE, op. cit.).

Afin de faciliter l'entrée et la sortie dans ce secteur, des dispositions sont généralement prévues pour autoriser le transfert de licences d'un exploitant à un autre. Cependant, même lorsque la vente de licences est interdite, la valeur de la licence peut être implicitement prise en compte dans la valeur de vente du navire, ce qui crée un obstacle financier réel pour les nouveaux entrants si le nombre des licences est limité.

Mesures structurelles

Le principal objectif de la politique structurelle de l'UE est d'assurer un contrôle à long terme sur les intrants, en vue de doter l'UE d'une flotte qui corresponde aux possibilités de pêche disponibles, et ce en modifiant la taille et la composition de la flotte (Mastracchio 1992, Lassen et autres 1996). Cependant, ce n'est que depuis le milieu des années 1980 que la politique structurelle de l'UE en est venue à tendre principalement à restreindre les intrants plutôt qu'à encourager la modernisation de la flotte.

Au cours des années 1970, la politique structurelle a activement encouragé la construction de navires afin d'accroître les prises et, partant, de réduire le déficit de la Communauté en matière d'approvisionnement (Holden, 1994). Bien que, lors de l'introduction du programme d'orientation pluriannuel (POP) 1983-1986, il ait été admis que les possibilités d'expansion étaient limitées, les dispositions en faveur de la modernisation de la flotte ont néanmoins été maintenues. Des possibilités de financement pour la construction et la modernisation des navires ont été mises à la disposition des États membres par l'intermédiaire du Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA). Selon les estimations, ces aides financières ont contribué à une augmentation de 64% du tonnage de jauge brute de la flotte communautaire au cours de la période 1970-1983, et à une nouvelle augmentation de 24% au cours de la période 1983-1987 (Holden, op. cit.).

Bien que le POP 1987-1991 fixe pour objectif une réduction de 3% du tonnage global et de 2% de la puissance motrice cumulée des flottes des États membres d'ici la fin de 1991, des dispositions restent prévues en faveur de la modernisation des flottes. Cinq États membres seulement (Danemark, Allemagne, Espagne, Italie et Portugal) ont atteint leurs objectifs; et s'ils ont pu le faire, c'est en partie, semble-t-il, en supprimant des registres nationaux les navires inactifs. La Commission européenne a ainsi décrit la politique structurelle de l'Union au cours de la période 1983-1990 comme étant caractérisée par "... l'absence de tout contrôle réel sur les capacités de pêche ..." (Commission européenne, 1991). De fait, il a été admis que l'absence de restrictions visant les intrants a entraîné une augmentation générale de la capacité de pêche.

Un groupe de biologistes, consulté par la Commission sur le point de savoir comment interpréter la notion "d'équilibre entre la capacité de pêche et les ressources", a fait observer en 1990 qu'une réduction d'au moins 40% des taux de mortalité due à la pêche était en moyenne nécessaire. Pour porter cette appréciation, le groupe s'est fondé sur le critère de la production maximale équilibrée (Maximum Sustainable Yield, ou MSY) à long terme (Gulland et autres, 1990).

Pour 1992, des POP transitoires ont été introduits, prévoyant une nouvelle réduction de 2% du tonnage global comme de la puissance motrice cumulée des flottes des États membres d'ici la fin de 1992. À l'issue de longues négociations, de nouveaux objectifs ont été convenus pour le POP 1993-1996, prévoyant une réduction de 20% de l'utilisation des capacités (effort de pêche) pour la pêche des espèces démersales de poisson rond, une réduction de 15% de l'effort de pêche ciblé sur les espèces démersales de poisson plat et aucune augmentation de l'effort en ce qui concerne les pêches pélagiques. Ces dispositions ont marqué un passage subtil de la limitation des capacités à la limitation des efforts; la diminution de l'effort de pêche devait être essentiellement obtenue (à hauteur de 55% au moins) par le biais de réductions de capacités, mais elles ont été en partie réalisées à la faveur de réductions des activités de la flotte (à hauteur de 45%).

Le groupe de biologistes chargé de conseiller la Commission sur la quatrième génération de POP et de commenter les relations existant entre l'effort de pêche et la mortalité par pêche a fait rapport en mars 1996. Concluant que la plupart des pêches de l'UE surexploitent au moins certains stocks, ils ont fait valoir que la mortalité par pêche était directement proportionnelle à l'effort de pêche et ils ont préconisé de réduire sensiblement la mortalité par pêche pour de nombreux stocks (Lassen et autres, op. cit.).

Tout le monde ou presque s'accorde à reconnaître que la plupart des pêcheries de l'UE se caractérisent par l'exploitation de stocks trop limités par un trop grand nombre de navires. Cependant, il n'existe aucun consensus quant au nombre et au type de navires qui devraient être admis dans une pêcherie donnée. On considère qu'il s'agit d'un problème de portée globale et d'une question de répartition.

La Commission estime certes que la surcapacité de la flotte constitue l'un des principaux éléments faisant obstacle à une évolution rationnelle de la politique commune de la pêche, mais des difficultés subsistent sur le point de savoir comment définir et évaluer au mieux la capacité et la surcapacité de la flotte.

La capacité de la flotte est généralement mesurée en fonction de divers paramètres techniques concernant les navires et les engins utilisés (nombre, taille, puissance, etc.). À titre d'exemple, Lassen et autres (op. cit.) traitent séparément la capacité des navires et celle des engins, en identifiant des facteurs censés contribuer à déterminer la capacité selon les différents types d'engins utilisés (engins fixes, chaluts démersaux, chaluts pélagiques et sennes tournantes). La capacité des navires est définie en fonction du nombre et de la taille/puissance des navires, et la capacité des engins en fonction de différentes caractéristiques (par exemple, longueur de la corde de fond/de la perche pour les chaluts démersaux, superficie de la senne pour la pêche à la senne tournante), ainsi qu'en fonction des équipements de treillage et de manutention des prises et des moyens de détection. Sur un point, Lassen semble changer d'orientation en ce sens que, dans le résumé du président, la capacité est expressément présentée comme une contrainte, même si elle reste traitée comme étant l'un des principaux déterminants de l'effort de pêche.

Toutefois, comme pour les licences, l'expérience acquise en ce qui concerne les mesures structurelles révèle également que les dispositions tendant à réguler certaines caractéristiques techniques incitent les exploitants de navires à réorienter leur investissement vers les intrants qui ne sont pas soumis à des restrictions. Dès lors que les mesures structurelles ont pour effet de limiter la capacité des navires pris individuellement, elles vont à l'encontre de la réalisation d'autres objectifs visés par la politique structurelle de l'UE, s'agissant plus précisément de garantir une utilisation optimale des facteurs de production. Ajoutons que les restrictions visant les paramètres techniques des navires tendent à entraver la réalisation de l'objectif consistant à améliorer la productivité des navires par le biais du progrès technique.

Le règlement (CEE) n° 163/89 faisant suite au règlement (CEE) n° 2930/86 a prévu l'établissement d'un fichier communautaire des navires de pêche et l'harmonisation des dispositions régissant la définition des caractéristiques des navires, et ce dans le but d'améliorer la compatibilité des données entre États membres. La Cour des comptes a toutefois relevé que des navires pratiquement identiques, sortant des mêmes chantiers navals, peuvent être enregistrés dans divers États membres avec des différences de tonnage de 60% (Cour des comptes, 1993).

Karagiannakos (1995) concluait ainsi que les informations contenues dans les tableaux de comparaison des POP "n'ont qu'une valeur indicative de l'évolution des capacités en tonnage dans la Communauté et ne contribuent guère à la connaissance des capacités de pêche réelles et absolues".

Dans certains cas, les mesures structurelles semblent avoir eu plus d'effet en termes de distribution que du point de vue du contrôle des intrants. Par exemple, Frost et autres (1995) ont analysé l'impact des programmes de désarmement mis en oeuvre au Danemark au cours de la période 1987-1993, pour un coût de 113 millions d'écus, et aux Pays-Bas entre 1987 et 1994, pour un coût de 127 millions d'écus.

Tout en relevant que la capacité de la flotte danoise, mesurée en TJB/JB, a diminué de 29% et que la capacité de la flotte néerlandaise, mesurée en puissance motrice, a diminué de 22%, ils concluent que ces mesures n'ont pas affecté le nombre total des journées de pêche, ni influé sur la mortalité par pêche. Les programmes de désarmement ont par contre produit des effets sensibles sur les profits économiques dégagés par les navires restant exploités. Ces navires ont accru le nombre de leurs journées de pêche. Selon les estimations, ils ont réalisé un gain supplémentaire de 90 millions de couronnes par an sous forme de bénéfices et de parts d'équipage.

De même, au cours de la période 1984-1986, 225 navires ont été désarmés au Royaume-Uni, une subvention d'un montant de 400 livres par tonne brute étant accordée lors de la restitution de la licence du navire, même s'il était loisible aux armateurs de vendre leurs navires en dehors de la CEE ou à l'intérieur de la CEE à des fins autres que la pêche. Dans son évaluation de ce programme, le National Audit Office (1988) a conclu que "l'introduction de subventions semble n'avoir fait qu'accélérer une tendance au désarmement observée de longue date chez les armateurs" et imputable à l'évolution des possibilités de pêche.

Contrôles visant l'effort de pêche

Il est de plus en plus clair que le recours à des régimes de licences et à des mesures structurelles visant à limiter la capacité de la flotte ne permet pas, à lui seul, de restreindre les intrants à moins que l'activité de la flotte (nombre de jours passés en mer, durée de la sortie de pêche) ne soit également limitée. Même si les caractéristiques physiques et techniques affectant l'efficacité de capture des

navires restent inchangées, l'effort exercé peut augmenter sensiblement si les navires pris individuellement passent plus de temps en mer.

On en est venu à considérer le contrôle de l'effort de pêche comme un complément nécessaire des régimes de licences et des mesures structurelles. Par exemple, le règlement (CEE) n° 3760/92 prévoit l'introduction de mesures visant non seulement à limiter le nombre et le type de navires autorisés à pêcher, mais aussi la durée du séjour en mer. Il a été pour la première fois prévu d'utiliser le total admissible de l'effort de pêche (TAEP) en remplacement ou en complément des TAC. Ce règlement définit l'effort de pêche, pour un navire, comme étant le produit de sa capacité et de son activité et, pour une flotte, comme étant la somme de l'effort de pêche de chacun des navires de la flotte en question. En vertu du principe de subsidiarité, les États membres ont été habilités à introduire des mesures de conservation dans les eaux placées sous leur souveraineté, pour autant que ces mesures concernent uniquement les stocks ne présentant un intérêt que pour leurs propres pêcheurs, ou qu'elles s'appliquent uniquement à leurs pêcheurs.

Il est à noter que certaines inquiétudes ont été émises quant à la définition et à l'utilisation de mesures de l'effort de pêche, ainsi qu'en ce qui concerne la méthode consistant à agréger les données de chaque navire pour obtenir une vue d'ensemble de la flotte (Valatin 1992, Rodgers 1995, LEI-DLO et autres, 1996).

Diverses restrictions visant l'effort et l'activité de pêche ont été introduites dans différents États membres. Au Danemark, plusieurs dispositions limitant le nombre de jours de mer ont été prises en décembre 1993, pour une période expérimentale d'un an; ces dispositions concernent la pêche de la sole et de la langoustine dans le Kattegat et visent à remplacer les restrictions de quotas. Aux Pays-Bas et au Royaume-Uni, des restrictions relatives au nombre de jours de mer ont été introduites à l'appui d'autres mesures, en ce compris les régimes de licences et de quotas, et pour résoudre les problèmes rencontrés en matière de respect de la réglementation. En Italie, des dispositions analogues ont été introduites pour la pêche du clam, conjointement avec la fixation de quotas de prises journalières et de lieux autorisés de débarquement, entre autres mesures.

Dans tous ces cas, les temps de séjour en mer étaient alloués aux navires pris individuellement. Au Danemark, les temps alloués étaient fondés sur le nombre moyen de journées de pêche observé au cours des trois années précédentes (1990-1992). Aux Pays-Bas, où un régime de QIT est resté en vigueur, le système utilisé est plus complexe. Le nombre de jours alloué est calculé selon une méthode de régression se référant aux taux de prises antérieurs et aux caractéristiques des navires, afin d'estimer le temps nécessaire pour que les navires, compte tenu de leurs caractéristiques, puissent utiliser leur quota. Dans le cadre de différents contrôles visant l'effort de pêche, introduits au Royaume-Uni en 1990-1992 (règle des 92 jours et des 135 jours avec immobilisation de 8 jours), des limites identiques ont été fixées pour tous les navires concernés. Dans le cas du Royaume-Uni, les exploitants de navires avaient également la possibilité d'opter pour une autre solution consistant à utiliser des engins à mailles plus grandes. En Italie, les navires ont été autorisés à pêcher le clam 5 jours (puis 4 jours) par semaine, avec un maximum de 8 heures par jour.

Dès lors qu'un système d'enregistrement des navires est en place, il est relativement facile de limiter le nombre de jours que chaque navire peut passer en mer. Bien que le nombre de jours passés en mer présente généralement un moindre degré de corrélation avec le volume des prises que le temps consacré à la pêche, il s'avère plus difficile de garantir le respect des limites visant le temps de pêche ou la durée de la sortie en mer dans la mesure où cela implique un contrôle en mer. Il est également

plus difficile de garantir le respect des restrictions visant l'effort de pêche lorsque les navires participent à plusieurs pêcheries.

Les contrôles de l'effort de pêche réduisent nécessairement le rendement économique des navires pris individuellement, dès lors qu'ils limitent effectivement l'activité du navire, et ce tout simplement parce que le navire ne peut pas passer autant de temps en mer qu'il le ferait en l'absence de ces contrôles.

Étant donné que le contrôle de l'effort de pêche peut à la limite faire passer un navire d'une situation de profit à une situation de perte, certains pêcheurs se montrent très méfiants à l'égard de ces dispositions: ils y voient en effet une tentative visant à obtenir le désarmement de navires sans indemnisation.

Comme pour les régimes de licences et les mesures structurelles, les contrôles visant l'effort de pêche, dès lors qu'ils limitent l'activité des navires, incitent les exploitants à augmenter leurs bénéfices en concentrant leurs investissements sur les intrants non soumis à des restrictions. Tout comme les régimes de licences et les mesures structurelles, les contrôles visant l'effort de pêche engendrent dès lors des distorsions de production qui vont à l'encontre de l'objectif d'utilisation optimale des facteurs de production.

Taxes imposées et subventions versées aux exploitants de navires

Nous avons déjà mentionné diverses formes d'aides financières mises à la disposition des armateurs dans le cadre des politiques structurelles de la PCP, comme les subventions à la construction, à la modernisation, au désarmement et au déclassement de navires. Outre ces aides financières, il existe tout un éventail d'autres types de subventions et de taxes qui affectent directement les intrants en influant sur les coûts et les bénéfices des exploitants de navires. Bien qu'elles ne soient généralement pas conçues pour agir sur les intrants, ces mesures ont une incidence sur le contrôle de ces intrants (d'une manière générale, elles incitent les exploitants à augmenter leurs intrants).

Les initiatives qui tendent à subventionner les travaux d'amélioration des installations portuaires et des équipements à terre peuvent réduire les coûts supportés par les exploitants de navires et, en augmentant la rentabilité, elles incitent les exploitants de navires à accroître leur intensité de pêche.

Les régimes de fiscalité et d'amortissement accordent souvent un traitement plus favorable aux profits réinvestis qu'aux profits déclarés comme tels et versés aux armateurs. Cela incite les armateurs à accroître la part de profits réinvestis dans leur navire ou utilisés pour l'achat d'un nouveau navire (Jensen, 1996). Ce faisant, de tels régimes contribuent aux objectifs de modernisation de la flotte et d'efficacité technologique mais, dans le même temps, ils renforcent l'efficacité de la flotte (en termes de capacité). En l'absence de restrictions sévères visant l'activité de la flotte, l'intensité de pêche tend généralement à augmenter.

Mesures techniques

Un large éventail de mesures techniques sont d'application dans l'Union européenne. Certaines ont été mises en oeuvre dans le cadre d'un ensemble commun de mesures techniques s'appliquant à une pêcherie donnée; d'autres ont été introduites par les États membres au titre de l'option que leur offre la PCP d'appliquer des mesures aux pêcheries locales. Les principales mesures sont examinées ci-après.

Nombre de mesures techniques semblent avoir été appliquées de manière relativement efficace. Aussi est-on tenté d'utiliser les mesures techniques, comme instrument de gestion des pêcheries, de manière plus rigoureuse que ne le permet leur objectif immédiat. Par exemple, un arbitrage s'opère entre l'augmentation de la taille des mailles des filets, qui rend plus difficile la capture du poisson, et l'abaissement du volume des prises. Toutefois, l'efficacité des mesures techniques est limitée par l'impact qu'elles peuvent avoir sur la conservation des stocks, en laissant une ressource plus productive, plus rentable et dès lors plus intéressante.

Restrictions visant les engins de pêche

Maillages

Des mesures tendant à fixer la taille minimale des mailles ont été largement utilisées. Leur efficacité quant à la conservation des juvéniles n'est pas prouvée. S'il ne fait aucun doute que les poissons de petite taille peuvent s'échapper, la sélectivité par la taille n'est pas parfaite en ce qui concerne les sennes et les chaluts: des juvéniles peuvent être retenus dans les filets (Reeves et autres, 1992). Plus l'activité de pêche est importante, plus la mortalité des juvéniles est élevée. Si les maillages sont augmentés, les pêcheurs sont contraints de jeter plus souvent leurs filets afin d'épuiser leur quota, ce qui anéantit l'effet recherché par l'augmentation du maillage.

Les restrictions visant le diamètre du cul et la longueur de l'amorce du chalut figurent au nombre des autres mesures pouvant être mises en oeuvre. Les maillages ont progressivement été augmentés d'un minimum de 70 mm à 100 mm en ce qui concerne, par exemple, la pêche au merlan de la mer du Nord.

Panneaux à mailles carrées

Ces dispositifs visent à exploiter le comportement des espèces démersales qui nagent vers le haut pour s'échapper. L'utilisation de panneaux à mailles carrées pour l'amorce d'un chalut permet une meilleure sélectivité par la taille. La Commission a envisagé de telles dispositions, mais celles-ci ne sont obligatoires qu'en Suède, où les pouvoirs publics accordent des subventions pour l'installation de ces panneaux.

Mesures de conservation de l'écosystème

Elles englobent diverses mesures visant à conserver les espèces autres que les poissons. Citons par exemple les portes pour dauphins aménagées dans les filets afin d'empêcher la capture de dauphins (ces dispositifs s'appliquent à la pêche au thon dans la baie de Biscay), l'interdiction des filets maillants pour protéger les oiseaux marins (dans la mer du Nord) et des filets composés de fins monofilaments.

Règle du filet unique

Ces règles visent à garantir l'utilisation d'un engin correct dans une pêche donnée. Certains navires passent à d'autres espèces cibles, par exemple du poisson rond à la langoustine en mer du Nord, lorsqu'il existe une dérogation permettant l'utilisation d'un maillage beaucoup plus petit (70 mm) pour la pêche de la langoustine au chalut à panneaux.

Règles applicables aux prises accessoires

De telles règles existent dans de nombreuses pêcheries de l'Union; elles visent essentiellement à protéger les espèces soumises à de fortes pressions. Elles sont particulièrement difficiles à mettre en oeuvre dans le secteur de la pêche industrielle et, comme le régime de TAC et de quotas, elles souffrent par ailleurs des problèmes posés par les débarquements illégaux et les fausses déclarations. De par leur existence, elles aggravent le problème des rejets.

Tailles minimales de débarquement

Ces dispositions visent à protéger les juvéniles en les rendant non commercialisables. Dans les pays d'Europe du Nord, elles visent également à éviter que les marchés ne soient surchargés de quantités de petits poissons de taille non rentable, entraînant une baisse du prix obtenu. Il ne fait guère de doute que ces mesures ont permis d'éviter que les marchés ne soient perturbés par l'offre de quantités importantes de petits poissons. Le secteur de la transformation a toutefois des exigences diverses en ce qui concerne la taille des poissons. Certains transformateurs préfèrent les grands poissons dont la transformation implique une moindre intensité de main-d'oeuvre et pour lesquels il existe des machines de filetage, tandis que les secteurs de la vente au détail et de la restauration préfèrent généralement les poissons plats de petite taille. La question de savoir si les tailles minimales de débarquement ont permis de protéger les jeunes stocks est sujette à controverse, compte tenu des niveaux élevés de rejets signalés. Ces mesures entraînent des rejets, encore que l'on ne sache pas clairement dans quelle proportion les petits poissons seraient conservés à bord en l'absence de tailles minimales de débarquement.

Restrictions visant les rejets

Aucune restriction n'est applicable en la matière dans l'Union européenne.

Zones et périodes d'interdiction

Ces dispositions ont été mises à l'essai, dans l'Union européenne, pour deux raisons. Premièrement, pour assurer la conservation des juvéniles et, deuxièmement, pour protéger les moyens de subsistance des régions dépendantes de la pêche.

En ce qui concerne le premier objectif, il existe plusieurs exemples notables, comme l'instauration de cantonnements pour le tacaud norvégien, pour le maquereau, pour la plie et pour le merlu. Les cantonnements instaurés pour les Shetland et pour la mer d'Irlande constituent des exemples du second objectif, au même titre que les bandes côtières de 6 et 12 milles.

Le cantonnement pour le tacaud norvégien, introduit en 1977, a interdit la pêche industrielle de cette espèce (qui n'est pas destinée à la consommation humaine) dans une zone de l'Ouest de la mer du Nord comprise entre le sud de l'Écosse et les Shetland. L'objectif était de prévenir les prises accessoires de cabillaud et d'églefin juvéniles. Les autres activités de pêche ont été maintenues.

Il est apparu, en dernière analyse, que les avantages induits par l'instauration de ce cantonnement, en termes d'augmentation des prises d'églefin et de merlan pour la flotte écossaise, l'emportaient sur les pertes subies par les flottes industrielles écossaises et danoises. Les prix de l'églefin et du merlan en Écosse ont diminué, mais pas suffisamment pour annuler les gains générés par l'augmentation des débarquements et le consommateur a bénéficié de prix plus bas ainsi que d'une offre améliorée

(McKellar et autres, 1987). L'étude réalisée montre clairement l'importance des effets redistributifs induits par les mesures de gestion des pêcheries.

Le cantonnement pour le maquereau a été instauré en 1980 afin de protéger les juvéniles au large de la côte sud-ouest de l'Angleterre. Ce cantonnement a été étendu en 1983, avant d'être fermé en mars 1984. On a estimé qu'il avait provoqué un déplacement de l'effort de pêche vers d'autres stocks et qu'il avait eu des effets négatifs sur le secteur de la transformation et sur l'emploi à terre. Il apparaît cependant que le stock occidental de maquereaux s'est redistribué vers le Nord à la fin des années 1980 et il n'est pas possible d'évaluer l'impact de ce cantonnement.

Le cantonnement pour la plie a été institué en 1989 dans la zone est de la mer du Nord, le long des côtes du Danemark, de l'Allemagne et de la Hollande. Il visait à protéger les plies juvéniles en excluant de cette zone les chalutiers à perche de 300 kW et plus. Le TAC applicable à la plie a été augmenté et l'on a estimé que le stock atteignait une bonne taille. Toutefois, le TAC a récemment été fortement réduit, ce qui donne à penser que l'impact initial s'est dissipé. Cette situation illustre les effets que l'on peut attendre de telles mesures en l'absence d'attribution de droits de propriété ou faute de soumettre l'accès aux stocks au paiement de redevances d'un montant suffisant.

Le cantonnement "Shetland" a été établi dans le cadre de l'accord intervenu en 1983 concernant la PCP. L'accès à ce cantonnement a été limité par le biais de licences délivrées par les gouvernements nationaux; au total, 128 licences ont ainsi été octroyées (62 pour le Royaume-Uni, 52 pour la France, 12 pour l'Allemagne et 2 pour la Belgique). Cette mesure n'a pas eu le succès escompté et certains ont demandé l'extension de la zone couverte (Anon, 1992). L'objectif poursuivi était limité, en ce sens que ce cantonnement ne visait pas à conserver les stocks en tant que tels mais à réserver les stocks, quel que soit leur état, pour les pêcheurs locaux et ceux qui exploitaient traditionnellement ces stocks.

Une période d'interdiction a été introduite, en 1992, afin de protéger les stocks juvéniles de merlu dans une zone située au large de l'Espagne et du Portugal. Une autre période d'interdiction a été décidée, en 1983, pour la pêche au hareng et au sprat au large de la côte occidentale du Jutland, décision qui a engendré une sérieuse agitation (Holden, op. cit.). La première mesure précitée est trop récente pour que l'on puisse en évaluer les effets en termes de conservation ; quant à la seconde mesure, son impact est masqué par la récente baisse des stocks de hareng en mer du Nord.

Les cantonnements présentent une autre difficulté. Il s'avère souvent difficile d'attribuer une limite géographique à des stocks qui ont tendance à se déplacer en fonction de l'évolution des conditions environnementales (Commission européenne, 1995). Cela s'est vérifié pour le cantonnement "maquereau".

Moratoires

Le moratoire qui a été imposé pour la pêche au hareng en mer du Nord, de 1977 à 1983, constitue l'exemple le plus significatif. Il n'a fait que détruire le marché et le système de distribution, en modifiant la production en Hollande où le hareng salé, produit de valeur, a été abandonné au profit du hareng congelé, produit de qualité inférieure. Ce moratoire a donné des résultats pour ce qui est des niveaux des stocks, mais la récente réduction de 50% du TAC, intervenue en milieu de saison, révèle que ces résultats n'ont été que temporaires.

Les moratoires ne détruisent pas nécessairement un marché, si celui-ci est alimenté par des approvisionnements provenant d'autres sources, mais ils ont d'importants effets distributifs, à terre, sur l'emploi et sur les revenus, effets qui risquent d'être irréversibles, comme le montre l'exemple des Pays-Bas. La reconstitution des stocks peut être possible, bien que plus lente, sans que l'activité économique ne subisse des dommages excessifs. Il est important de noter que les gains obtenus en termes de renouvellement des stocks seront annihilés si l'on ne remédie pas à la carence du marché.

Autres mesures

Il existe un certain nombre d'autres mesures de conservation technique, comme la limitation de la longueur de la perche pour la pêche au chalut à perche, l'adoption de dispositions concernant les déclarations et l'interdiction des doubles gréements.

Références

Anon (1992) *The 1992 Review of the Common Fisheries Policy: Proposals to Improve the Shetland Box Licensing Scheme*, Shetlands Islands Council/Orkney Islands Council.

Cour des comptes (1993), rapport spécial n° 3/93.

Davidse W. (1995) Fishery regulations and the creation of property rights: the Dutch case, *Proceeding of the VIIth Annual Conference of the European Association of Fisheries Economists*, CEMARE, Portsmouth.

Commission européenne (1991), *Rapport 1991 de la Commission au Conseil et au Parlement sur la politique commune de la pêche*, DG XIV, Bruxelles, p. 58.

Union européenne (1993), règlement (CEE) n° 3690/93 du Conseil.

Commission européenne (1995), *communication sur l'application des mesures techniques dans la politique commune de la pêche* COM(95)0669, p. 32.

Frost H., R. Lanter, J. Smit, and P. Sparre (1995) The Impact of the EU Decommissioning Scheme with Particular Respect to Denmark and the Netherlands, ICES, CM 1995/S:16, p. 4.

Gulland J *et al* (1990) *Report of an independent group of experts on guidelines for the preparation of Multi-annual Guidance Programmes in relation to the fishing fleet for the period 1992-1996*, DG XIV, p. 3.

Harmsma H. and W. Davidse (1992) Effects of Property Rights on the Structure of the Fishing Industry, *Proceeding of the IVth Annual Conference of the European Association of Fisheries Economists*, IREPA, Salerno.

Holden M. (1994) *The Common Fisheries Policy*, Fishing News Books, Oxford.

Ioannidis C. and K. Matthews (1995) *On the Determination of Cod and Haddock Prices in the UK 1988-1992*, Seafish Report 3007, SFIA Edinburgh.

Jensen, C.L. (1996) Depreciation policy and capital dynamics in Danish fishing fleet, Paper presented at the Vth European Association of Fisheries Economists Bioeconomic Modelling Workshop, SFIA, Edinburgh.

Karagiannakos A. (1995) *Fisheries Management in the European Union*, Avebury, Aldershot, p. 211.

Lassen H. *et al* (1996) *The report of the group of independent experts to advise the European Commission on the fourth generation of Multi-annual Guidance Programmes*, DG XIV.

LEI-DLO, Archipel, SFIA (1996) *Bio-economic Evaluation of Multi-Species and Multi-Annual Fishery Management Measures*, DGXIV, BIOECO/93/15, Brussels.

Mastracchio, E. (1992) The Fisheries Structural Policy on the Horizon of the Year "2000", *Proceedings of the VIth International Conference of the International Institute of Fisheries Economics and Trade*, IFREMER, Paris, p. 19.

McKellar N., P.E. Rodgers, H. Frost, S. Christensen, A. Saville, and E. Oakeshott (1987) *Bioeconomic Evaluation of the Norway Pout Box*, DG XIV/C1.

National Audit Office (1988) Financial support for the fishing industry in Great Britain, House of Commons, 88, HMSO, p. 9.

OECD (1996) *Synthesis report for the study on economic aspects of management of marine living resources by Ad Hoc Expert Group on Fisheries*, AGR/FI/EG(96)1, OECD Fisheries Committee, Paris.

Pascoe S. and C. Robinson(1996) Input controls and input substitution in the English Channel Beam Trawl fishery, *Paper presented to the VIIth Annual Conference of the European Association of Fisheries Economists*, Barcelona.

Reeves S.A., D.W. Armstrong, R.J. Fryer, and K.A. Coull (1992) The effects of mesh size, cod-end extension length and cod-end diameter on the selectivity of Scottish trawls and seines, *ICES Journal of Marine Science*, 49, pp. 279-288.

Rodgers P.E. (1995) Another Economists Problems with Fishing Effort, *Proceedings of the VIIth Annual Conference of the European Association of Fisheries Economists*, CEMARE, Portsmouth.

de Wilde J.W. (1992) "Some Remarks on the Ambiguity of Tonnage Measurement", *Proceedings of the IVth Annual Conference of the European Association of Fisheries Economists*, 22nd-24th April 1992, Salerno, Italy, pp. 11-126.

Valatin G.B. (1992) The Relationship between Fleet Capacity and Fishing Effort, *Proceedings of the VIth International Conference of the International Institute of Fisheries Economics and Trade*, IFREMER, Paris.

V. ÉVALUATION DES DIVERSES MESURES: PÊCHERIES DU RESTE DU MONDE

Contrôles visant la production

TAC et quotas

Des régimes traditionnels de TAC et de quotas ont été mis en place en de nombreux endroits à travers le monde, et dans des conditions fort diverses. Aucun de ces régimes n'a connu un succès total et la plupart des problèmes rencontrés dans le cadre de la PCP se retrouvent ailleurs dans le monde.

Il est généralement admis que les rejets constituent un problème propre à tous les régimes de quotas. Ces derniers ont un impact moins évident en ce qui concerne la pratique de l'écrémage (sélection qualitative des prises). Appliqué aux quotas, l'écrémage implique le rejet d'individus commercialisables d'une espèce donnée au profit de poissons de la même espèce, présentant plus de valeur. Cela n'est possible que si le stock compte un nombre suffisant d'individus de plus grande valeur permettant d'utiliser le quota alloué. Ces systèmes ne règlent pas le problème de la carence du marché, à moins que le quota alloué ne soit transférable ou qu'une redevance de quota ne soit imposée.

Il existe de nombreuses variantes du régime de TAC et de quotas non transférables, comme les quotas alloués aux communautés, mais tous ces régimes présentent fondamentalement les mêmes caractéristiques. Lorsqu'ils ne soumettent pas les droits de pêche au paiement d'une redevance, ils posent problème en ce sens qu'ils incitent à investir, si tant est qu'ils produisent de quelconques résultats à court terme.

Quotas individuels

La Norvège offre l'exemple d'un système de quotas individuels. Dans toutes les grandes pêcheries, des licences sont requises et chaque navire reçoit un quota. Comme c'est le cas dans d'autres systèmes, les licences et les droits que celles-ci confèrent sous forme de quotas ont une valeur. Les échanges ne peuvent intervenir qu'avec un autre navire, sous réserve de l'accord des pouvoirs publics. Un navire possédant une licence et détenant un quota atteint un prix plus élevé.

Le système ne s'est pas avéré performant en termes de coût minimum et une partie de la rente de ressource reste inexploitée en raison d'une surcapacité. Trondsen et Angell (1992) estiment que l'introduction des quotas a incité les armateurs à accroître leur capacité.

L'impact en termes de conservation est moins évident. Le stock de capelan qui, durant sa migration, relève de la juridiction conjointe de la Norvège, de la Russie et de l'Islande, s'est effondré à deux reprises malgré l'instauration d'un régime de TAC assorti de quotas individuels non transférables. Le second effondrement est imputable aux mammifères marins, au cabillaud, au hareng; en 1995, un nouveau moratoire a été imposé (OCDE, 1996).

Le système s'est ramené à l'allocation d'un droit d'accès aux pêcheries par le biais de restrictions visant les licences et les quotas, lesquels ont par la suite acquis une valeur d'échange. Cependant, ces restrictions n'ont pas été suffisantes pour réduire les coûts à un minimum. En fait, l'incitation a opéré dans le sens inverse. Dans le contexte norvégien, il y a cependant eu arbitrage entre l'efficacité, d'une part, et le maintien des avantages régionaux induits par un secteur de la pêche largement développé, d'autre part.

Dans les années 1980, des droits d'exploitation alloués aux entreprises ont été introduits, au Canada, dans le secteur de la petite pêche aux espèces benthiques, mais ces mesures n'ont pas permis de prévenir l'effondrement des stocks. Cet échec semble toutefois dû, en partie, aux activités de pêche menées par d'autres pays et aux problèmes de juridiction se posant en ce qui concerne les stocks chevauchants.

L'allocation d'un droit de quota et la possibilité de transférer ce droit de quota avec un navire ou sa licence ont eu pour effet d'estomper la distinction entre quotas transférables et quotas non transférables.

Quotas individuels transférables

Un certain nombre de pays, dont l'Australie, le Canada, l'Islande, la Nouvelle-Zélande et les États-Unis, ont introduit des QIT.

Ce système fait globalement l'objet d'une appréciation favorable mettant l'accent sur la réduction des capacités excessives et sur la promotion d'une activité rentable à un coût minimum. En ce qui concerne le respect des dispositions, des progrès ont généralement été enregistrés, même s'il a fallu un certain temps pour que les entreprises de pêche s'adaptent à la notion de propriété privée de la ressource et modifient leur attitude dans un sens favorable à la conservation de la ressource. Dans les pêches canadiennes de la rascasse et du flétan, par exemple, le système des QIT a réglé les problèmes de dépassement des TAC. La qualité du produit se serait améliorée dans la mesure où l'exploitation peut se faire à un rythme plus souple (OCDE, 1996).

En Islande comme en Nouvelle-Zélande, les restrictions de propriété fondées sur la nationalité ont limité le prix obtenu par quota vendu.

En Islande, où le système a été couronné de succès, il a fallu attendre près de dix ans, à compter de sa mise en oeuvre en 1984, pour que l'industrie admette que la ressource était devenue une propriété privée et pour qu'elle adapte son attitude dans un sens favorable à la conservation. Dans l'intervalle, des contrôles visant l'effort de pêche ont été proposés comme alternative afin de limiter la capacité des entreprises à dépasser les TAC en agissant de manière concertée. Cette option a été supprimée en 1991.

La réponse à la question de savoir si le système islandais a contribué à accroître ou à réduire les rejets n'apparaît pas clairement (Arnason, 1995). Cependant, en Nouvelle-Zélande, il est admis que les rejets résultant des prises accessoires continuent à poser problème (Clark, 1992).

Dans la plupart des cas, les quotas ont été alloués sans qu'aucune redevance ne soit imposée à ceux qui étaient déjà en activité dans la pêcherie. Il s'ensuit que, en l'absence d'une rente de ressource, la totalité de la valeur actuelle des recettes futures provenant du quota est capitalisée, dès la première vente, dans le prix du quota. Cela se traduit par un coût élevé des quotas et certains ont craint que cela ne conduise à avantager indûment la première génération de détenteurs de quotas par rapport aux acquéreurs ultérieurs et que le coût n'exerce une pression excessive sur la viabilité des entreprises de pêche de la seconde génération (Copes, 1992).

Dans un certain nombre de cas, les TAC ont été fixés à un niveau trop élevé. Un régime efficace de QIT requiert une bonne information concernant l'état de la ressource. En Nouvelle-Zélande, l'attribution initiale de QIT s'est faite en termes de tonnage absolu pour chaque espèce. Toutefois, en

l'absence de données suffisantes quant à la situation et à l'historique du stock d'hoplostètes oranges, le TAC semble avoir été fixé à un niveau trop élevé. Le stock a régressé fortement pour atteindre une situation telle que le gouvernement aurait été amené à engager d'importantes dépenses pour acheter les QIT afin de réduire le TAC. Cela a plongé le système dans une situation critique et les allocations de quotas ont été converties en pourcentage de TAC, ce qui a eu pour effet de transférer la charge du risque des pouvoirs publics aux entreprises du secteur.

Le système néo-zélandais a connu un autre problème en ce sens que l'adaptation des capacités s'est opérée lentement. Cela semble tenir au fait que le capital investi dans les navires est amorti de manière relativement rapide dans les comptes, alors qu'il contribue à maintenir une capacité réelle de production. Il semble qu'un programme de désarmement serait avantageux pour la mise en oeuvre d'un régime de QIT, s'il s'avère nécessaire d'accélérer le mouvement vers une amélioration de l'efficacité en termes de coût.

Le système néo-zélandais s'est dans un premier temps employé à priver l'industrie d'une partie de la rente de ressource en soumettant les droits de quotas à un loyer (Robins, 1988). Cette redevance, que l'industrie a perçue comme une taxe, a eu l'avantage de réduire le coût marginal des quotas et de limiter la concurrence déloyale entre les propriétaires de quotas de la première et de la deuxième générations. L'application d'une redevance sur la ressource a été contrariée, cette mesure étant jugée contraire aux droits reconnus aux Maoris en vertu du traité de Waitangi.

La mise en place du régime de QIT en Australie est encore trop récente pour que l'on puisse en tirer des conclusions. La compétence pour la gestion des pêcheries a été enlevée au gouvernement pour être confiée à une agence.

Les pays dans lesquels les QIT semblent avoir contribué à la création d'un secteur de la pêche rentable et à la conservation des stocks présentent un certain nombre de caractéristiques communes. Les pêcheries relèvent généralement d'une seule juridiction nationale mettant en oeuvre un système commun pour assurer le respect des dispositions au sein d'une pêcherie. Généralement, les navires ne peuvent débarquer leurs prises que dans un petit nombre de ports. À l'exception de la Nouvelle-Zélande, puis de l'Australie, le nombre d'espèces exploitées au sein des pêcheries a été limité, ce qui évite les problèmes que peuvent soulever les pêcheries mixtes.

Il est clair que le succès de ce système dépend de la qualité des avis scientifiques. Ajoutons que le contrôle des prises reste difficile à assurer. En Nouvelle-Zélande, ce problème a été surmonté en plaçant des observateurs sur chaque navire. Leur salaire est payé par le navire. À l'évidence, un tel système de contrôle implique l'exploitation de grands navires et entraîne des coûts de gestion élevés. D'autres contrôles sont assurés sous la forme d'une vérification des registres des navires et des transformateurs.

Système de redevances de quotas

Un système imposant des redevances de quotas peut remédier à la carence du marché en alourdissant les coûts d'exploitation supportés par les navires afin d'internaliser les effets externes induits par leur activité de pêche. De tels régimes, qui sont généralement mal accueillis par les exploitants de navires, ont rarement été mis en oeuvre.

Un tel système a été introduit en Namibie, au début des années 1990, après l'accession à l'indépendance. Pour chaque espèce, des redevances sont prélevées à un taux fixe par tonne de quota,

que les exploitants de navires épuisent ou non leur quota. Les quotas sont attribués aux exploitants auxquels des droits d'exploitation ont été octroyés. Le quota alloué correspond à un pourcentage fixe du TAC; en général, ces quotas ne sont pas transférables, un seul échange par an étant permis par les pouvoirs publics, et ce uniquement dans des circonstances exceptionnelles. En fonction de différents objectifs nationaux et socio-économiques, des abattements sont accordés à certaines catégories de navire sur la base de critères tels que la part de propriété détenue par des ressortissants namibiens et l'emploi.

Globalement, le système semble avoir jusqu'ici opéré d'excellente manière. Les TAC ont été fixés à des niveaux tout à fait raisonnables et la contribution du secteur de la pêche au PIB a doublé depuis l'indépendance, les redevances de quotas, qui représentent presque 15% de la valeur des débarquements, apportant une contribution nette aux recettes publiques (en d'autres termes, ces recettes couvrent largement les coûts de gestion). D'une manière générale, l'état des stocks semble satisfaisant. Les stocks de sardine se sont certes effondrés, mais cet effondrement est imputable à des facteurs environnementaux plutôt qu'à la surpêche. Quant aux stocks de merlu, des incertitudes subsistent sur le point de savoir s'ils se repeuplent après la surexploitation qu'ils ont connue avant l'indépendance du pays.

Un strict respect des dispositions en vigueur contribue à ce succès manifeste. Le respect des réglementations est facilité par l'interdiction des transbordements en mer, par la présence d'observateurs à bord, par le contrôle de tous les débarquements effectués dans les ports du pays et par l'existence de deux ports seulement et de quelque 120 entreprises de pêche.

Contrôles visant les intrants

Octroi de licences et restrictions d'accès

En raison de leur simplicité administrative, les systèmes de licences et les restrictions d'accès figurent au nombre des types de contrôle sur les intrants qui sont le plus largement utilisés dans les pays tiers. Cependant, tout comme dans l'UE, les régimes de licences tendent à s'avérer inefficaces pour ce qui est de réaliser les objectifs propres à la gestion des pêcheries.

En Australie, les restrictions d'accès à la pêche de la perche Barramundi, introduites dans les territoires du Nord-Ouest au cours des années 1960 et 1970, n'ont pu empêcher une intensification de l'effort de pêche. Les restrictions d'accès introduites pour la pêche au homard dans le North West Rock en 1965, pour la pêche au chalut dans le Nord West Slope en 1985, pour la pêche au requin dans le Sud en 1986 et pour la pêche au chalut dans la grande baie australienne en 1988 n'ont pas permis d'éviter une accentuation de l'effort de pêche (OCDE, 1996).

De même, au Canada, les restrictions d'accès introduites pour la pêche à l'ormeau dans le Pacifique en 1977, pour la pêche côtière des espèces benthiques de l'Atlantique en 1980 et pour la pêche à la rascasse noire dans le Pacifique en 1981 n'ont pas su empêcher un accroissement de l'effort de pêche. Aux États-Unis, les restrictions d'accès introduites en 1992 pour la pêche au cernier dans l'Atlantique auraient engendré une surcapitalisation et une augmentation des coûts, sans pour autant freiner l'intensification de l'effort de pêche (OCDE, 1996).

En Alaska, des restrictions d'accès ont été introduites en 1974 pour la plupart des pêches au saumon. Cela a donné lieu à des procès et à de longs conflits portant sur l'octroi des premières licences. Sous l'effet de programmes de stimulation, les prises ont augmenté et les stocks atteindraient un niveau

élevé dans la plupart des zones. En raison de la valeur acquise par les licences, les restrictions d'accès auraient engendré des inégalités dans les communautés égalitaires au sein desquelles la concurrence n'existait pas auparavant (OCDE, 1996).

La gestion de la pêche au hareng d'Alaska, reposant sur des droits d'accès limités et des TAC, s'est traduite par une réduction progressive de la durée de la saison de pêche. Dans le secteur de la pêche au hareng de Sitka, les quotas sont épuisés en moins de 24 heures.

En Norvège, des restrictions d'accès ont été utilisées (conjointement avec d'autres mesures) à compter des années 1970 pour gérer la pêche au capelan. Cependant, ces dispositions n'ont pas empêché l'effondrement des stocks en 1986 et en 1994 (OCDE, 1996).

Le rapport de l'OCDE (1996) sur les aspects économiques de la gestion des pêcheries a examiné 38 cas dans lesquels des restrictions sous forme de licences avaient été utilisées pour gérer les pêcheries, essentiellement en dehors de l'UE. En ce qui concerne l'influence que les restrictions ont exercée sur l'effort de pêche, les résultats sont nuancés. Sur le point de savoir si ces mesures ont contribué à la conservation de la ressource, au moins temporairement, le rapport conclut que:

"les éléments d'information recueillis vont dans le sens contraire et montrent qu'une gestion fondée sur l'octroi de licences limitées n'enraye pas la tendance à la surexploitation de la ressource".

Certains succès ont été obtenus dans les quelques cas où les licences sont subordonnées au paiement de redevances non négligeables. Dans les îles Falkland, un régime de licences payantes a été introduit en 1987 pour la pêche du calmar, après une période d'accès libre. Le niveau des redevances est fixé en fonction de la tonne de jauge brute (TJB) du navire. Le nombre de licences octroyées est fonction de l'évolution du total admissible de l'effort de pêche compatible avec les estimations concernant l'état de la biomasse. Les licences sont attribuées selon un système de points pour une saison de pêche, la préférence étant d'abord donnée aux navires locaux, puis aux navires de l'UE, avec priorité aux navires qui participent depuis longtemps aux activités de pêche.

Le système de redevances des Falkland apporte une forte contribution aux recettes publiques tout en assurant la conservation des ressources de pêche. Le système repose sur la présence à bord d'observateurs chargés de collecter des données concernant les aspects biologiques, les prises, l'effort de pêche et la position du navire (des Clers, 1996).

Mesures structurelles

Si les mesures structurelles ont souvent été utilisées pour favoriser la construction de navires, notre attention se portera ici sur celles qui visent à restreindre les intrants. Comme c'est aussi le cas au sein de l'Union européenne, ces mesures n'ont généralement pas permis de limiter les intrants et ont souvent engendré des distorsions non voulues au niveau des conditions de production.

En Australie, après l'introduction de restrictions d'accès dans la pêcherie du Sud-Est en 1985, un règlement concernant le remplacement des navires a été introduit en 1986 dans le but de limiter les possibilités de remplacement de navires existants par des unités plus grandes et plus puissantes. Cela n'a pas permis d'enrayer la croissance des intrants, due aux progrès technologiques et à d'autres facteurs. Les licences sont devenues des actifs de valeur, les unités de capacité des navires étant

négociables. Cela s'est traduit par une hausse des coûts en capital pour les nouveaux entrants et a incité à utiliser de manière plus intensive les navires existants (OCDE, 1996).

Au Canada, dans le secteur de la pêche côtière des espèces benthiques de l'Atlantique, les exploitants de navires ont contourné les restrictions visant la longueur des unités de pêche en construisant des navires plus larges et plus profonds. Après l'introduction de restrictions visant la capacité des cales, les capacités ont continué d'augmenter grâce à l'amélioration des engins et des gréements (OCDE, 1996).

En Norvège, la loi sur la participation de 1972 comportait des dispositions relatives au remplacement des navires, visant à limiter les capacités des unités de pêche. Associées à un régime de quotas, ces mesures se sont manifestement avérées inefficaces. Selon les autorités norvégiennes:

"l'expérience montre que la régulation des intrants n'est pas suffisante pour garantir une utilisation durable des ressources" (OCDE, 1996 b).

Contrôles visant l'effort de pêche

Diverses restrictions visant l'effort et l'activité de pêche ont été introduites dans le monde, souvent en complément d'autres mesures comme les restrictions d'accès.

Dans le secteur de la pêche aux engins mobiles, les mesures de contrôle de l'effort incluent des restrictions visant le nombre de jours en mer, la durée des sorties de pêche et la durée minimale du temps devant s'écouler entre deux sorties. Dans le secteur de la pêche aux engins fixes, les mesures de contrôle de l'effort incluent la limitation du nombre des engins de pêche utilisés durant une saison. Ces contrôles ont généralement donné peu de résultats et ont engendré, au niveau de la production, des distorsions imputables à une augmentation des intrants non soumis à restriction.

Le rapport de l'OCDE (1996 a) signale que, au Canada, les restrictions visant la durée des séjours en mer, introduites en 1979 dans le secteur de la pêche au flétan du Pacifique, n'ont pu prévenir une augmentation de l'effort de pêche. La capacité aurait augmenté en raison de l'accroissement du capital, les jours de pêche passant de 65 en 1980 à 6 en 1990.

Aux États-Unis, des limitations visant la fréquence des sorties ont été introduites dans certaines zones, en 1981, en ce qui concerne la pêche de la perche de l'océan Pacifique. Les stocks n'ont cependant pas été reconstitués et restent faibles.

La limitation des heures de pêche, introduite dans le secteur de la pêche à la palourde d'Atlantique en 1997, n'a pas permis de prévenir l'augmentation de l'effort de pêche; par suite de l'augmentation continue des capacités de pêche, il a fallu réduire le temps de pêche autorisé. En 1990, les navires n'étaient autorisés à pêcher que six heures par semaine.

En octobre 1990, les contrôles visant l'effort de pêche ont été remplacés par un régime de QIT dans le secteur de la pêche à la palourde d'Atlantique. Les contrôles visant l'effort de pêche, exercés par l'industrie, et les réglementations régissant la taille des équipages et la durée des sorties, en vigueur dans le secteur de la pêche à la palourde d'Atlantique avant 1982, n'ont pas empêché une intensification de l'effort de pêche. Au début des années 1980, le nombre de navires a diminué, même si la taille des équipages a augmenté, et le nombre d'unités a de nouveau augmenté à la fin des années 1980, le nombre total de jours de pêche progressant constamment au cours de cette période.

En Australie, le nombre total de pièges pouvant être utilisés pour la pêche au homard de Western Rock a été limité à 76 623 unités en 1965, en complément d'autres mesures (restrictions d'accès, périodes d'interdiction, etc.). Cependant, cette limitation de l'effort de pêche n'aurait pas permis de restreindre l'effort de pêche, et ce en raison des améliorations introduites en ce qui concerne les engins, les méthodes et la technologie, ainsi qu'en raison de la pratique d'une pêche plus intensive.

En Islande, des contrôles visant l'effort de pêche ont été introduits en 1985 pour les poissons des espèces benthiques, en tant qu'option de remplacement des QIT. Ces contrôles auraient favorisé l'investissement en capital et n'auraient pas permis de prévenir une intensification de l'effort de pêche. Cette option a été supprimée en 1991.

Le rapport de l'OCDE (1996) sur les aspects économiques de la gestion des pêcheries a examiné 22 cas, essentiellement en dehors de l'UE, dans lesquels des quotas individuels ont été alloués à des fins de gestion. Après avoir recueilli certains éléments d'information révélant un gonflement du capital, un alourdissement des coûts d'exploitation et une accentuation des problèmes d'application, le rapport a conclu que les quotas individuels ne prévenaient pas réellement la surexploitation.

Taxes imposées et subventions versées aux exploitants de navires

De nombreux pays accordent une aide financière à l'industrie de la pêche afin de garantir le bien-être des pêcheurs et la rentabilité des exploitants de navires. Bien que, à court terme, ces mesures puissent se traduire par une amélioration des revenus provenant de la pêche et atténuer les effets de la diminution des possibilités de pêche, elles peuvent à long terme aller à l'encontre du but recherché en favorisant un accroissement des intrants et en encourageant la surcapacité.

Par exemple, l'aide publique - à l'exclusion des subventions pour la construction et le déclassement de navires - accordée par le gouvernement norvégien a atteint une moyenne annuelle de 1,3 milliard de couronnes (en prix constants) au cours de la période allant de 1964 à 1992, et a engendré une surcapacité. Les niveaux des aides financières ont récemment été réduits pour passer de 1,2 milliard de couronnes en 1990 à 120 millions de couronnes en 1995, les principaux régimes restant en place concernant les garanties de salaire minimal et les aides au transport (OCDE, 1996 b).

Un large éventail d'autres subventions et taxes affectent indirectement les intrants en influant sur les coûts et les bénéfices des exploitants de navires. Il n'est pas rare que ces mesures affectent involontairement le contrôle des intrants, en incitant les exploitants de navires à accroître leurs intrants.

Les données concernant les coûts et les recettes des flottes de pêche sont généralement fragmentaires. Cependant, selon la FAO (1993), les coûts d'exploitation annuels des flottes de pêche dans le monde étaient de 92 200 millions de dollars en 1989, pour une valeur totale des captures de 69 700 millions de dollars, ce qui implique une perte de quelque 22 500 millions de dollars avant prise en compte des coûts en capital.

Mesures techniques

À l'instar de l'UE, d'autres pays dans le monde ont mis en oeuvre un large éventail de mesures techniques de conservation. Les principales mesures introduites sont examinées ci-après.

D'une manière générale, les mesures techniques ne contribuent guère à la conservation des stocks. En réduisant l'efficacité de capture des navires, elles engendrent des inefficiences qui se traduisent par un alourdissement des coûts unitaires et par une baisse de rentabilité. Dans la mesure - limitée - où elles contribuent aux objectifs de la conservation des stocks, elles créent une ressource plus rentable, ce qui incite à accentuer l'intensité de pêche ou à accroître les intrants s'il existe des restrictions d'accès.

Règles applicables aux prises accessoires

De telles règles s'appliquent dans de nombreuses pêcheries. Elles sont particulièrement difficiles à mettre en oeuvre dans les pêcheries industrielles où la masse du poisson débarqué n'est guère facile à identifier. Comme le régime de TAC et de quotas, ces dispositions se heurtent également au problème posé par les débarquements illégaux et par les fausses déclarations, tout en accentuant le problème des rejets.

Restrictions visant le maillage des filets ainsi que la taille et le sexe des poissons capturés ou débarqués

L'OCDE (1996) présente une évaluation des données émanant de 50 pêcheries dans le monde, dans lesquelles ont été appliquées des restrictions sélectives visant la taille et le sexe des prises, en ce compris des dispositions concernant le maillage minimal, la fixation de tailles minimales de débarquement et des restrictions visant la pêche des crabes et des homards femelles portant des oeufs. Ayant constaté une augmentation des rejets dans quelques cas, une augmentation de la taille des stocks dans 10 cas et une diminution de ces stocks dans 18 cas, l'étude de l'OCDE (p. 108) conclut que:

"les informations disponibles n'étaient pas l'hypothèse d'un accroissement des stocks".

Restrictions en matière de rejets

Une interdiction des rejets a été introduite en Norvège mais, en l'absence de contrôles à bord, il est impossible d'apprécier son efficacité pour ce qui est d'éliminer la pratique de l'écrémage.

Autres mesures

Il existe diverses autres mesures techniques de conservation, comme la limitation de la longueur du filet pour la pêche du thon au filet dérivant.

Périodes et zones d'interdiction

En cas de fermeture saisonnière, et notamment en l'absence de TAC, les entreprises de pêche réagissent en réalisant des investissements dans le domaine technologique pour permettre à leurs navires d'effectuer le maximum de prises durant la période autorisée. Ce gonflement du capital, qui est un problème bien connu, ne peut se faire de manière immédiate. Un décalage se produit entre l'introduction de dispositions et l'augmentation de la puissance de pêche. Cela ménage un temps de répit durant lequel la mesure sera efficace mais, au fil du temps, il s'avérera nécessaire d'écourter la saison de pêche.

À titre d'exemple, citons deux cas concernant le Pacifique. En 1923, une fermeture de trois mois a été décidée pour protéger le flétan du Pacifique, lequel faisait l'objet d'une pêche s'étalant sur toute l'année. En 1928, il était devenu clair que cette interdiction saisonnière ne suffirait pas pour protéger l'espèce en question. En 1972, la pêche au flétan du Pacifique dans la division 2, au large de la Colombie britannique, avait été limitée à une saison de 101 jours (Commission internationale pour le flétan du Pacifique, 1973). En 1989, la division 2 A a été ouverte pour seulement trois périodes de 24 heures (Commission internationale pour le flétan du Pacifique, 1989). Le même déclin a en fait été enregistré dans les autres zones de la division 2.

On relève une expérience analogue en ce qui concerne la pêche à la rascasse noire: la saison de pêche qui s'étalait sur toute l'année en 1984 a été réduite, en 1992, à quelque 150 jours par le Conseil de gestion des pêcheries du Pacifique Nord (1993).

En conclusion, on peut dire que les fermetures de zones et les périodes d'interdiction produisent certains effets à court terme. Leur seul intérêt réel tient peut-être à ce qu'elles offrent une courte période de répit durant laquelle d'autres mesures peuvent être mises en place.

Références

Arnason R. (1995) On Selectivity and Discarding in an ITQ Fishery, *Paper presented to the IIIrd Bioeconomic Modelling Workshop of the European Association of Fisheries Economists*, SFIA, Edinburgh.

Clark I. (1988) New Zealand's ITQ Fisheries Management System, *Fisheries Economics Newsletter*, SFIA, Edinburgh.

des Clers, S.(1996) Structural adjustments of the distant fleet of European factory trawlers fishing for Loligo squid in Falkland Island Waters, *Paper presented at the European Social Science Fisheries Network Workshop*, Seville, September 5-7.

Copes P. (1992) Individual Fishing Rights: Some Implications of Transferability, *Proceedings of the VIth International Conference of the International Institute of Fisheries Economics and Trade*, IFREMER, Paris.

FAO(1993). Marine fisheries and the Law of the Sea: A decade of change (Rome, pp. 17-18).

International Pacific Halibut Commission (1973) *Annual Report 1973*, Seattle, Washington.

International Pacific Halibut Commission (1989) *Pacific Halibut Fishery Regulations 1989*, Seattle, Washington.

North Pacific Fishery Management Council (1993) *Implementation of IFQs for Sablefish and Halibut and Plans for the Rest of Alaska's Groundfish Fishery*, Anchorage, Alaska.

OECD(1996) *Synthesis report for the study on economic aspects of management of marine living resources by Ad Hoc Expert Group on Fisheries*, AGR/FI/EG(96)1, OECD, Paris.

OECD (1996b) A description of the Norwegian Fisheries Policy Objectives and the effects the measures have had, in *Reconciling pressures on the coastal zone: fisheries and aquaculture*, OECD, Paris.

Robins P. (1988) The Impact of New Zealand's Individual Transferable Quota Scheme on a Major Fishing Company, *Proceedings of the IVth International Conference of the International Institute of Fisheries Economics and Trade*, DIFER, Esbjerg.

Trondsen T. and J. Angell (1992) Regional Enterprise Share Quota (RESQ) Management System, *Proceedings of the IVth Annual Conference of the European Association of Fisheries Economists*, IREPA, Salerno.

VI. OPTIONS DE SUBSTITUTION AU RÉGIME ACTUEL DE TAC ET DE QUOTAS

Introduction

Trois exigences de la gestion des pêcheries peuvent être identifiées, qui permettent d'améliorer les bénéfices que la collectivité de la pêche et d'assurer la conservation des stocks, à savoir:

l'efficacité économique,
l'application effective des réglementations,
l'évaluation précise des stocks.

Les sections suivantes du présent rapport sont consacrées à l'examen des deux premières exigences. La troisième ne relève pas du champ couvert par ce rapport, sauf si elle a des incidences sur les deux premières exigences.

De ces exigences découlent cinq caractéristiques. Pour être efficace, tout système doit en effet:

remédier au problème des profiteurs,
remédier au problème tenant à la carence du marché,
être politiquement acceptable,
être administrativement faisable,
être compatible avec les traités européens en vigueur.

Dans le cadre d'un rapport de cette nature, il n'est ni possible ni indiqué de définir les systèmes avec exactitude et de spécifier des ensembles complets de règles d'exécution. Nous nous sommes plutôt employés à identifier les exigences fondamentales de plusieurs systèmes qui pourraient être introduits de manière efficace dans certains types de pêche, en remplacement du régime de gestion actuel, lequel a échoué. Nous examinerons également les avantages et inconvénients des options de remplacement, ainsi que les enseignements tirés de l'expérience fournie par d'autres régimes.

Toutefois, une tendance commune se dégage. Dans tous les cas, nous préconisons une période de transition relativement lente avant l'application pleine et entière d'un nouveau système. Il convient en effet de prévoir un délai suffisant pour le réajustement économique et, notamment, socio-économique. Dans la plupart des cas, nous envisageons un calendrier s'étalant sur vingt ans. C'est un délai suffisant, qui permet d'éliminer les distorsions engendrées par le régime actuel de gestion des pêcheries et d'achever, au besoin, le processus de reconstitution des stocks halieutiques et notamment des stocks de reproducteurs. La plie, le hareng et le cabillaud de la mer du Nord sont les seuls cas pour lesquels il est clair qu'une telle période transitoire, mûrement et soigneusement réfléchie, comporterait des risques pour les stocks, le risque encouru étant mineur dans le cas des deux espèces démersales. Il est heureux que, en tout état de cause, le stock de hareng de la mer du Nord se prête plus facilement à une action corrective, si celle-ci s'impose.

Certains des problèmes ayant mobilisé l'attention au cours des dernières années résultent de conflits entre des navires de pêche menant différents types d'activités sur le même lieu de pêche. Nous suggérerons également un moyen de prévenir de tels conflits.

Propriété de la ressource

Nombreux sont ceux qui estiment que la propriété de la ressource halieutique ou la possession de droits d'exploitation sont au coeur des problèmes liés aux profiteurs et à la carence du marché, problèmes qui engendrent surpêche, inefficience économique et gaspillage des bénéfices découlant des pêcheries. Toutefois, la propriété privée n'est pas une condition nécessaire pour la prise en charge, par l'industrie, de l'intégralité du coût économique de la pêche (en ce compris les externalités), prise en charge sans laquelle il y a carence du marché. Certes, des incitations économiques sont incontestablement associées à la propriété privée, laquelle favorise une utilisation efficace de la ressource, mais il existe d'autres moyens d'internaliser les coûts externes, comme le paiement d'une redevance sur les débarquements.

Pour l'essentiel, la propriété des ressources peut se situer à différents niveaux, à savoir l'Union européenne, l'État membre, la collectivité locale ou le secteur privé.

À l'heure actuelle, ce sont principalement les États membres qui, de fait, détiennent essentiellement la propriété de la ressource, même si l'Union européenne peut théoriquement en avoir la propriété, en vertu du traité de Rome. Les Pays-Bas, où les détenteurs de QIT dans le secteur de la pêche au chalut à perche possèdent des droits de propriété privée, constituent une exception notable. Les seules autres exceptions au sein de l'Union européenne concernent la petite pêche côtière au coquillage sédentaire, secteur dans lequel la propriété privée porte sur une zone de fond marin et sur le stock qui y vit.

Cependant, la propriété du droit d'exploiter les ressources est généralement concédée à ceux qui ont historiquement exercé le droit de pêche, encore que l'étendue des droits juridiques octroyés ne soit généralement pas définie de manière précise. Ainsi, on ne sait pas avec certitude si la propriété d'une licence est perpétuelle (même si elle est délivrée annuellement) ou si les licences peuvent être retirées pour des motifs autres que la pénalisation d'irrégularités.

La propriété de la ressource ne pose pas nécessairement problème, mais c'est un élément dont les autorités compétentes doivent tenir compte lors de l'instauration d'un système de gestion des pêcheries. Il est pratiquement acquis que les régimes fondés sur l'octroi de droits perpétuels engendreront beaucoup plus de problèmes juridiques et administratifs si le système échoue et doit être remplacé. D'un autre côté, la limitation dans le temps des droits ou de la propriété risque de diminuer sérieusement l'efficacité des systèmes reposant sur l'octroi de droits.

On peut ainsi distinguer deux catégories de propriété: la propriété publique et la propriété privée. Il reste que c'est aux gouvernements qu'il incombe de garantir une gestion efficace des pêcheries, même s'ils délèguent des responsabilités; les gouvernements sont en effet les seules structures à pouvoir prétendre représenter la société.

Structure de la gestion

La gestion des pêcheries comporte plusieurs éléments interdépendants comprenant non seulement un ensemble de règles, mais aussi des méthodes de prise de décision, d'administration et d'application. La structure de la gestion influe de manière déterminante sur le degré de succès des systèmes de gestion des pêcheries.

Cogestion, subsidiarité et acceptabilité du changement

Une structure de gestion a plus de chances de faciliter une gestion efficace des pêcheries si elle associe les exploitants de navires. À cet égard, plusieurs caractéristiques revêtent une importance déterminante, à savoir le degré de simplicité de la structure de gestion, la transparence des évaluations scientifiques et du processus décisionnel, l'équité des dispositions et le respect de ces dernières par les autres exploitants de navires.

Afin d'accroître le degré de cogestion, il serait possible de créer de nouveaux organismes ou de revaloriser le rôle des organisations industrielles existantes, comme les OP, en sorte qu'elles participent plus largement à la gestion des pêcheries.

Une plus grande transparence au niveau des avis scientifiques et des procédures décisionnelles contribuerait dans une large mesure à dissiper la méfiance des exploitants à l'égard des décisions prises en matière de gestion. À l'heure actuelle, les avis scientifiques sont émis sous la forme d'un ensemble d'options. Les scientifiques analysent les incidences du risque lié aux différentes options, mais ils ne communiquent pas les résultats de leurs analyses aux gestionnaires des pêcheries.

La subsidiarité offre une souplesse qui permet aux exploitants de navires de jouer un rôle dans la gestion des quotas, par l'intermédiaire des OP et autres organismes, et qui permet également d'adapter les réglementations en fonction des conditions locales. Cependant, les différences affectant les modalités de la gestion des pêcheries dans les divers États membres ou dans les différentes localités peuvent aussi engendrer des anomalies qui nuisent à la perception que les exploitants de navires ont de l'impartialité ou de la légitimité du système de gestion.

Divergence et compatibilité des systèmes de gestion

Théoriquement, en l'absence de coûts de transition liés à l'ajustement économique et social et de pratiques prédatrices de la part des grandes sociétés, l'harmonisation des conditions d'exploitation et la suppression des distorsions économiques sont indispensables pour garantir l'efficacité économique.

Cependant, l'existence de coûts de transition et l'anticipation de pratiques prédatrices de la part des grandes sociétés justifient le maintien de dispositions visant à protéger certains groupes de pêcheurs ou certaines communautés fortement tributaires de la pêche. C'est pourquoi il peut s'avérer nécessaire de mettre en place, pour la pêche côtière, des structures de gestion qui diffèrent de celles qui s'appliquent à la pêche hauturière. Bien que contraire aux dispositions relatives au marché unique européen, une approche modulée de la gestion, visant à protéger les régions tributaires de la pêche, serait conforme aux dispositions adoptées en matière de stabilité relative ainsi qu'aux tendances actuelles, allant dans le sens d'une gestion intégrée des zones côtières.

La prise en compte formelle d'objectifs socio-économiques dans la structure de gestion devrait permettre d'améliorer l'acceptabilité des changements proposés, notamment dans le contexte actuel, où certaines communautés de pêcheurs craignent de ne pouvoir survivre aux changements qui pourraient être apportés au régime de gestion de la PCP. Par exemple, les petits pêcheurs ont tendance à redouter non seulement la concurrence des grands navires et des navires étrangers qui pêchent dans leurs zones côtières traditionnelles, mais aussi l'impact de réglementations telles que la désignation de ports de débarquement.

Dans toute structure de gestion comportant plusieurs niveaux, il faut tenir compte de l'interface entre les différentes strates. À l'heure actuelle, cette compatibilité est aussi un élément à prendre en considération dans d'autres contextes. Par exemple, il faut aussi tenir compte de la compatibilité entre les régimes de gestion des pêcheries et entre les différentes mesures appliquées à la pêche plurispécifique, à l'utilisation d'engins multiples ou aux stocks relevant de plusieurs juridictions.

Il y a tout lieu d'adopter une approche plus intégrée de la gestion des pêcheries. Aujourd'hui prévaut une approche décousue qui réagit à l'état des stocks pris individuellement, en mettant en oeuvre une pléthore de mesures qui varient non seulement selon les pêcheries, mais aussi selon les pays, les régions et les types de navire. Une approche intégrée de la gestion des pêcheries se caractériserait par une coordination plus étroite au niveau européen ou à l'échelon régional en vue de planifier la gestion des pêcheries, de garantir la compatibilité des mesures adoptées dans différentes pêcheries et d'éviter toute complexité.

Dans la mesure où la subsidiarité permet de moduler les mesures de gestion et leur mise en oeuvre, il y a conflit avec les objectifs du marché unique européen, lequel vise à promouvoir l'harmonisation des conditions opérationnelles. Dans la mesure où elle crée des disparités de concurrence préjudiciables à certains exploitants de navires, toute différence au niveau des mesures de gestion et de leur application engendre des distorsions économiques et nuit à l'acceptation du système de gestion par les pêcheurs qui sont défavorisés.

Niveaux de gestion

Les différentes fonctions que sont la prise de décision, l'administration et l'application peuvent être assumées aux niveaux européen, régional (supranational), national ou local. À la lumière des considérations précédentes concernant la cogestion, la subsidiarité, la divergence et la compatibilité des systèmes de gestion, nous examinerons ci-après les avantages et inconvénients de la gestion conduite à différents niveaux. La gestion des pêcheries pourrait être assurée par un groupe ne comprenant que les États européens maritimes. Cependant, l'UE ne comptant actuellement que deux États membres non maritimes, nous n'examinerons pas séparément cette option.

Quel que soit le niveau auquel elle intervient, la gestion des pêcheries englobe quatre rôles essentiels:

- la définition des droits de pêche et des règles de gestion,
- la création d'un mécanisme d'attribution des droits de pêche,
- l'application des droits de pêche et des règles de gestion,
- la coordination avec d'autres autorités compétentes en matière de gestion.

En ce qui concerne le premier rôle, signalons qu'une règle commune de gestion s'applique actuellement dans l'ensemble de l'UE, en ce sens que tout navire de pêche commercial doit détenir une licence pour pêcher. À l'heure actuelle, la propriété de ces droits de pêche est réservée aux sociétés immatriculées dans un État membre. Toutefois, par analogie au régime applicable à la participation étrangère dans d'autres secteurs industriels, des transferts de licences de pêche peuvent être effectués par des sociétés de pêche étrangères s'établissant dans un autre État membre et achetant une licence à un exploitant de navire, ou par des propriétaires étrangers acquérant des parts dans des sociétés de pêche existantes. C'est ainsi que des sociétés japonaises ont pu implanter des unités de production d'automobiles ou d'équipements électriques dans divers États membres.

Gestion européenne

Avantages

L'objectif consistant à créer un marché unique européen en favorisant l'harmonisation des conditions d'exploitation constitue un solide argument qui plaide pour une structure de gestion unique couvrant l'ensemble de l'Europe. La mise en place d'une politique européenne, cohérente et globale, de la gestion des pêcheries et la promotion de la compatibilité des règles adoptées dans différentes pêcheries et dans différentes zones ne sont possibles que sous réserve d'y associer tous les États membres.

L'introduction, au niveau européen, d'un système commun de gestion des pêcheries et d'un régime commun de mise en application offrant les mêmes conditions aux exploitants de navires de tous les États membres est de nature à renforcer la légitimité du régime et de la structure de gestion en promouvant l'image d'un système juste.

Des arguments impérieux à de nombreux égards plaident en faveur d'une application au niveau européen. En dotant l'Union européenne d'un organisme chargé d'appliquer les mesures décidées, nous devrions être à même de réduire les disparités de concurrence engendrées par le degré relativement limité de respect des dispositions dans certains États membres. En outre, les administrations nationales et locales ne seraient pas tentées de céder aux pressions exercées par ceux qui souhaitent bénéficier d'avantages indus en obtenant un traitement moins sévère pour les navires locaux.

Certes, tous les États membres ne disposent pas de côtes maritimes et d'une flotte de pêche, mais tous consomment du poisson; aussi ont-ils tous un intérêt légitime à ce que l'Europe dispose de stocks halieutiques qui soient viables et d'un secteur de la pêche qui soit sain. Les entreprises du secteur de la pêche comme les consommateurs ont par ailleurs intérêt à ce que soit assurée la stabilité des approvisionnements à des prix raisonnables.

Inconvénients

Faute d'être associés de manière plus directe, les pêcheurs et les exploitants de navires de pêche tendent à considérer la prise de décision au niveau européen comme un processus lointain. Ils jouent actuellement un rôle indirect qui consiste à faire pression auprès de leurs représentants politiques pour obtenir ce qui constitue, à leurs yeux, le meilleur résultat possible. Il sera plus difficile de promouvoir l'adhésion à un tel système, même si la gestion au niveau européen n'exclut pas une cogestion faisant intervenir des instances composées, entre autres, de représentants du secteur de la pêche.

Le système actuel de fixation des TAC au niveau européen tend à nuire à l'acceptation de ce système par les pêcheurs et par les exploitants de navires de pêche. Le principe de la stabilité relative, appliqué à l'attribution de quotas entre États membres, reste contesté, et ce pour des raisons analogues.

Il faut s'attendre à ce que l'attribution de droits de pêche au niveau européen se traduise par une augmentation des transferts s'effectuant de ceux qui sont défavorisés, sur le plan de la concurrence, parce qu'ils opèrent dans des zones soumises à un contrôle relativement strict, vers ceux qui bénéficient de dispositions d'exécution relativement souples. Cela risque de susciter une vive opposition de la part des exploitants de navires opérant dans des régions qui craignent de ne pas être à même de soutenir la concurrence et de ne pouvoir conserver les droits de pêche existants.

La création d'un organisme européen chargé de veiller au respect des réglementations soulèverait des problèmes de souveraineté nationale; cela risque d'être politiquement inacceptable pour certains États membres et d'être en contradiction avec le principe de subsidiarité.

Gestion régionale (supranationale)

Avantages

Outre le fait de rapprocher les décisions en matière de gestion de tous ceux qu'elle concerne, la gestion régionale (supranationale) a pour principal avantage de n'associer aux décisions de gestion que les États membres dont les pêcheurs exploitent un stock donné ou opèrent dans une zone maritime déterminée. Par exemple, il serait possible de mettre en place une structure de gestion dans le cadre de laquelle seuls les pays possédant des quotas dans la mer du Nord seraient autorisés à participer à la prise de décisions concernant la gestion de cette zone.

Une autre solution consisterait à confier la gestion à une instance compétente pour une pêcherie donnée. Ainsi, différentes instances de gestion compétentes pour la pêche démersale mixte et pour la pêche pélagique couvriraient la mer du Nord. La gestion des pêcheries pélagiques couvrirait l'ensemble de la zone que le poisson traverse lors de sa migration vers les eaux du Nord, et s'appliquerait donc à une zone géographique différente de celle des pêcheries mixtes.

Conformément au principe de subsidiarité, le système et la structure de gestion pourraient être plus étroitement adaptés aux caractéristiques spécifiques de la pêcherie considérée.

La principale carence des régimes actuels de gestion tient à l'incapacité des États membres de les mettre en application. Une autorité régionale chargée de veiller au respect des dispositions échapperait aux pressions politiques intérieures.

Inconvénients

Selon que la gestion est assurée sur la base d'un stock ou sur la base d'une zone, la gestion régionale (supranationale) ne semble indiquée que dans les cas où un stock ou une zone sont exploités par des navires appartenant à plusieurs États membres. Le choix des pêcheries relevant de ces catégories risque de donner lieu à contestation, compte tenu des problèmes complexes d'attribution en résultant.

En raison des effets interspécifiques, de la migration et d'autres facteurs comme les prises accessoires, le niveau d'exploitation d'un stock peut influencer de manière sensible sur l'état des pêcheries en dehors d'une zone de gestion donnée. Des négociations entre les différentes autorités régionales de gestion pourraient s'avérer nécessaires afin de régler les conflits d'intérêt.

S'il conduit à l'application de règles différentes selon les zones de juridiction, un tel système pourrait engendrer de sérieuses difficultés en ce qui concerne l'exploitation et le contrôle des navires opérant dans plusieurs zones. Théoriquement, il est possible de contraindre les navires à ne participer qu'à une seule pêcherie, mais une telle mesure serait fort mal accueillie. L'application de règles différentes peut nuire à la compétitivité de certains exploitants de navires et à l'acceptation du système de gestion par les exploitants qui sont défavorisés.

La prise de décision au niveau régional (supranational) risque toujours d'être perçue par les pêcheurs et par les exploitants de navires de pêche comme étant trop distante, même si l'éloignement est moindre que dans le cas d'une gestion assurée au niveau de l'Union européenne. L'exclusion de certains États membres du processus décisionnel de l'UE risque d'être politiquement inacceptable pour les exclus, en particulier s'ils contribuent aux coûts de gestion ou si une grande partie des prises est débarquée, transformée ou consommée dans d'autres États membres.

L'exclusion permanente des navires d'États membres qui n'ont pas traditionnellement participé à une pêche donnée risque d'être politiquement inacceptable pour les exclus et d'être en contradiction avec le principe de non-discrimination.

Gestion nationale (au niveau des États membres)

C'est la structure de base qui prévaut actuellement. Les États membres octroient des licences et des quotas aux entreprises de pêche enregistrées sous leur pavillon et assurent le contrôle des quotas alloués à ces navires, mais ils veillent à ce que tous les navires opérant dans leur zone économique exclusive respectent les mesures techniques relevant de la politique commune de la pêche .

Avantages

Cela rapproche encore les décisions de ceux qu'elles concernent, comme le veut le principe de subsidiarité. La gestion au niveau national cadre bien avec le principe de stabilité relative ainsi qu'avec la notion de souveraineté nationale.

Inconvénients

La gestion nationale semble convenir tout particulièrement lorsqu'un stock ou une zone sont exploités uniquement par les navires d'un État membre, comme c'est le cas à l'intérieur des bandes côtières. Les conflits survenant entre entreprises de pêche au sujet des lieux de pêche, des stocks halieutiques ou de l'activité de pêche doivent être réglés par le biais de négociations bilatérales ou multilatérales (par exemple, au niveau régional ou à l'échelon de l'Union européenne), en sorte qu'une telle structure de gestion continue à faire intervenir la négociation politique entre États membres.

Toutefois, même lorsqu'un stock ou une zone ne sont exploités que par les navires d'un seul État membre, des facteurs tels que les effets interspécifiques, la migration et autres éléments peuvent aussi engendrer des conflits. Cela donne à penser qu'une telle structure de gestion requiert un instrument de coordination aux niveaux régional et européen.

L'existence de différences au niveau des règles locales, en matière d'application et en termes de droits d'exploitation, s'agissant par exemple des quotas alloués, peut défavoriser les exploitants de navires de certains pays et nuire ainsi à l'acceptation du système par les pêcheurs qui sont défavorisés. De telles différences créent des contrastes particulièrement forts dans les cas où des sociétés exploitent des navires dans plus d'un État membre.

Gestion locale

Dans l'Union européenne, de nombreuses petites pêcheries continuent à être gérées au niveau local dans le cadre de la PCP.

Avantages

Dans un tel système de gestion, la prise de décision intervient au niveau le plus proche possible de ceux qui sont directement concernés. Ce sentiment de proximité du processus décisionnel peut se traduire par une meilleure adaptation des mesures aux conditions locales et une plus grande compréhension des raisons sous-tendant les mesures adoptées, ce qui devrait dès lors faciliter l'acceptation des restrictions visant les activités de pêche.

Inconvénients

La gestion locale semble convenir tout particulièrement lorsqu'un stock ou une zone sont uniquement exploités par les navires d'une seule localité, comme c'est le cas de la pêche côtière aux mollusques. Dans d'autres cas, des conflits d'intérêt risquent de surgir entre les différentes administrations locales, conflits qu'il faudra résoudre par le biais de négociations nationales, bilatérales ou multilatérales.

Toutefois, même lorsqu'un stock ou une zone sont exploités uniquement par les navires d'un État membre, des facteurs comme les effets interspécifiques et la migration, entre autres éléments, peuvent aussi engendrer des conflits d'intérêt entre les administrations locales et nationales.

L'existence de différences au niveau des règles locales, en matière d'application et en termes de droits d'exploitation, s'agissant par exemple des quotas alloués, peut désavantager, au plan compétitif, les exploitants de navires de certaines localités, ce qui nuit à l'acceptation de cette structure par les pêcheurs qui sont défavorisés. De telles différences créent des contrastes particulièrement marqués dans les cas où des entreprises exploitent des navires relevant de plusieurs autorités de gestion.

Cette structure ne peut donc être envisagée que pour les petites pêcheries côtières.

Contrôles visant la production

TAC et quotas

De nombreux systèmes de gestion susceptibles de se substituer à ceux qui existent actuellement au sein de l'UE, en ce compris les QIT et les droits de quotas, reposent sur l'attribution de quotas et requièrent dès lors le maintien d'un régime de TAC et de quotas. Les TAC ont pour effet de limiter l'activité économique et ils doivent être fixés sur la base d'avis économiques et scientifiques valables. S'il est moins aisé de définir le niveau de captures compatible avec l'efficacité économique, il reste possible, en l'absence de telles données économiques et scientifiques, d'adopter à l'égard des TAC une approche évolutive, en prenant en compte la taille et l'âge des poissons débarqués.

De nombreuses pêcheries, y compris celles qui visent des espèces pélagiques, pourraient être mieux gérées si la gestion prenait pour base la saison, et non l'année. Les quotas doivent se référer à des zones spécifiques et se rattacher aux stocks halieutiques, tant il est vrai qu'un quota ne peut être valablement fixé si ce n'est par référence au stock. À la fin de l'année ou de la saison, les problèmes de dépassement de quotas qui ne peuvent être réglés sur la base du TAC en vigueur, pourraient l'être l'année ou la saison suivante, moyennant une sanction consistant à réduire le quota selon un taux prédéterminé.

Les systèmes de gestion fondés sur l'attribution de quotas s'appliquent plus facilement aux pêcheries monospécifiques qui comptent un nombre relativement limité de lieux de débarquement relevant d'une

seule et unique juridiction. De tels systèmes peuvent s'appliquer à la pêche des crustacés non sédentaires, comme le homard et le crabe, ainsi qu'aux pêcheries pélagiques et démersales. S'il est fait usage d'une mesure ne relevant pas des mécanismes du marché, les premières attributions de quotas seront vraisemblablement effectuées, le plus souvent, sur la base des performances historiques de chacun des navires d'une société de pêche.

Compte tenu des problèmes d'application qui se posent actuellement dans la plupart des États membres, il faudrait également améliorer de manière sensible le respect des dispositions en vigueur si l'on veut qu'un système de gestion fondé sur l'attribution de quotas soit efficace. D'une manière générale, plus la chaîne de distribution est longue, plus il est aisé de contrôler le respect des dispositions. Il est fort peu probable que l'on puisse contrôler efficacement les petits navires qui débarquent leurs prises sur une plage pour approvisionner les poissonniers ou les restaurateurs locaux. Pour garantir l'efficacité économique et la durabilité, tout système de gestion fondé sur l'attribution de quotas doit reposer sur une évaluation raisonnablement précise des stocks et sur un contrôle efficace du respect des dispositions en vigueur.

Les efforts accrus consentis pour contrôler les débarquements, faire respecter les quotas et pénaliser les dépassements de quotas et les fausses déclarations de débarquement seront nécessairement mal accueillis par ceux qui enfreignent actuellement les règles, notamment s'ils ont le sentiment que ces contrôles renforcés compromettent la viabilité de leurs activités. En revanche, on peut compter sur le soutien des exploitants de navires qui respectent les restrictions imposées en matière de quotas. D'une manière plus générale, ces mesures seront mieux acceptées si, dans le même temps, le système ou la structure de gestion font l'objet des modifications jugées nécessaires pour améliorer le régime en place, ou pour le rendre plus équitable.

Tous les systèmes de gestion reposant sur l'attribution de quotas tendent à aggraver le problème des rejets, dans la mesure où ils limitent les volumes de poisson débarqués, à moins que ne soit strictement appliquée la règle voulant que toutes les prises soient débarquées. Théoriquement, les problèmes de rejet liés à un déséquilibre entre les quotas alloués et la part relative des espèces sous quota capturées peuvent être atténués en fixant les TAC selon une approche plurispécifique, en sorte que les niveaux de quotas fixés pour les différentes espèces tiennent compte de leur part relative dans les prises. Dans la pratique, il peut s'avérer difficile de prévoir avec précision quelle sera la part relative des différentes espèces prises, dans la mesure où leur abondance relative varie d'un lieu de pêche à l'autre. Toutefois, les systèmes de gestion autorisant les exploitants de navires à commercialiser leurs quotas en fonction du niveau réel de leurs prises peuvent contribuer à atténuer ces problèmes de rejet.

En outre, dans le cadre d'un système de quotas, la pêche d'espèces non couvertes par le régime de quotas peut aussi engendrer de réels problèmes de rejet en cas de dépassement des prises accessoires. C'est notamment le cas lorsque la capture d'autres espèces se poursuit après épuisement d'un quota. S'il est possible d'atténuer le problème des rejets en allouant un quota de prises accessoires aux navires prenant pour cible les espèces non soumises à un quota, il peut également s'avérer difficile de prévoir avec précision quelles seront, dans les captures effectuées, les parts relatives des espèces sous quota et des espèces non soumises à un quota.

Tout comme d'autres systèmes de gestion, un régime fondé sur l'attribution de quotas aurait pour effet d'accroître les bénéfices relatifs tirés de la pêche d'espèces non réglementées, ce qui inciterait les exploitants de navires à pêcher des espèces non soumises à quota et renforcerait donc la pression exercée sur ces pêcheries. Afin de prévenir une course à la pêche, il faudrait garantir qu'une pêcherie

ne sera pas fermée tant qu'un détenteur de quota n'aura pas pleinement épuisé son quota, ou instaurer des sanctions adéquates en cas de prises excessives et prévoir une compensation en faveur de ceux qui ne peuvent pas exploiter pleinement leur quota.

Dans chaque cas, il est suggéré que, dans le cadre de la transition vers le nouveau système, l'allocation initiale de quotas tienne compte des niveaux existants des débarquements et que les TAC soient fixés à ce niveau pour une période de deux ans. L'attribution de volumes de débarquements officiels, augmentés d'un volume estimé de débarquements illégaux, avantagerait ceux qui ont respecté les quotas fixés dans le cadre du régime en vigueur par rapport à ceux qui n'ont pas respecté ces quotas.

Si l'on faisait abstraction des avis scientifiques pendant une courte période, le recrutement annuel risquerait d'être compromis; ce risque serait mineur pour les stocks d'églefin ou de plie de la mer du Nord, mais les incidences pourraient être considérables pour le hareng de la mer du Nord. Dans les eaux européennes, aucun autre stock n'est soumis à une menace aussi directe. En cas de non-recrutement pour le cabillaud ou la plie en mer du Nord, il est possible de remédier à la situation en abaissant les TAC a posteriori. Pour le hareng, la situation est différente. Il est beaucoup plus facile de surexploiter les stocks pélagiques étant donné que ces espèces vivent généralement en bancs. À moins que le stock de hareng de la mer du Nord ne se repeuple, il serait peu sage de faire abstraction des avis scientifiques.

Redevances de quotas

Environnement opérationnel

Les modalités d'attribution des quotas aux exploitants de navires au niveau des États membres dépendraient nécessairement de la question de savoir si les redevances de quotas sont fixées aux niveaux européen, national ou local. Si l'on veut s'en tenir au principe de la stabilité relative, il est possible de maintenir les quotas nationaux existants, mais cela n'est pas un préalable indispensable.

Quel que soit le niveau auquel intervient la fixation des redevances de quotas, aucun autre mécanisme n'est requis si ces redevances sont définies en sorte que la demande de quotas corresponde précisément à l'offre. Toutefois, si les redevances de quotas sont fixées au niveau de l'Union européenne ou à l'échelon régional, l'équilibre entre l'offre et la demande ne pourra d'une manière générale être réalisé qu'en l'absence d'un système national d'attribution de quotas.

Si les redevances de quotas sont fixées à un niveau tel que la demande dépasse l'offre, un autre mécanisme de contingentement sera requis pour répartir les quotas entre les exploitants de navires. Ce mécanisme pourrait tenir compte de caractéristiques telles que la taille des navires et le nombre de pêcheurs employés, ou se baser tout simplement sur les captures effectuées antérieurement. (Si les redevances de quotas sont fixées à un niveau tel que la demande de quota est inférieure à l'offre, il est évident qu'aucun autre mécanisme n'est requis pour l'attribution des quotas).

Pour l'essentiel, un régime de TAC et de quotas requiert des mécanismes permettant de fixer et de recouvrer les redevances de quotas et de veiller à ce que les exploitants de navires ne dépassent pas leurs quotas.

Le système

Les redevances prélevées devraient être modulées en fonction des facteurs qui influent sur le niveau des coûts externes. Ceux-ci sont liés à l'espèce, à l'âge ou à la taille du poisson, ainsi qu'au potentiel de croissance et de saturation. Toutefois, il serait plus simple de prélever une redevance fixe par tonne de l'espèce sous quota considérée, comme cela se fait actuellement dans le cadre du système namibien; ajoutons qu'une telle solution contribuerait vraisemblablement de manière plus efficace à promouvoir une exploitation efficiente en termes économiques et une conservation rationnelle des stocks.

En cas de non-épuiement d'un quota, la remise accordée ne devrait pas être intégrale, de manière à tenir compte du coût de substitution de la non-utilisation du quota. Les exploitants de navires seraient de la sorte incités à utiliser leurs quotas et, partant, le risque de non-utilisation des possibilités de pêche attribuées en serait réduit d'autant.

Au prix d'une diminution de l'efficacité économique théorique, il serait possible d'accorder des remises à certaines catégories d'exploitants de navires, et ce pour des raisons socio-économiques tenant au lieu de débarquement. Cela pourrait être tout particulièrement souhaitable, dans un premier temps, pour contribuer à dissiper les inquiétudes nourries par certains groupes qui craignent de ne pouvoir soutenir la concurrence.

Il conviendrait de veiller à ce que les redevances - de même que les écarts affectant les prix des débarquements et les coûts d'exploitation - n'aggravent pas les problèmes de rejet liés aux pratiques d'écrouissage.

Une approche progressive de l'augmentation des redevances aurait pour avantage de ne pas induire, au niveau des coûts d'exploitation des navires, des bouleversements qui risqueraient de compromettre la viabilité de nombreux exploitants. Il serait assurément plus facile d'introduire des redevances ou de les augmenter pendant les années caractérisées par une relative abondance des stocks ou bénéficiant d'autres facteurs favorables, lorsque les coûts unitaires de la pêche sont relativement bas.

À un prix donné, il est peu probable que les ventes de quotas correspondent exactement à ce qu'escomptaient les gestionnaires des pêcheries, étant donné que d'autres facteurs influant sur la demande peuvent accroître ou réduire l'intérêt que présente l'achat de quotas. Pour remédier à cet inconvénient, la vente de quotas ne devrait porter que sur de courtes périodes, par exemple un mois ou un trimestre, et non sur l'année entière, en sorte que la redevance puisse être adaptée en fonction de l'évolution de la pêcherie considérée. Si le montant de la redevance est trop bas pour que le mécanisme des prix puisse limiter la demande de manière suffisante, il pourrait s'avérer nécessaire de recourir à certains instruments de contingentement moins efficaces. S'il est difficile de fixer les redevances à un niveau tel que la demande corresponde précisément à l'offre sans recourir à un mécanisme ne relevant pas du marché, on peut facilement y parvenir en recourant à une procédure d'adjudication ou d'appel d'offres (cf. *infra*, section consacrée aux quotas attribués dans le cadre d'adjudications).

Avantages

Un système de redevances est à même de remédier à la carence du marché en augmentant les coûts d'exploitation supportés par les exploitants de navires afin de tenir compte des coûts externes engendrés par leur activité de pêche.

La fixation du taux des redevances au niveau de l'Union européenne aurait l'avantage d'être simple et contribuerait à faire en sorte que des conditions uniformes s'appliquent aux exploitants de navires, conformément aux dispositions visant à réaliser un marché unique européen. La fixation des redevances par le biais de procédures d'adjudication aurait pour avantage de permettre l'adaptation des TAC à la demande, ce qui favoriserait l'efficacité économique en réduisant les coûts d'exploitation à un minimum.

Inconvénients

L'impact que les redevances peuvent avoir sur l'activité totale de pêche n'est pas clairement établi. À court terme, la hausse des coûts d'exploitation induite par les redevances pourrait inciter les pêcheurs à accroître leur effort de pêche pour tenter de compenser cette hausse des coûts par une augmentation des captures, et ce afin de préserver leurs revenus. Cela tendrait à les inciter à ne pas respecter les quotas et à accroître le volume de capture des espèces non soumises à un quota.

La fixation des redevances aux niveaux national ou local risque d'engendrer des distorsions de concurrence, les quotas étant soumis à des redevances variables selon les pays ou les localités. Cela irait à l'encontre de l'harmonisation des conditions d'exploitation au sein du marché unique européen; en outre, cela tendrait également à provoquer le mécontentement des exploitants lésés, ce qui nuirait à la légitimité du système.

Conservation et durabilité

La conservation et la durabilité seraient essentiellement garanties par le système de TAC et de quotas, pour autant qu'il soit appliqué de manière effective.

Participation des entreprises à la gestion

Il est peu probable que la responsabilité de la gestion d'un système de redevances de quotas puisse être facilement déléguée aux exploitants locaux ou aux organisations locales de pêcheurs, étant donné que cela créerait un conflit fondamental d'intérêt en ce qui concerne les coûts d'exploitation.

Quotas attribués par voie d'adjudication

Le système

Le système est relativement simple dans la mesure où les appels d'offres en vue de l'attribution de quotas mensuels, trimestriels ou annuels non transférables peuvent être lancés selon les procédures normales du marché et où les quotas peuvent être adjudgés selon ces mêmes procédures.

Une autre solution consiste à attribuer les quotas selon une procédure d'enchères. Cette formule ne présente aucune différence réelle par rapport à un système d'appel d'offres. L'autorité chargée de la gestion optera pour l'une ou l'autre option pour des raisons de commodité administrative.

La formule d'attribution de quotas par voie d'adjudication correspond pratiquement à un régime de QIT ne comportant qu'un seul propriétaire - en l'occurrence, le gouvernement agissant en qualité de représentant de la société - qui concède des quotas aux propriétaires de navires.

Avantages

Ce système permet d'éviter les problèmes d'iniquité que pose l'attribution initiale de QIT et il est probablement plus proche des conceptions prévalant en Europe en matière de propriété privée et publique. Ce système remédie à la carence du marché, est relativement simple à gérer et prélève une partie de la rente économique au profit de la société au lieu de conférer un avantage exceptionnel à un opérateur du secteur privé. Ce système est souple; il ne crée pas d'obstacle à l'entrée sur le marché et n'engendre pas de concurrence déloyale entre les participants de la première et de la deuxième générations.

Le respect des dispositions se trouverait facilité dans la mesure où ceux qui ont acheté des quotas n'apprécieraient guère les activités des fraudeurs. Ce système engendrerait une activité économique efficace, à faible coût, pour autant que les TAC soient correctement fixés.

La fixation des redevances par le biais d'adjudications au niveau national a le mérite de permettre l'adaptation entre l'offre et la demande de quotas, ce qui reste compatible avec les attributions de quotas nationaux prévues par les dispositions concernant la stabilité relative.

Inconvénients

Il faudra quelque temps pour que les entreprises du secteur s'adaptent à l'obligation d'acheter des quotas, ce qui pourrait, provisoirement, poser un problème d'ordre politique. Néanmoins, à la lumière de l'expérience acquise avec les QIT, on peut s'attendre à ce que ce système soit viable à long terme, même s'il n'a encore été expérimenté dans aucun pays.

Transition

En raison des problèmes politiques qui ne manqueraient pas de se poser lors du lancement du système d'attribution des quotas par voie d'adjudication, il serait nécessaire - à l'exception peut-être de deux ou trois stocks sérieusement menacés - de fixer les TAC à des niveaux compatibles avec le niveau réel des débarquements - en tenant compte des débarquements illégaux - pendant les deux premières années, avant d'ajuster les TAC de manière à tendre vers l'efficacité économique et la durabilité.

Conservation et durabilité

Pour autant que les TAC soient correctement fixés, un système d'attribution de quotas par voie d'adjudication garantira une bonne conservation des stocks et assurera la durabilité. On ne peut se prononcer avec certitude sur les effets que ce système aurait sur les rejets, mais il est sûr qu'il favoriserait la diffusion de bonnes pratiques parmi les pêcheurs, le relèvement des TAC se traduisant par un abaissement du coût unitaire des quotas. La non-transférabilité pourrait engendrer des rejets supérieurs à ce qui est nécessaire. Ce problème pourrait cependant être minimisé en écourtant et en assouplissant les périodes d'application des quotas.

Participation des entreprises à la gestion

La participation des entreprises faciliterait la gestion d'un tel système d'adjudication (ou de mise aux enchères); il est clair que les organisations de producteurs et autres associations analogues ont un rôle à jouer en ce qui concerne la surveillance des relevés de quotas.

Quotas individuels

Allocation initiale

On peut supposer qu'un système d'attribution de quotas sur une base annuelle, n'autorisant aucun échange direct entre les entreprises de pêche, reposerait sur les performances historiques de chacun des navires appartenant aux entreprises en place.

Environnement opérationnel requis

Plus la chaîne de distribution est longue, plus les chances de garantir le respect des dispositions sont grandes. Il est fort peu probable que l'on puisse contrôler de manière efficace les petits navires qui débarquent leurs prises sur une plage pour approvisionner les poissonniers et les restaurateurs locaux.

Le système

Tout comme les régimes de gestion fondés sur les quotas, la formule des quotas individuels se prête à une large application; des variantes sont déjà mises en oeuvre au Royaume-Uni et dans certains autres États membres. Toutefois, afin de réduire les rejets dans le secteur des pêcheries plurispécifiques, l'attribution des quotas doit se faire en fonction des taux de capture escomptés pour les différentes espèces sous quota.

Si l'on fait abstraction du fait qu'il implique l'attribution de quotas et le contrôle de l'utilisation de ces quotas sur une base individuelle, ce système est simple du point de vue administratif. À l'exception des rejets dans les pêcheries plurispécifiques, rejets qui sont dus au fait que les quotas alloués ne correspondent pas aux taux réels de capture des différentes espèces sous quota, ce système offre la souplesse nécessaire pour adapter les quotas en fonction des possibilités de pêche existantes.

Les exploitants de navires seraient autorisés à utiliser leurs quotas sans limitation de temps. Cela éviterait toute "course à la pêche", avec les inefficiences qui en résultent en termes d'exploitation, en prévision d'une fermeture prématurée de la pêche.

Afin d'éviter tout problème de surdéclaration, les quotas alloués ne devraient pas être liés à l'utilisation antérieure des quotas. Les TAC devraient au contraire être fixés en fonction de l'utilisation prévue des quotas.

Comme pour d'autres systèmes, il est indispensable de veiller à l'application effective des dispositions si l'on veut que la gestion soit efficace. La réduction du nombre des ports de débarquement ou des marchés d'écoulement contribuerait à une meilleure application des dispositions en facilitant le contrôle et le pesage des caisses, mais une telle mesure risque de ne pas être acceptable pour les États membres possédant des côtes très étendues.

Avantages

Pour autant que la pêche reste ouverte sur toute la durée de la saison, les quotas individuels pourraient marquer la fin de la course à la pêche. Cela pourrait conduire à une amélioration de la qualité des poissons débarqués dans la mesure où l'entreprise de pêche serait incitée à accroître la valeur qu'elle dégage de ses prises limitées.

Les quotas individuels sont de nature à atténuer les problèmes de mise en application des dispositions. Bien que n'étant pas directement négociables, les quotas individuels créent nécessairement un droit de propriété privée, ce qui favorise l'acceptation de mesures d'application efficaces. Les restrictions visant la négociabilité des quotas sont de nature à offrir une protection aux communautés fortement tributaires de la pêche, même si l'intérêt pratique de telles restrictions serait quelque peu limité, comme le montre la controverse qu'alimente actuellement la pratique du "quota-hopping".

Inconvénients

S'agissant, par essence, d'une forme de contingentement administratif, un tel système n'incite guère à réduire la surcapacité des flottes et ne favorise guère l'efficacité économique. L'une des carences majeures tient au fait que la pratique consistant à rejeter du poisson commercialisable se poursuivra.

Si les quotas peuvent être transférés lors de la vente des navires, le système risque d'avoir un effet transitoire. Comme l'illustre l'exemple des Pays-Bas, ce système se transformera probablement, dans la pratique, en une forme restrictive de QIT, la valeur des quotas alloués étant capitalisée dans le prix de vente du navire.

L'application a été l'un des principaux points faibles des systèmes de ce type qui sont déjà mis en oeuvre au sein de l'UE. Des problèmes de surcapacité, de faiblesse des quotas et de carence au niveau de l'application ont causé l'échec de ces systèmes de gestion.

Les disparités affectant les allocations de quotas continueront vraisemblablement à alimenter de vives controverses, ce qui nuira à l'idée que les exploitants de navires se font de l'équité du système et ne le incitera guère à accepter ce système.

Transition

Afin de préserver l'emploi et les revenus locaux, il conviendrait d'adopter des dispositions interdisant la vente de navires, et des quotas qui leur sont alloués, à des sociétés de pêche originaires d'un autre pays, par exemple en rendant obligatoire l'appartenance à des associations nationales d'exploitants de navires, comme les OP. Le libre-échange entre les entreprises de l'UE ne pourrait être autorisé que si les dispositions concernant le marché unique européen priment sur le principe de la stabilité relative.

Compte tenu du fait que, dans leurs comptes financiers, les entreprises annulent des éléments de capital qui, en réalité, continuent d'exister, il est probable qu'un programme de désarmement financé sur les fonds publics s'avère nécessaire pour compléter le régime à son stade initial.

Conservation et durabilité

Moyennant une application adéquate du dispositif, une pêcherie gérée selon un système de quotas individuels devrait s'avérer durable.

Participation des entreprises à la gestion

La gestion des quotas peut être déléguée à des groupes d'entreprises, comme cela se fait au Royaume-Uni.

Quotas individuels transférables

Allocation initiale

L'allocation initiale de quotas doit se faire non pas sous la forme d'un tonnage défini, mais sur la base d'un pourcentage donné du quota national, du quota régional ou des TAC, selon le niveau de gestion choisi. L'allocation de quotas exprimés en tonnage risquerait de contraindre les gouvernements à racheter les quotas si un stock venait à s'effondrer pour des raisons imprévues.

Une telle allocation de quotas peut se faire à perpétuité ou pour une période déterminée. Les quotas peuvent alors être négociés ou loués entre entreprises de pêche.

Environnement opérationnel requis

La mise en oeuvre du système serait complexe, mais elle pourrait se faire en désignant des acheteurs agréés qui auraient le droit exclusif d'acheter le poisson frais débarqué, après vérification de l'origine de ce poisson.

Les QIT requièrent un environnement qui soit de nature à simplifier les problèmes d'application tout en étant suffisamment souple pour permettre un fonctionnement relativement libre du marché, faute de quoi le système ne fonctionnera pas. Le système fonctionnera d'autant mieux que le nombre des règles régissant la vente et l'acquisition de QIT sera limité.

Le système

Dans le cas des pêcheries partagées entre plusieurs États membres, il est indispensable que le système soit appliqué de manière équitable et qu'il soit mis en oeuvre de manière à éliminer le problème des "profiteurs".

Les volumes de poisson acquis par les acheteurs agréés devraient correspondre aux débouchés et faire l'objet d'un contrôle a posteriori. Le contrôle exercé aurait un effet dissuasif sur la pratique consistant à surcharger les caisses. Ce système pourrait aussi être appliqué efficacement si le nombre des ports de débarquement ou des marchés d'écoulement était relativement limité.

Le fait de dispenser les petits navires de l'application du régime créerait de sérieux problèmes. En Islande, les exemptions se sont traduites par une croissance substantielle du secteur des petits navires. En Nouvelle-Zélande, les petits pêcheurs à temps partiel ont été exclus du secteur dès le lancement du système. Tout nouveau système devrait accorder une attention particulière à la situation des petits navires exploités à temps partiel.

Il est essentiel de permettre l'achat de quotas afin de réduire les rejets. Cela revêt une importance fondamentale pour le bon fonctionnement du marché des quotas; cette pratique est du reste conforme à la façon dont les entreprises opèrent dans de nombreux autres secteurs de l'économie.

Durée de la propriété

La distribution de quotas implique un transfert de propriété du secteur public vers le secteur privé. L'attribution de quotas portant sur une période donnée a pour effet de réduire la valeur de l'actif et nuit ainsi à l'efficacité du marché. La valeur actuelle de l'actif intègre les bénéfices répartis sur toute

sa durée de vie, ce qui réduit l'incitation à assurer le maintien de la pêcherie. Cela peut aussi détériorer la position des emprunteurs potentiels, lorsque la valeur de l'actif détenu par la société de pêche doit être fournie comme caution, par exemple pour contracter un prêt bancaire en vue d'acheter un nouveau navire. D'un autre côté, l'allocation de quotas perpétuels peut engendrer des complications juridiques si l'on veut un jour abolir le système.

Avantages

Il ne fait aucun doute que, théoriquement, les QIT sont potentiellement à même de régler les problèmes d'inefficacité économique, imputables à la carence du marché, que connaissent la plupart des pêcheries non réglementées ou mal gérées. En particulier, en Europe, la course à la pêche cesserait si la pêcherie restait ouverte sur toute la période, et la surcapacité endémique disparaîtrait après une période d'ajustement.

Le système est de nature à produire une amélioration de la qualité du poisson débarqué dans la mesure où l'entreprise de pêche est incitée à accroître la valeur qu'elle tire de ses prises limitées.

Enfin, le système permettrait le désarmement des capacités excédentaires; en vendant leurs quotas, les entreprises cessant leur activité recevraient une compensation financière sans qu'il faille recourir aux deniers des contribuables.

Il convient cependant de noter que cela ne se traduira pas automatiquement par une diminution du nombre des navires ou par une baisse de l'emploi dans le secteur de la pêche; néanmoins, il y aura tassement des distorsions affectant le dosage capital/travail, distorsions dues aux tentatives visant à tourner le système en place. Si les stocks se reconstituent en nombre ou en poids, il y aura peut-être des possibilités d'apport complémentaire de capital et de main-d'oeuvre.

Les QIT n'apportent pas de solution directe au problème de l'application des dispositions. Toutefois, la création d'un droit de propriété privée constituera un actif tangible pour les entreprises de pêche et favorisera le respect des dispositions dans la mesure où les entreprises, prenant conscience du fait que tout dépassement des quotas réduit la valeur des actifs détenus par les autres, seront favorables à la mise en oeuvre de mesures d'exécution efficaces. L'expérience néerlandaise montre que les QIT modifient l'attitude des entreprises de pêche à l'égard des dépassements de quotas et engendrent une demande en faveur d'une application efficace, ce qui facilite la tâche des autorités politiques et administratives.

Inconvénients

La principale faiblesse de ce système tient au fait que les rejets de poissons commercialisables risquent de se poursuivre. Les engins de pêche n'étant pas parfaitement sélectifs, des rejets de jeunes poissons sont inévitables dans le cadre de l'activité de pêche. Il est possible que les rejets augmentent ou diminuent dans le contexte d'un régime de QIT. À cet égard, il convient de tenir compte de la nécessité d'améliorer la taille des stocks et la conservation des petits poissons, ce qui dépend dans une large mesure du taux de croissance d'une espèce par rapport à son taux de mortalité naturelle, ainsi que de la demande du marché (préférence pour des poissons de petite ou de grande taille).

La création d'un actif possédant une valeur signifie que les entreprises de pêche devront tenir compte de l'impact, sur leur position financière, de la législation régissant les successions et du régime fiscal applicable en la matière. La valeur de l'actif peut toutefois constituer un obstacle à l'entrée dans ce

secteur. Une telle mesure peut s'avérer utile à court terme, compte tenu des excédents de capacités, mais pourrait être problématique à plus long terme.

Il est possible - mais nullement certain - que les petites communautés isolées perdent une source de revenu. Cette source de revenu a diminué et continuera de régresser si rien n'est fait pour améliorer la gestion. Les communautés locales pourraient tirer avantage d'un repeuplement des stocks. S'ils étaient autorisés à gérer leurs quotas, les groupes d'entreprises de pêche auraient la possibilité d'équilibrer leurs activités locales en fonction des coûts impliqués. Le problème se poserait en des termes plus délicats en Grèce, pays qui possède de multiples îles. Il pourrait s'avérer nécessaire de prendre des dispositions particulières, comme l'octroi de dérogations justifiées par l'existence d'une chaîne de distribution très courte; on pourrait aussi autoriser la police locale à contrôler les activités de pêche.

Au fil du temps, les entreprises de pêche risquent de s'agrandir et d'être moins facilement identifiables à des familles ou à des communautés. Certains contrôles devront être maintenus dans le cadre de la rationalisation et de la restructuration du secteur.

Transition

Une introduction progressive atténuerait les effets négatifs immédiats de la mise en place du système et permettrait de disposer d'un délai pour l'ajustement des portefeuilles individuels et de l'économie régionale. Afin de préserver l'emploi et les revenus au niveau local, la vente de quotas devrait être restreinte pendant quelques années; elle devrait dans un premier temps être limitée aux organisations de producteurs ou groupes analogues, avant d'être étendue aux entreprises de pêche d'un pays, puis aux entreprises de pêche de l'ensemble de l'Europe et, enfin, à tout individu ou toute entreprise souhaitant acheter des quotas à titre d'investissement. Cela pourrait se faire par le biais de restrictions visant les licences. La dernière phase risque fort de ne pas être très populaire. Toutefois, toute autre démarche aurait pour effet de faire diminuer artificiellement la valeur des quotas pour ceux qui les ont obtenus lors de la première attribution gratuite ou pour ceux qui les ont achetés à mesure que le marché se libérait progressivement.

Il ne fait aucun doute que ce système produit des effets sur la distribution de la richesse et des revenus au sein des régions, effets qu'il faudra prendre en compte lors de la mise en place d'un tel régime. Toutefois, l'avantage obtenu par ceux qui bénéficient de la première allocation sera réduit du fait du marché restreint engendré, dans un premier temps, par la limitation des ventes au sein des groupes d'entreprises. Cela atténuera également les pressions sur les acheteurs de quotas de la seconde génération, tout en réduisant les obstacles à l'accès de nouveaux entrants dans ce secteur.

Dans un premier temps, le système devrait s'appliquer aux pêches pélagiques telles que le hareng de la mer du Nord. Les pêcheries pélagiques de l'Europe du Nord sont généralement des pêcheries monospécifiques qui comptent relativement peu de lieux de débarquement. Le système pourrait ensuite s'appliquer à l'ensemble des eaux de l'Union européenne, en ce compris, ultérieurement, la Méditerranée. Après deux ou trois ans, le système pourrait être étendu à toutes les espèces démersales ainsi qu'aux crustacés et coquillages non sédentaires comme le homard, le crabe, la crevette et la langoustine, et les restrictions en matière de vente pourraient être progressivement assouplies. Le système pourrait également s'appliquer aux crustacés et coquillages sédentaires, encore qu'il puisse aisément fonctionner, le cas échéant, parallèlement à un système de droits de propriété sur les fonds marins côtiers.

Compte tenu du fait que, dans leurs comptes financiers, les entreprises annulent des éléments de capital qui, en réalité, continuent d'exister, il pourrait s'avérer nécessaire de compléter ce système, dans sa phase initiale, par un programme de désarmement financé sur les fonds publics. La valeur du quota détenu par l'entreprise procédant à un désarmement réduirait les besoins de financement public. Afin de récupérer les fonds publics investis dans le programme de désarmement, on pourrait soumettre la détention d'un quota au paiement d'un loyer sur la ressource s'appliquant à perpétuité.

Conservation et durabilité

Les QIT sont un moyen efficace d'inciter les entreprises à assurer la conservation des stocks de reproducteurs et à permettre la croissance des juvéniles. Toutefois, la durabilité sera compromise, quel que soit le système, si les entreprises de pêche bénéficient d'un taux d'escompte positif (c'est-à-dire si elles marquent une plus grande préférence que les pouvoirs publics pour un bénéfice immédiat). D'où la nécessité de mesures d'application. Néanmoins, moyennant une application adéquate du dispositif, une pêcherie gérée sur la base de QIT devrait s'avérer durable.

Participation des entreprises à la gestion

La gestion des quotas pourrait être confiée à des groupes d'entreprises, comme cela se passe aux Pays-Bas. Peu importe que ces groupes existent déjà, comme c'est le cas des organisations de producteurs ou des "Cofradias", ou qu'ils soient spécialement mis en place à cet effet. Les entreprises de pêche qui ne sont pas membres de telles organisations devraient être tenues d'y adhérer si l'on veut garantir l'application du principe de la gestion locale.

Quotas régionaux alloués aux entreprises

Allocation initiale

Les quotas sont alloués à long terme aux régions; ces quotas régionaux(QR) sont subdivisés et octroyés aux entreprises agréées au sein de chaque région. Les entreprises agréées seraient essentiellement la propriété de pêcheurs. Toutefois, contrairement aux OP, les entreprises agréées incluraient des pêcheurs ne possédant aucun droit de propriété dans des navires, et non seulement les propriétaires de navires, ce qui élargirait la base de propriété des droits de pêche.

Environnement opérationnel

La principale exigence opérationnelle réside dans la mise en place d'un système de TAC et de quotas comportant une structure de gestion des quotas aux niveaux de la région et de l'entreprise.

Le système

Les entreprises agréées, qui seraient essentiellement la propriété de pêcheurs, seraient libres de fixer le nombre de navires à exploiter pour utiliser les quotas alloués. Le pourcentage maximum de ces quotas régionaux alloués aux entreprises (QRE), susceptibles d'être transférés, serait limité.

Ce système serait analogue aux QIT, si ce n'est que les quotas alloués ne seraient que partiellement transférables et qu'ils constitueraient une propriété commune, et non une propriété privée. Les quotas seraient détenus par des organisations de pêcheurs à l'échelon régional, et non par des entreprises de

pêche considérées individuellement; les pouvoirs publics conserveraient le droit de réaffecter des quote-parts à de nouvelles entreprises, ou à des régions spécifiques.

Tout comme les QIT, ce système impliquerait un strict respect des quotas alloués. En outre, il impliquerait un contrôle attentif de toutes les transactions concernant les quotas. Il faudrait non seulement garantir qu'une pêcherie ne sera pas fermée avant qu'une entreprise n'ait épuisé son quota, mais aussi veiller, au niveau des entreprises régionales, à éviter toute course à la pêche entre des navires opérant pour le compte de la même entreprise.

Avantages

Ce système offrirait une plus grande protection pour les communautés fortement tributaires de la pêche et réduirait les risques de concentration des quotas aux mains des exploitants les plus efficaces. L'allocation initiale des quotas se ferait selon une procédure analogue à celle qui prévaut pour les allocations nationales actuellement prévues en application du principe de la stabilité relative, mais les quotas seraient alloués sur une base régionale et non pas simplement sur une base nationale.

Ce système devrait bénéficier d'un large soutien auprès de ceux qui souhaitent le maintien des quotas existants, en évitant tout impact notable en termes de redistribution régionale ou toute incidence négative sérieuse pour les zones tributaires de la pêche.

Par rapport à un système de QIT, les échanges de quotas seraient plus limités et interviendraient entre grandes unités; le nombre des transactions et les coûts de contrôle seraient dès lors moindres. Dans une phase ultérieure, il serait relativement aisé, au prix d'un accroissement des incidences régionales, de supprimer les restrictions visant le commerce des quotas de manière à stimuler la minimisation des coûts, ou même de passer d'un système de QRE à un régime de QIT, si cela semble souhaitable.

Inconvénients

L'allocation initiale de quotas aux régions et aux entreprises risque de donner lieu à de sérieux conflits au sujet des critères à appliquer. Les anticipations quant à la base susceptible d'être utilisée pour l'allocation initiale de quotas risquent de modifier le comportement stratégique des pêcheurs, lesquels adapteront leurs structures de pêche en sorte que l'entreprise à laquelle ils adhèrent réunisse les conditions requises pour obtenir l'allocation initiale la plus large possible.

Les QRE risquent d'être trop restrictifs pour permettre le développement d'un véritable marché des quotas; ils ne peuvent donc pas remédier totalement au problème de la carence du marché. Ajoutons que ce système n'a jamais été expérimenté et que, compte tenu de sa complexité institutionnelle, il risque de présenter des carences aujourd'hui insoupçonnées.

Transition

Un système de gestion axé sur les entreprises régionales pourrait être réalisé soit en créant de nouveaux organismes, soit en modifiant les OP, les *Cofradias* ou autres structures en place. Ces deux options pourraient être mises en oeuvre pour un coût relativement limité. Dans une certaine mesure, le système semble comparable au système de gestion des quotas alloués aux OP, actuellement appliqué au Royaume-Uni, où les OP peuvent négocier les quotas et les données concernant les navires, sur la base desquelles les quotas sont alloués.

Conservation et durabilité

La conservation et la durabilité seraient essentiellement assurées par le biais du régime de TAC et de quotas.

Participation des entreprises à la gestion

La gestion des quotas alloués aux entreprises régionales serait largement déléguée aux pêcheurs concernés. Toutefois, les autorités régionales, nationales et européennes devraient toujours veiller au respect des quotas alloués aux entreprises régionales.

Redevances

Allocation initiale

À strictement parler, ce système ne requiert pas l'allocation de droits, mais les titulaires de licences pourraient, dans un premier temps, obtenir un droit exclusif de pêche.

Environnement opérationnel requis

La perception de redevances suppose que les organismes chargés de veiller au respect des dispositions soient à même de localiser les débarquements ou les acheteurs. Pour que le système soit appliqué efficacement dans l'ensemble de l'Europe, les considérations valant pour les QIT devraient également être de mise, à savoir: agrément des acheteurs, nombre relativement limité de ports de débarquement ou de marchés d'écoulement et chaîne de distribution d'une longueur raisonnable.

Le système

La perception de redevances implique un prélèvement sur les débarquements. Ce prélèvement devrait être géré sur une base commune par les autorités régionales ou par les instances nationales. La redevance devrait peut-être tenir compte des variations des taux de change, dans la mesure où il faudra internaliser le coût économique international de l'activité de pêche. Si les redevances sont fixées à un taux européen ou régional, toute baisse du taux de change intérieur aura un effet dissuasif sur les activités de pêche des entreprises. Pour produire un effet judicieux, le prélèvement doit varier selon l'espèce débarquée.

Avantages

Les redevances constituent un moyen relativement simple de remédier à la carence du marché en effectuant un prélèvement sur les captures. Les tribunaux se préoccupent plus de la fraude fiscale que de la fraude sur les quotas.

Le système doit opérer avec un TAC fixé en fonction du niveau auquel il n'est plus rentable de continuer à exploiter une espèce. Ce système présente un avantage distinct en ce sens que, si l'évaluation scientifique des stocks laisse à désirer, il est possible de moduler le niveau de la redevance afin de réduire le volume des captures et de permettre la reconstitution des stocks, pour ensuite parvenir à un niveau relativement stable à long terme des redevances comme des stocks. Cela s'avérera plus difficile pour les espèces caractérisées par une durée de vie relativement courte et par des structures de recrutement très variables.

Inconvénients

L'une des difficultés tient au fait que les redevances seront inévitablement considérées comme une taxe frappant une denrée alimentaire. Il est probable que ce système ait pour effet de remplacer le débat annuel sur les niveaux des TAC par un débat portant sur le niveau des redevances. Les redevances ont pour objet de faire en sorte qu'il ne soit pas rentable de pêcher au-delà d'un TAC, certes indicatif, mais essentiel. Il s'avérera très difficile de fixer les redevances au niveau requis pour réaliser cet objectif, mais il est fort possible que la redevance doive être ajustée sur une base mensuelle ou trimestrielle. Politiquement, cela peut s'avérer difficilement viable.

L'incitation à fournir des informations inexactes demeure et le système ne serait pas plus facile à contrôler que le système actuel, à moins que ceux qui acquittent la redevance ne fassent pression sur les autorités pour qu'elles prennent des mesures à l'encontre de ceux qui tentent d'enfreindre les réglementations en place. Compte tenu des niveaux actuels de surcapacité, il convient de ne pas sous-estimer la force de cette incitation.

Transition

Dans un premier temps, le système pourrait être appliqué d'une manière générale, moyennant le paiement de redevances relativement faibles, afin de tester le système et d'en faciliter l'acceptation. Ultérieurement, la redevance devrait être relevée pour permettre le repeuplement des stocks et parvenir à un optimum en matière de biomasse et de taille des individus. Il faut d'emblée adopter une perspective à long terme.

Un programme de désarmement financé sur les recettes des redevances serait nécessaire durant les premières années d'application du système (au moins jusqu'au repeuplement des stocks) afin de réduire le nombre des navires marginalement rentables à un niveau tel que l'incitation à frauder soit réduite à un minimum.

Conservation et durabilité

Ce système requiert la fixation de TAC et il pose des problèmes d'application analogues à ceux du système en place, si ce n'est qu'il supprime l'obligation de procéder à des rejets. Pour autant qu'il soit efficacement mis en oeuvre, ce système garantit la conservation et la durabilité.

Participation des entreprises à la gestion

Dans le cadre de ce système, la participation des entreprises risque d'être relativement limitée.

Monopsonie d'État

Il y a monopsonie sur un marché lorsqu'il n'existe qu'un seul acheteur.

Environnement opérationnel

Afin d'éviter le problème des "profiteurs", ce système devrait être global, c'est-à-dire couvrir tous les exploitants de navires pêchant les stocks gérés. Des informations sur les prises réalisées par les navires sur les différents lieux de pêche resteraient nécessaires (par exemple, données enregistrées

dans les livres de bord), étant donné qu'il est peu probable que l'on puisse identifier, sur le lieu de débarquement, les stocks dont proviennent les poissons.

Le système

Les exploitants de navires de pêche commerciaux ne pêcheront que s'ils escomptent au moins couvrir leurs coûts de fonctionnement grâce aux recettes réalisées sur la vente du poisson. Si les prix sont trop bas pour une espèce donnée, les pêcheurs tendront à ne pas pêcher ou à rejeter les individus de l'espèce en question pour ne débarquer que les espèces présentant plus de valeur.

Le prix obtenu pour le poisson débarqué est dès lors un élément important pour ce qui est de déterminer le niveau de l'activité de pêche ainsi que le volume des prises et des débarquements.

Lorsqu'il existe de nombreux acheteurs, le prix obtenu pour le poisson débarqué est généralement déterminé par le fonctionnement du marché, les prix s'ajustant jusqu'à ce que l'offre égale la demande. Dans certaines pêcheries, les prix sont fixés pour la durée d'une saison par le biais de négociations entre les exploitants de navires et les acheteurs. Par exemple, dans les pêcheries pélagiques écossaises, les prix fixés pour la saison sont généralement négociés avec les Russes et les Européens de l'Est qui achètent l'essentiel des prises.

Les prix débarqués peuvent également être utilisés par une autorité de gestion qui souhaite modifier le niveau de l'activité de pêche et des débarquements par le biais d'incitations économiques. Par exemple, on pourrait introduire une règle voulant que les exploitants de navires soient tenus de vendre leurs captures, par le biais d'un office de gestion des pêcheries, à des prix qui soient compatibles avec le niveau souhaité des débarquements. L'office de gestion pourrait ensuite vendre le poisson selon une procédure normale d'enchères, en veillant à ce que le poisson débarqué ne soit pas vendu directement par les exploitants de navires.

Dans le cadre d'un tel système, la différence entre la recette encaissée par les exploitants de navires et celle obtenue par les marchands de poisson et les transformateurs (rente économique) devrait être utilisée à des fins autres que la rémunération des exploitants de navires. Elle pourrait être utilisée pour couvrir les coûts de gestion des pêcheries ainsi que les coûts d'étude et, d'une manière plus générale, pour contribuer aux finances publiques.

La fixation, pour une espèce et pour une qualité de poisson données, d'un prix déterminé valant pour tous les navires d'une taille donnée, présenterait des avantages en termes de simplicité et contribuerait à réduire à un minimum les coûts d'exploitation.

Un élément de souplesse pourrait être introduit afin de protéger les intérêts de groupes particuliers ou pour promouvoir d'autres objectifs en matière de gestion. Par exemple, on pourrait augmenter les prix payés aux petits navires si l'on estime que l'emploi dans les pêcheries constitue un objectif important ou si l'on pense que les petits navires ne sont pas à même de soutenir la concurrence face aux navires de plus grande taille.

Afin de promouvoir l'utilisation d'engins de pêche plus favorables à la conservation des espèces et de réduire les rejets, on pourrait également pratiquer des prix plus élevés pour les navires utilisant certains types d'engins (par exemple, navires utilisant des filets à larges mailles).

Avantages

Un système de gestion axé sur la demande ne requiert aucune autre forme de contrôle visant les intrants ou les extrants. Pour l'essentiel, l'accès aux pêcheries resterait ouvert: il n'y aurait pas de droits de propriété privée, ni d'obstacles financiers ou juridiques à l'entrée de nouveaux concurrents potentiels. Au lieu d'être privatisés, les stocks resteraient une propriété commune.

La fixation, pour une espèce, une qualité et une taille données de poisson, de prix déterminés de débarquement dans tous les ports de l'Union européenne aurait l'avantage de la simplicité. La fixation de prix sur une base annuelle présenterait le même avantage, tout en aidant les entreprises à planifier leur activité en étant à même de tabler sur des prix stables.

Le système serait relativement simple à gérer.

Inconvénients

Il existe actuellement, entre les ports de l'Union européenne, des différences de prix qui reflètent les variations nationales et régionales affectant l'offre et la demande. Par conséquent, l'application de prix fixes, dans tous les ports, pour une taille, une qualité et une espèce données de poisson, présenterait un inconvénient en ce sens que ces prix ne tiendraient pas compte des écarts existants, ce qui perturberait le fonctionnement des incitations économiques. De la même manière, dans la mesure où les écarts de prix varient selon les semaines ou les mois en fonction des variations saisonnières affectant l'offre et la demande, la fixation de prix sur une base annuelle fausserait également les incitations économiques.

Si les écarts de prix entre les navires sont significatifs, il y aurait incitation à la fraude par le biais de transferts de prises avant les débarquements, et ce de manière à maximiser la valeur des ventes. La fixation de niveaux de prix différents selon les catégories de navires implique, en matière d'allocation, des décisions qui risquent d'être sujettes à controverse.

Conservation et durabilité

L'amélioration de l'efficacité technique devrait conduire à une réduction permanente des prix liés à un niveau donné de débarquements, ainsi qu'à une augmentation sensible de la rente économique.

Participation des entreprises à la gestion

Une étroite coopération de la part des entreprises serait nécessaire afin d'obtenir, pour chaque sortie de pêche, les données détaillées concernant les coûts et les recettes, qui sont requises pour calculer les niveaux appropriés de prix au débarquement.

Contrôles visant les intrants

Droits de pêche exclusifs: parcelles de fonds marins

Allocation initiale

Une autorité de gestion pourrait allouer gratuitement, louer ou vendre des droits perpétuels pour la pêche ou l'exploitation de coquillages sédentaires dans un secteur donné. L'accent est mis sur l'option

consistant à vendre ou à allouer des droits perpétuels, dans la mesure où cette formule a plus de chances de résoudre le problème de la carence du marché. En cas d'octroi de droits d'exploitation portant sur une période limitée, l'entreprise acquérant ces droits serait incitée à exploiter le stock en ne tenant compte que des recettes et des coûts marginaux au cours de la période couverte par les droits de pêche. D'une manière générale, plus la période d'application est courte, moins l'entreprise est incitée à exploiter la pêcherie sur une base durable.

Environnement opérationnel

Les principales exigences opérationnelles portent sur la mise en oeuvre de mécanismes appropriés pour la délimitation, l'allocation et l'exercice des droits exclusifs de pêche. En admettant que le transfert de droits soit permis, il est nécessaire de prévoir un système permettant de contrôler les transferts de propriété.

Le système

Les détenteurs de droits de pêche seraient libres de choisir le nombre de navires ou autre équipement à utiliser, ainsi que le nombre de pêcheurs à embaucher.

Avantages

Le problème des "profiteurs" ne se pose pas dès lors qu'une pêcherie soumise à un contrôle autonome est exploitée par un seul opérateur. L'attribution ou la vente de droits à perpétuité présentent un avantage en ce sens qu'il est possible de remédier au problème de la carence du marché, ce qui se traduit par une minimisation des coûts d'exploitation et une maximisation de la rente économique.

Comme indiqué précédemment, un système de droits exclusifs a été appliqué avec succès pour la culture de mollusques dans les eaux côtières de certains États membres, en ce compris les Pays-Bas, où des parcelles de fonds marins sont attribuées à des entreprises.

Inconvénients

La division des pêcheries en secteurs formant des entités distinctes aux fins de gestion peut poser de sérieuses difficultés, notamment lorsque différents stocks sont exploités dans une zone donnée. Il risque d'être fort difficile de parvenir à des accords visant à exclure les activités qui seraient contraires à l'exploitation de mollusques sédentaires; ajoutons que de tels accords risquent de susciter une vive opposition de la part des exploitants exclus, à moins qu'une indemnisation adéquate ne leur soit proposée.

Dans le cas des stocks à croissance très lente, les entreprises seraient incitées à maximiser leurs profits afin d'égaliser les recettes et les coûts marginaux, et à augmenter leurs captures jusqu'au niveau permis par l'accès ouvert. Un tel comportement conduirait à l'effondrement des stocks.

Toute différence entre le taux d'escompte de l'entreprise et le niveau jugé socialement optimal conduirait à une structure d'exploitation qui ne tiendrait pas compte de l'optimum social. C'est pourquoi, compte tenu du niveau d'incertitude prévalant quant à l'état des stocks et autres variables pertinentes, il serait préférable de maintenir un système de TAC en sorte que le détenteur de droits soit tout simplement incité à minimiser ses coûts d'exploitation et à maximiser ses recettes dans le cadre du quota alloué. À moins que les structures d'exploitation ne diffèrent sensiblement de celles

qui sont jugées optimales en termes sociaux, il serait peu probable que le maintien d'un TAC s'avère efficace par rapport au coût, et ce en raison de la nécessité d'imposer des restrictions sur les débarquements, ce qui implique un accroissement des coûts de gestion.

Étant donné que la subdivision des zones situées au large s'avère beaucoup plus difficile, en particulier en ce qui concerne le respect du régime mis en place, il est peu probable qu'un tel système puisse être valablement étendu au-delà des zones côtières.

L'attribution de droits d'exploitation gratuits revient à octroyer un avantage exceptionnel à ceux qui en bénéficient, en créant un obstacle à l'entrée de nouveaux arrivants potentiels et en défavorisant ces derniers.

Conservation et durabilité

Un système de droits exclusifs de pêche peut favoriser la conservation et l'utilisation rationnelles des ressources, pour autant que les niveaux d'exploitation n'exercent pas une influence significative sur d'autres pêcheries.

Participation des entreprises à la gestion

Au sein de telles pêcheries autonomes, c'est normalement au détenteur de droits de pêche que revient la fixation des taux d'exploitation et des niveaux d'intrants. Toute différence entre le taux d'escompte de l'entreprise et le taux jugé socialement optimal engendrerait une structure d'exploitation qui ne tiendrait pas compte de l'optimum social, ce qui impliquerait le maintien d'un système de TAC et de quotas.

Journées de mer cessibles

Allocation initiale

Les journées de mer pourraient être soit allouées gratuitement pour une période donnée ou à perpétuité, soit vendues aux exploitants de navires, les niveaux alloués étant déterminés en fonction des taux d'activité précédemment enregistrés, des caractéristiques du navire ou, tout simplement, de la solvabilité du bénéficiaire. Nous nous concentrerons ici sur l'allocation, à perpétuité, d'un nombre total de jours de mer autorisés (TJMA), et ce parce que ce système présente un certain nombre d'avantages par rapport à d'autres régimes, notamment en termes d'acceptabilité politique. Dans un premier temps, chaque navire se verrait dès lors allouer à perpétuité une part du TJMA.

Environnement opérationnel

Les principales exigences opérationnelles tiennent à la mise en place de mécanismes appropriés d'attribution et de contrôle, ainsi que d'instruments permettant d'évaluer les incidences de différents niveaux d'allocations sur les débarquements et sur les bénéfices économiques. Une méthode de contrôle des transferts s'impose.

Le système

Le nombre de jours que les navires pourraient passer en mer au cours d'une période donnée serait limité à une part du TJMA. Cette allocation serait divisible et négociable, avec possibilité d'achat

ultérieur. La souplesse serait renforcée par la possibilité de prélever sur l'allocation de la période suivante, moyennant paiement d'une pénalité supérieure au coût du marché observé sur la période en cours. Pour autant que le respect du système soit garanti, il serait préférable de confier la gestion à des groupements comme les OP et les *Cofradias*, et ce de manière à associer les entreprises à la gestion du système.

Avantages

Les restrictions visant le nombre de jours que les navires peuvent passer en mer présentent un avantage en ce sens que le régime est facile à appliquer et qu'il génère par conséquent des coûts d'application relativement limités. Aucune restriction visant les débarquements n'est nécessaire si l'on adopte une approche plurispécifique.

Le système de gestion s'en trouverait considérablement simplifié, et l'incitation à produire de fausses déclarations étant moindre, on pourrait s'attendre à une amélioration des statistiques concernant les débarquements.

L'allocation d'un droit à perpétuité serait plus acceptable que la répétition d'allocations annuelles, lesquelles feraient l'objet de pressions politiques constantes.

La négociabilité des journées de mer permettrait d'indemniser les exploitants de navires cessant leur activité sans recourir aux deniers du contribuable. Il n'en demeurerait pas moins nécessaire de compléter ce système par un programme de désarmement.

Inconvénients

Sauf peut-être si l'on utilise les bilans antérieurs d'activité, le choix de la base à retenir pour les allocations initiales risque d'alimenter de vives controverses. Le système incitera les exploitants à tenter d'accroître leurs recettes par journée de mer, ce qui engendrera des distorsions au niveau des intrants (par exemple, doublement des équipages) et modifiera les structures d'activité.

Qu'ils soient ou non associés à des mesures concernant la capacité des navires, les jours de mer, s'ils sont négociables, tendront à être acquis par les exploitants les plus efficaces. Cela tendra également à réduire le nombre de jours de mer pour un niveau donné de débarquements à court terme.

On pourrait tenter d'atténuer les problèmes liés à la substitution des intrants et à la surcapacité en résultant, en utilisant par exemple un système soumettant les allocations de jours de mer au paiement de redevances. Cependant, compte tenu des difficultés liées à la définition de l'efficacité ou de la capacité des navires, tout système visant à soumettre l'allocation de jours de mer au paiement d'une redevance risque d'engendrer des distorsions économiques.

Un autre inconvénient tient au fait que la stratégie de précaution qui s'impose donne à penser que les TJMA devront être fixés en fonction de l'état des stocks les plus faibles.

Conservation et durabilité

Toute limitation du nombre de jours de mer tend à favoriser la substitution des intrants, les exploitants de navires, pris individuellement, étant incités à augmenter leurs prises pendant les jours

de mer qui leur sont alloués. D'une manière générale, cela se traduira par une diminution continue des TJMA par suite du progrès technique.

Participation des entreprises à la gestion

Une large consultation serait nécessaire pour résoudre les conflits portant sur les allocations initiales. Les groupes d'entreprises pourraient contribuer à la gestion du système en assurant un contrôle de l'activité de pêche.

Licences

Il existe actuellement un système de licences s'appliquant à l'ensemble de l'Union européenne. Ce système a eu pour effet de créer un droit de propriété et les licences s'échangent à un prix qui reflète leur rareté.

Il existe un point d'interrogation sur la nature du droit de propriété détenu par les titulaires de licences. Il est possible d'accorder des licences à perpétuité ou pour une durée limitée. À l'heure actuelle, les règles régissant le transfert de licences à de nouveaux navires ne sont pas assez rigoureuses pour que l'on puisse réduire de manière suffisamment rapide les capacités utilisées sans se laisser distancer par le progrès technologique.

Il ne serait pas expressément nécessaire de compléter le régime de licences par des TAC. Cependant, pour permettre le suivi de l'état de la pêcherie et élaborer des plans de conservation des stocks, le nombre des licences devrait être fixé de manière à parvenir à un niveau de production équilibré à long terme (il est à noter que cela devra être compatible avec la tendance à la baisse du nombre des licences en raison du progrès technologique). La tâche n'est pas aisée, étant donné que l'on ne sait presque rien des relations existant entre des intrants comme le capital, la main-d'oeuvre ou le combustible, d'une part, et le volume des débarquements, d'autre part; néanmoins, le nombre des licences pourrait être adapté progressivement. Il faudrait donc définir un TAC qui soit un objectif en fonction duquel le nombre souhaitable de licences au cours d'une saison donnée devrait être ajusté, et non un chiffre limitant directement les débarquements.

Il reste difficile de définir de manière précise ce que permet une licence. Les licences doivent se rapporter à une pêcherie donnée; aussi doivent-elles être nécessairement gérées par une autorité régionale ou par une autorité spécifique à la pêcherie considérée. Cela ne permet guère de faire participer des groupes d'entreprises de pêche à la gestion. Dans le secteur des pêcheries démersales, les licences pourraient être limitées à une région donnée ou à une petite zone, encore que la mise en oeuvre sera d'autant plus difficile que les restrictions seront complexes. Pour ce qui est des pêcheries pélagiques, la licence devrait grosso modo se rapporter à un stock. Cela permettrait de tenir compte du comportement migratoire des espèces pélagiques. Des effets secondaires de redistribution se sont déjà produits en Europe du Nord, dans la mesure où la pêche pélagique y est très efficace.

Dans le cadre de la présente étude, nous n'envisageons pas les licences payantes comme une option possible, bien que ce système se soit avéré viable dans certaines régions du globe. Nous excluons cette option parce que nous estimons que, dans tout marché, il n'est pas vraiment possible de contrôler le prix d'un bien ou d'un service et la quantité vendue de ce bien ou service, à moins de mettre en oeuvre d'autres instruments de contingentement, s'agissant par exemple d'octroyer tout d'abord les licences aux navires locaux. Si le prix des licences est prédéterminé, quiconque propose ce prix (en satisfaisant aux autres critères éventuellement définis) aura droit à une licence. Le

processus de prédétermination du prix d'une licence serait soumis à des pressions permanentes de la part des entreprises, lesquelles souhaiteraient maintenir ce prix à un faible niveau. Si le prix est fixé à un niveau excessivement bas, la demande de licences augmentera, ce qui obligera à recourir à des règles d'allocation ne relevant pas des mécanismes du marché. Nous avons donc préféré retenir l'option inverse, selon laquelle le nombre des licences est fixé en fonction des possibilités de pêche, le prix s'ajustant en sorte que la demande de licences corresponde aux disponibilités.

Licences à perpétuité

Allocation initiale

En Europe, il existe déjà des licences. Il ne serait pas difficile de les convertir (dans certains cas) en droits perpétuels.

L'existence de licences de pêche à perpétuité exposerait les gouvernements au risque de devoir les racheter, en cas de sérieux déclin d'un stock, si le régime de licences devient la principale méthode de gestion. Cela poserait un problème plus sérieux dans le secteur des pêcheries pélagiques qui sont sujettes à de rapides variations de l'état des stocks.

Environnement opérationnel requis

Pour surmonter le problème des "profiteurs", les gouvernements dont les entreprises de pêche partagent une pêcherie doivent mettre en oeuvre des mesures qui soient équitables. Cela impliquerait vraisemblablement des mesures adéquates en ce qui concerne l'allocation ou la restriction du nombre de licences, encore que de telles mesures puissent en elles-mêmes introduire des distorsions. L'avantage du système tient au fait que, s'il y a relativement peu de licences, le débarquement peut se faire au lieu choisi par le navire. On peut concevoir qu'un tel système puisse fonctionner dans les îles grecques où il existe de nombreux lieux de débarquement et où la chaîne de distribution est très courte.

Le système

La licence conférerait un droit de participer à une pêcherie donnée, laquelle serait définie par zone et par espèce cible. Cela permettrait une certaine souplesse en fonction de la variation des stocks cibles et la méthode de pêche pourrait évoluer au fur et à mesure du progrès technologique.

Le système de licences en place n'est pas suffisamment rigoureux pour faire contrepoids à la croissance de la capacité de pêche. Les règles liées au transfert de licences doivent faire en sorte que la réduction de "capacité" voulue soit supérieure au rythme du progrès technologique. Le terme "capacité" est utilisé entre guillemets parce que, en fait, on utilise généralement certains intrants, comme la puissance du moteur, comme indicateur approximatif de la capacité.

Afin d'ajuster la capacité aux possibilités de pêche, soit les pouvoirs publics interviennent pour acheter ou vendre des licences sur le marché libre, soit l'on applique, lors du transfert de la licence, des règles censées réduire la capacité de pêche des nouveaux navires. L'agrégation des licences pourrait être permise.

Avantages

Le système serait simple et relativement peu coûteux à mettre en oeuvre. Les opérations de désarmement seraient financées par les entreprises, sans frais pour le contribuable, sauf s'il s'avère nécessaire de procéder à une réduction rapide de la capacité de pêche. Il convient de ne pas sous-estimer les avantages qu'offrent ces deux éléments.

La nécessité de règles régissant les prises accessoires et les rejets serait réduite à un minimum, en fonction des conditions attachées à l'octroi d'une licence.

Inconvénients

Cette solution est essentiellement axée sur le court terme et ne s'attaque pas à la cause de la carence du marché. La course à la pêche ne serait pas enrayée dès lors que l'acquisition d'une licence inciterait à pêcher le plus possible. Les pêcheries restent exposées au risque lié à la substitution des intrants et à des distorsions dans la mesure où le navire de pêche n'est que l'un des intrants utilisés dans le processus de production. Il s'ensuivra donc un gonflement du capital, reflétant une mauvaise affectation des ressources. Les efforts déployés par les autorités compétentes en matière de gestion afin de contrer cette tendance en réduisant le nombre de licences conduiraient à un désarmement excessif, lequel aboutirait à une flotte surcapitalisée, concentrée sur un nombre trop limité d'unités.

Ce système présente un autre inconvénient en ce sens qu'il risque de ne pas inciter les exploitants à prendre pour cible des espèces plus abondantes et à ne pas exploiter les stocks qui sont faibles. Il pourrait s'avérer plus profitable de prendre pour cible les espèces pour lesquelles il existe une pénurie, puisque ces espèces gagneraient en valeur du fait de leur rareté. L'écart de prix serait déterminant mais, afin de protéger les espèces plus vulnérables, les autorités chargées de la gestion seraient contraintes de limiter le nombre des licences en fonction des possibilités offertes par ces espèces, indépendamment de l'abondance d'autres stocks. Par conséquent, cette stratégie de précaution ne permettrait pas d'exploiter pleinement l'avantage économique au profit de la société.

Le système ne permet guère de moduler, sur une base annuelle, le nombre de licences en fonction de l'évolution que connaissent les stocks. Pour modifier le nombre des licences, il faudrait que les pouvoirs publics procèdent à la vente de licences supplémentaires, ce qui serait mal accueilli par ceux qui détiennent déjà une licence, ou qu'ils rachètent des licences, ce qui impliquerait un recours extensible aux deniers publics.

Les nouveaux concurrents entrant sur le marché devraient acheter une licence à l'un des détenteurs actuels ou dans le cadre d'une vente organisée par les pouvoirs publics, ce qui placerait ces nouveaux arrivants dans une situation concurrentielle défavorable vis-à-vis des premiers titulaires de licences.

La législation applicable en matière de succession risque de rendre difficile le transfert de licences étant donné que, si la licence est partagée entre plusieurs héritiers, celui qui souhaite rester en activité dans le secteur de la pêche devra racheter les parts revenant aux autres héritiers.

Transition

À partir de la situation actuelle, la transition serait relativement aisée. Dans un certain sens, le premier pas a déjà été franchi puisqu'il existe un système de licences octroyées aux entreprises de pêche. Le fait que ce système manque actuellement de rigueur permet aux entreprises de s'adapter; aussi serait-il possible de le renforcer avec effet immédiat.

Le renforcement du système impliquerait l'adoption d'une règle faisant obligation de réduire les capacités, en cas de transfert d'une licence vers un nouveau navire, dans une mesure supérieure au rythme du progrès technologique, en prévoyant un pourcentage de réduction supplémentaire afin de ramener les effectifs de la flotte à la taille nécessaire pour exploiter pleinement un TAC fixé à long terme. Nous ne disposons pas de chiffres précis en la matière, car les données varient selon les pêcheries.

Conservation et durabilité

Ce système pourrait assurer la conservation des stocks et garantir la durabilité. Pour ce faire, il se pourrait qu'il impose des restrictions inutiles sur les activités de pêche visant les espèces plus abondantes. La question de savoir si ce prix est acceptable, compte tenu de la simplicité administrative qu'offre ce système, relève de l'appréciation politique.

Participation des entreprises à la gestion

Ce système n'offre guère de possibilités pour ce qui est de la participation des entreprises à la gestion d'une pêcherie.

Licences octroyées par voie d'adjudication

Allocation initiale

Ce système ne nécessite pas d'allocation initiale. Cependant, il s'avérerait probablement plus acceptable au plan politique si, dans les premières années, l'appel d'offres était restreint à ceux qui ont historiquement exercé des activités dans la pêcherie considérée, ce qui contribuerait à réduire le coût des licences.

Le système

Un système d'octroi de licences par voie d'adjudication permettrait de surmonter certains des problèmes liés aux licences perpétuelles. Les autorités compétentes en matière de gestion lanceraient un appel d'offres, par exemple annuel, portant sur un nombre de licences compatible avec les possibilités de pêche existant dans chaque pêcherie. Une partie de la rente économique provenant de la pêche bénéficierait à la société, ce qui réduirait la tendance au surinvestissement.

Avantages

Ce système serait simple et peu coûteux. Les entreprises de pêche contraintes de réduire leur flotte ne recevraient aucune indemnisation, à moins que des dispositions spécifiques ne soient prévues dans ce sens, puisqu'aucune opération de désarmement ne serait directement financée par les entreprises. Les recettes provenant de l'appel d'offres pourraient cependant être utilisées pour financer un

programme de désarmement. Autre solution, les entreprises de pêche ne devraient pas réduire en permanence leur capacité, mais pourraient la maintenir en réserve pour l'appel d'offres suivant. Ce système permettrait de faire bénéficier la société des avantages économiques induits par une amélioration de la gestion et réduirait l'incitation à surinvestir existant actuellement dans les pêcheries qui ne sont pas soumises à des restrictions suffisantes et qui connaissent une forte demande.

Contrairement au système de licences perpétuelles, le régime de licences octroyées par voie d'adjudication présente une grande souplesse et serait à même de réagir aux variations affectant l'abondance des stocks.

Inconvénients

Pour l'essentiel, cette solution ne porte que sur le court terme. Elle ne remédie que partiellement à la carence du marché et ne met pas un terme à la "course à la pêche" dans la mesure où l'incitation à pêcher le plus possible demeure après l'acquisition d'une licence. Les pêcheries restent donc sujettes à la substitution des intrants et à des risques de distorsion dans la mesure où le navire ne constitue que l'un des intrants utilisés dans le processus de production. L'accroissement du capital sera cependant moins marqué dans la mesure où le coût des licences réduira les profits excessifs.

Il reste que ce système risque de ne pas inciter les exploitants à cibler leur activité sur les espèces plus abondantes et à éviter d'exploiter les stocks qui sont faibles. Il pourrait s'avérer plus profitable de prendre pour cible les espèces peu abondantes, dans la mesure où leur valeur serait relativement plus élevée. À cet égard, l'ampleur de l'écart de prix serait déterminante. Cependant, afin de protéger les espèces plus vulnérables, les autorités compétentes en matière de gestion seraient contraintes de limiter le nombre de licences en fonction des possibilités qu'offrent ces espèces, indépendamment de l'abondance d'autres stocks. Par conséquent, cette stratégie de précaution ne permettrait pas d'exploiter pleinement l'avantage économique au profit de la société.

Un autre inconvénient tient au fait que la contraction des flottes peut être supérieure à ce que requiert l'efficacité économique, étant donné qu'il faudra continuer à s'employer à enrayer la course à la pêche.

Transition

La transition dépend du statut juridique du régime de licences actuellement en place. Si les licences adjudiquées ont créé un droit perpétuel, il faudra concevoir un mécanisme tel qu'il n'y ait pas obligation de racheter ces licences.

Ceux qui détiennent actuellement des licences pourraient constituer un groupe exclusif habilité à soumissionner en vue de l'obtention d'un permis limité de pêche - qui serait en fait une deuxième licence. Cela dit, le système serait relativement simple à gérer. Le fait qu'un régime peu rigoureux soit actuellement en place est de nature à permettre aux entreprises de s'adapter. Cependant, le système étant déjà en place, l'accès aux pêcheries pourrait être rendu plus rigoureux avec effet immédiat. Ce resserrement du régime impliquerait une réduction du nombre des licences (ou des permis) de pêche.

Afin de permettre aux entreprises de s'adapter, il serait bon de réduire chaque année le nombre de licences selon un pourcentage déterminé, en prévoyant également un taux de réduction supplémentaire pour tenir compte du progrès technologique. Un tel programme serait conçu de manière à atteindre un niveau cible de capacité - défini par rapport aux débarquements potentiels de la flotte. Ce système ne tendrait pas à maintenir les objectifs - inadaptés - définis dans le cadre

des POP sur une période de sept à dix ans, mais il devrait être réexaminé après cinq ans afin de contrôler son impact sur les capacités et sur les stocks. Nous ne disposons pas de chiffres précis, tant il est vrai que les données varieront selon les pêcheries.

Conservation et durabilité

Ce système permettrait le développement de stratégies efficaces en matière de conservation et garantirait la durabilité de l'activité de pêche pendant de nombreuses années, pour autant que le nombre de licences soit suffisamment réduit. En dernière analyse, le gonflement du capital tendra cependant à mettre en question le système, même si c'est après plusieurs décennies de fonctionnement relativement efficace.

Participation des entreprises à la gestion

Ce système offre peu de possibilités pour ce qui est de la participation des entreprises à la gestion d'une pêcherie.

Taxation des intrants

Le système

L'idée sous-tendant l'application d'un système de taxes sur les intrants est analogue à celle qui inspire le système de redevances, si ce n'est que le prélèvement intervient à un autre stade du processus de production. Le combustible est la cible la plus évidente d'une telle taxe, mais il est possible de taxer l'un quelconque des intrants utilisés dans le cadre de la pêche.

Avantages

L'avantage le plus significatif tient au fait que le système de taxes serait plus facile à gérer que la plupart des autres systèmes; la gestion pourrait en effet être assurée selon des procédures déjà bien établies, qui s'appliquent à d'autres mesures de fiscalité intérieure.

Ajoutons qu'une taxe sur les combustibles cadre parfaitement avec les préoccupations environnementales qui prévalent à l'heure actuelle.

Inconvénients

Il existe cependant de nombreux inconvénients. Pour que ce système puisse être appliqué de manière équitable et efficace dans le secteur des pêcheries internationales, les taux d'imposition devraient tenir compte des écarts de taux de change et de pouvoir d'achat ainsi que des structures de débarquement observés dans les autres États membres.

Il faudrait procéder à un ajustement continu, notamment durant les premières années d'application du système; ce processus mettrait en évidence le caractère politique du système et donnerait lieu à des pressions continues en vue d'une réduction des taux d'imposition. Ajoutons que le système n'est pas spécifique aux espèces. De surcroît, il pourrait s'avérer impossible d'imposer des taux différents selon les pêcheries (comme cela serait souhaitable) car les entreprises de pêche s'emploieraient à échapper aux taux les plus élevés en procédant à des transferts de combustible d'un navire à l'autre. Toutes les pêcheries devraient donc être traitées selon les conditions s'appliquant au secteur le plus

faible. De sérieux problèmes se posent si l'on veut faire en sorte qu'un tel système soit appliqué de manière équitable dans tous les États membres.

Le système aboutirait à un processus de substitution s'opérant en faveur des intrants non taxés, ce qui engendrerait des distorsions. Dans certains cas, l'évasion fiscale serait possible. Pour échapper à la taxe sur les combustibles, les navires pourraient refaire le plein en haute mer à partir d'un navire-citerne.

Transition

Le relèvement des taux d'imposition, nécessaire pour éliminer l'excédent de capacité, se ferait inévitablement avec lenteur et il faudrait s'attacher en permanence à observer et à contrer les effets de la substitution des intrants. Il serait nécessaire de mettre en place un programme de désarmement pour aider à l'élimination des excédents de capacité.

Conservation et durabilité

Le succès de ce système repose sur un relèvement permanent des taux d'imposition de manière à lutter contre les distorsions engendrées, par exemple, par l'utilisation de moteurs présentant un meilleur rendement énergétique.

Participation des entreprises à la gestion

Ce système offre peu de possibilités pour ce qui est de la participation des entreprises à la gestion d'une pêcherie.

Mesures techniques

Des mesures techniques ne suffisent pas pour assurer une gestion efficace des pêcheries ou réaliser les objectifs fixés en matière de conservation, dans la mesure où elles ne remédient pas à la carence du marché, cause de la surpêche et de la surcapacité observées dans ce secteur. Dans le meilleur des cas, elles sont à considérer comme des mesures de régulation fine permettant de freiner une légère augmentation des profits économiques réalisés dans une pêcherie donnée.

Protection des juvéniles

Dans la plupart des systèmes de gestion, les mesures techniques continueront à jouer un rôle pour ce qui est de la protection des stocks de juvéniles. Il se peut qu'il reste nécessaire de recourir à des mesures comme la fixation de tailles minimales de débarquement, l'interdiction saisonnière des activités de pêche dans les zones de nourricerie, l'adoption de mesures concernant la sélectivité des engins et la mise en place de programmes visant par exemple à protéger les homards femelles. En ce qui concerne la nécessité de tels instruments, il est impossible de généraliser; leur utilisation devrait être décidée pêcherie par pêcherie, en fonction des caractéristiques propres aux stocks et aux espèces concernés.

Rejets

Dans la mesure où les engins de pêche ne sont pas parfaitement sélectifs, certains rejets peuvent s'avérer judicieux, économiquement parlant, s'il n'existe pas de débouchés pour le poisson capturé. Toutefois, il est incontestable qu'il n'est pas souhaitable d'admettre les rejets excessifs résultant de l'exploitation de stocks de juvéniles ou relevant de mesures d'écrémage. La réponse à la question de savoir s'il est souhaitable ou possible d'interdire les rejets n'apparaît pas de manière immédiate. Aucune étude n'a été entreprise à ce sujet dans l'Union européenne.

Limite des 12 milles

Il semble souhaitable de maintenir les limites côtières exclusives nationales de 12 milles; c'est le seul point faisant l'unanimité au sein des services administratifs et des entreprises. La limite de 12 milles a pour avantage de permettre un contrôle national et local plus efficace des stocks côtiers et de contribuer au maintien de l'emploi local.

Toutefois, les entreprises et les communautés locales restent dans l'incertitude, étant donné que la Commission propose de maintenir le système à perpétuité par le biais de dérogations aux dispositions du traité de Rome, et non par le biais de modifications ou de dispositions complémentaires. Les entreprises ne sont pas convaincues que l'intention déclarée de la Commission pourra en fait être suivie d'effet, étant entendu que les intentions de la Commission actuellement en place peuvent ne pas être celles des Commissions à venir.

Si l'on veut maintenir à perpétuité les limites de 12 milles, il semblerait judicieux d'inclure une disposition dans ce sens dans l'un des futurs traités qui définiront la structure de l'Union européenne. C'est le seul moyen de dissiper les doutes nourris par ce secteur quant aux projets de la Commission. Il est indispensable de restaurer un climat de confiance si l'on veut garantir une gestion saine des pêcheries.

Cependant, il faut veiller à ce que les petits navires bénéficiant de la protection d'une zone exclusive de 12 milles soient intégrés dans le système plus large d'une gestion des pêcheries, même si ce système est soumis à des limites territoriales et comporte des mesures de protection. S'il en est autrement, ce secteur se développera pour échapper aux mesures de portée générale. Cela ne serait dans l'intérêt ni des entreprises pêchant dans les eaux plus profondes, ni des navires pratiquant une pêche côtière.

Soulignons cependant que si les zones de 12 milles sont maintenues, il faut que les régimes de gestion mis en oeuvre à l'intérieur de ces zones soient compatibles avec le régime de gestion s'appliquant à la pêche dont ces zones relèvent. Ces limites ne doivent pas devenir un moyen d'échapper aux mesures de contrôle de la capacité mises en oeuvre dans le cadre des systèmes de gestion en vigueur au-delà de la limite des 12 milles.

Règlement des conflits d'activité

Des conflits d'activité surgissent lorsque des méthodes de pêche incompatibles sont utilisées pour exploiter une même pêcherie ou lorsque différentes pêcheries, impliquant l'utilisation d'engins incompatibles, ont lieu dans la même zone de pêche, par exemple lorsque la pêche au chalut a lieu dans une zone qui est également exploitée à l'aide d'engins statiques. La meilleure façon de régler de

tels conflits consiste à recourir à un mécanisme de marché permettant à un groupe d'acheter aux autres groupes le droit exclusif d'exploiter le fonds de pêche considéré.

Par exemple, dans le cadre d'un système de QIT, si une autorité de gestion décidait de prescrire la méthode de pêcher à utiliser dans certaines zones géographiques ou d'y interdire certaines méthodes, les navires ne pouvant pêcher selon la méthode qui est la leur auraient la possibilité de vendre leur quota, de changer de méthode de pêche ou de se déplacer vers d'autres zones.

Pour résoudre les conflits, il serait aussi possible de recourir au mécanisme du marché afin de déterminer la méthode de pêche à autoriser en invitant les entreprises de pêche à soumettre des offres en vue de l'obtention du droit d'exploiter une zone donnée. Les groupes soumettant les offres les plus intéressantes seraient alors autorisés à exploiter les fonds marins considérés pendant une période donnée et des crédits seraient mis à disposition pour indemniser ceux qui ne peuvent exploiter la zone en question.

Pêche sportive

La pêche sportive (pêche dans laquelle les poissons capturés ne sont pas vendus) ne représente pas une part significative du total des débarquements et l'on peut sans risque autoriser le maintien de cette activité. Deux aspects méritent toutefois d'être pris en considération.

En certains lieux, la pêche sportive est devenue une importante activité de loisir et il conviendrait d'envisager la mise en oeuvre d'un système de gestion au cas où ce secteur prendrait trop d'importance. La gestion de cette activité de pêche présenterait certaines difficultés, encore qu'il serait possible d'utiliser efficacement l'un ou l'autre des systèmes, examinés dans la précédente section, s'appliquant aux pêcheries commerciales. Par exemple, la gestion pourrait se faire moyennant l'obligation, pour les navires privés, d'acquiescer une licence, ce qui permettrait d'aligner la pêche sportive en mer sur la pêche en eau douce.

Références

Trondsen T. and J. Angell (1992) Regional Enterprise Share Quota (RESQ) Management System, *Proceedings of the IVth Annual Conference of the European Association of Fisheries Economists*, IREPA, Salerno.

VII. SYNTHÈSE ET CONCLUSIONS

De l'étude des systèmes présentés dans la section VI, il ressort clairement que plusieurs options sont réalisables mais que quelques-unes seulement présentent un nombre suffisant de caractéristiques souhaitables pour que l'on puisse les préconiser.

Les systèmes applicables à la gestion des pêcheries présentent de multiples variantes. Cette synthèse et ces conclusions sont à rapprocher des systèmes décrits dans la section VI précédente.

Nous nous sommes employés à aborder le problème de l'acceptabilité et de la durabilité politiques en suggérant de prendre pour point de départ le statu quo pour ce qui est du niveau des débarquements et de l'activité. Nous estimons que cette démarche présente plus d'intérêt que de tenter de renforcer des systèmes qui connaissent déjà une fraude importante. Cette approche a également pour avantage d'atténuer la crainte ressentie par les entreprises du secteur, lesquelles redoutent d'être exclues ou d'être confrontées à une réglementation encore plus pointilleuse de leurs activités. Nous estimons que ces craintes expliquent en partie l'opposition que rencontrent des systèmes que beaucoup s'accordent à reconnaître comme étant meilleurs que les systèmes actuellement en place.

Le tableau 1 présente une synthèse schématique des avantages et des inconvénients d'un certain nombre de systèmes. L'attention du lecteur est cependant attirée sur le fait qu'un tel tableau ne permet guère de porter des jugements nuancés. Les critères retenus ne revêtent pas la même importance; aussi le meilleur système n'est-il pas nécessairement celui qui obtient le plus d'étoiles. Les critères les plus importants et les systèmes ayant notre préférence sont indiqués en caractères gras. En outre, nous partons de l'hypothèse que les systèmes sont appliqués de manière efficace et qu'ils reposent sur des avis scientifiques adéquats.

Relevons également que pour remédier à la carence du marché, il est indispensable que les TAC, les droits de quota, les redevances, le nombre de licences, etc., soient fixés à un niveau correct. Il s'agit de savoir comment déterminer, par exemple pour les TAC, le niveau économiquement efficace et durable à long terme. Toute erreur se traduira par une accentuation des problèmes bien connus que sont la surcapacité et le déclin des stocks de reproducteurs. Toutefois, pour ce qui est de la définition du taux durable à long terme, une approche évolutive sera généralement couronnée de succès, même si ce succès est lent à se dessiner, sauf peut-être dans le cas des espèces pélagiques.

Tous les systèmes tireront avantage de la disponibilité d'avis économiques et scientifiques de bonne qualité. Bien que la fixation de TAC ne s'impose pas pour certains systèmes, il s'avérera néanmoins nécessaire d'évaluer le niveau souhaitable des débarquements, par exemple pour définir le niveau d'activité de pêche à autoriser ou pour déterminer le montant des prélèvements.

TABLEAU 1	Monopsonne d'État	Droits de quota	Quotas adjugés	Redevances	Quotas individuels	QIT	QRE	Parcelles de fonds marins	Licences à perpétuité	Licences adjugées	Jours de mer cessibles	Taxes sur les intrants
Large applicabilité	**	**	**	**	**	**	**		**	**	**	**
Cogestion permise			*		**	**	**	**			**	
Facilite l'application		**	**		*	**	**	**	*	**	**	
Facilité relative d'application	*							**	**	**	**	*
Simplicité administrative	*	**	*	**	*			**	**	**	*	**
Ne requiert pas de TAC	**			**				*	**	**	**	**
Coûts de gestion relativement faibles	*	*	*	*				**		**	*	*
Remédie à la carence du marché	**	**	**	**		**	*	**		*		*
Ne crée pas d'obstacle à l'entrée	**	**	**	**			*			**		**
Réduit les rejets	*		?	*		?			**	**	**	**
Approche souple pour chaque pêcherie	**	**	**	**	*	**	**			*	*	
Durabilité politique		*	**			**	*	**		*		
Efficacité prouvée	*	**				**		**		*		

* Satisfait partiellement au critère.

** Satisfait pleinement au critère.

Le tableau 1 ne couvre pas tous les aspects de la gestion des pêcheries. Le problème des "profiteurs" relève de la structure de la gestion, laquelle doit assurer un traitement équitable ou, mieux encore, l'application d'un régime commun.

Une structure de gestion sera plus facilement acceptée si elle associe les exploitants de navires. La cogestion est tout particulièrement indiquée pour les systèmes reposant sur l'octroi de droits de propriété ou d'exploitation, dans la mesure où les exploitants de navires sont plus fortement incités à maximiser le capital à long terme que représentent leurs actifs.

Il y a tout lieu d'adopter une approche plus intégrée de la gestion des pêcheries. Conformément au principe de subsidiarité, la gestion des pêcheries devrait si possible être assurée au niveau national ou local. Il serait toutefois souhaitable de procéder à un examen systématique de toutes les pêcheries de l'Union européenne afin de déterminer les secteurs dans lesquels la gestion devrait être assurée par des organismes régionaux représentant les États membres concernés.

Il serait possible d'introduire de manière quasiment immédiate certains systèmes sous leur forme pure; cela vaut pour les redevances, les droits de quotas, l'attribution de quotas par voie d'adjudication, les jours de mer négociables et l'octroi de licences par voie d'adjudication. Il est à noter que cela n'est pas dire que l'activité de pêche serait réduite de manière immédiate au niveau requis pour réaliser l'efficacité économique et la durabilité à long terme. Les entreprises ont besoin de temps pour s'adapter et une mesure aussi immédiate ne semble s'imposer que pour un nombre très limité de stocks.

Dans d'autres cas, il pourrait être souhaitable de développer, au départ, un régime hybride de gestion faisant intervenir des éléments propres à plusieurs systèmes. Il serait par exemple possible de mettre en place un système de QIT, complété, pour des raisons politiques, par un système de licences et éventuellement, pour des raisons d'application, par un régime limitant le nombre de jours de mer autorisés, comme c'est le cas aux Pays-Bas. Les mesures d'accompagnement seraient abandonnées dès lors que le système de base aurait été accepté par les entreprises du secteur et aurait prouvé son efficacité. Ce processus devrait prendre une vingtaine d'années. C'est le temps nécessaire pour que les stocks réagissent, pour que les distorsions soient éliminées et pour que les attitudes s'adaptent à la nouvelle structure fondée sur un faible niveau des coûts.

Seuls le monopsonne d'État, les redevances, les quotas adjugés, les droits de quotas, les QIT et les parcelles de fonds marins offrent réellement une solution à la carence du marché. Les autres systèmes posent plus ou moins problème, notamment en ce sens qu'ils n'empêchent pas la course à la pêche ni le gonflement du capital.

Fait plus important, aucun système ne règle le problème du respect des dispositions, même si certains systèmes sont plus faciles à appliquer que d'autres ou renferment des éléments incitant à respecter les dispositions en vigueur. Le régime de TAC et de quotas relevant de la PCP fonctionne aux Pays-Bas où des QIT sont appliqués (si ce n'est que personne ne bénéficie des avantages qui devraient être induits par un accroissement des débarquements, le système étant indûment exploité, au niveau international, par des "profiteurs"). Dans les autres pays, ce régime ne fonctionne pas. Cela donne à penser que le régime des QIT comporte un élément qui modifie l'attitude des entreprises et les incite à exiger une application efficace des dispositions. Cette incitation réside dans l'octroi d'un droit de propriété ou dans l'imposition de redevances. Ceux qui détiennent des droits de pêche ne tolèrent pas la présence de fraudeurs. Les systèmes qui reposent sur l'octroi d'un droit de propriété ou d'un droit d'accès possédant une valeur marchande favorisent dès lors l'application et le respect des dispositions.

Il est regrettable que le régime de TAC et de quotas mis en place dans le cadre de la politique commune de la pêche soit devenu un bouc émissaire pour la mauvaise gestion des administrations nationales. De nombreuses pêcheries européennes auraient été mieux gérées si d'autres États membres avaient appliqué le système néerlandais de QIT, quand bien même il se serait avéré nécessaire de limiter le nombre des jours de mer pour faciliter l'application du système. Cela ne signifie pas que ce système est le seul qui soit viable ou applicable à toutes les pêcheries. Le système néerlandais d'attribution de parcelles de fonds marins a également produit des résultats, même si son champ d'application est manifestement limité.

L'octroi de quotas par voie d'adjudication semble présenter la plupart des avantages offerts par les QIT, tout en comportant moins d'inconvénients. Ce régime cadre mieux avec les attitudes prévalant en Europe à l'égard de la propriété commune. Il prélève une partie de la rente économique au profit de la société et, sur le plan de la concurrence, ne défavorise pas les acheteurs de quotas de la deuxième génération. En revanche, ce système est moins intéressant pour les entreprises opérant déjà dans le secteur, dans la mesure où il ne leur procure pas de gains providentiels.

Tous les systèmes ne sont pas compatibles avec le principe de la libre circulation des capitaux énoncé dans les traités européens. Le monopsonne public va à l'encontre de la philosophie sous-tendant le libre-jeu des mécanismes du marché. Les QRE restreignent le libre-échange des droits de pêche au sein de l'Union européenne mais, dans une certaine mesure, elles vont dans le sens de la politique régionale de l'UE. Des considérations analogues s'appliquent au principe de la stabilité relative et au problème du "quota hopping" (transferts de quotas entre pavillons).

Les redevances et les taxes sur les intrants risquent d'être politiquement inacceptables dans la mesure où l'on verra en elles des formes déloyales de taxation. Ces prélèvements, de même que les droits de quotas, donneraient lieu à des pressions politiques permanentes en vue de leur réduction ou de leur suppression, ce qui tendrait à annuler l'effet recherché, à savoir remédier à la carence du marché.

Les quotas individuels ne présentent guère d'intérêt par rapport au système existant; en tout état de cause, ce régime semble s'apparenter aux QIT.

Les QRE sont un système complexe et peut-être trop restrictif pour permettre le développement d'un véritable marché des quotas; par conséquent, ce système risque de ne pas remédier totalement au problème de la carence du marché. De surcroît, ce régime n'a jamais été expérimenté.

Le système consistant à allouer des parcelles de fonds marins peut s'avérer très efficace, mais il ne peut s'appliquer qu'aux pêcheries côtières de coquillages sédentaires.

L'octroi de licences perpétuelles et l'attribution de jours de mer négociables ne constituent pas des solutions viables car le gonflement du capital conduit à réduire en permanence le nombre des licences ou des jours de mer, ce qui aboutit finalement à une contraction excessive et à des distorsions au niveau des intrants.

L'attribution de licences par voie d'adjudication a l'avantage de constituer un système simple à gérer, une fois réglé le problème de la définition des licences. Cependant, ce système induit également des distorsions au niveau des intrants, même si ces distorsions sont moins sévères que dans le cas de licences perpétuelles. Ce système ne met pas non plus un terme à la course à la pêche.

Remédier à la carence du marché doit constituer le rôle essentiel d'un système de gestion. Compte tenu des autres aspects pris en considération, cela laisse le choix entre les systèmes suivants: droits de quotas, allocation de quotas par voie d'appel d'offres, redevances, QIT et attribution de licences par voie d'adjudication.

Aucun des systèmes n'est parfait. Chacun possède différents avantages et inconvénients, dont l'importance relative relève de l'appréciation politique. Il n'est pas possible de répondre de manière générale à la question de savoir quel système sera le plus efficace en termes de gestion des pêcheries. Le système qui convient ne peut être choisi qu'après examen des caractéristiques des différentes pêcheries prises individuellement. Différentes pêcheries conviendront à différents systèmes. C'est un aspect dont il faut tenir compte dans toute refonte de la politique commune de la pêche.

Les conflits d'activité doivent être réglés en délimitant des zones à l'intérieur desquelles des engins spécifiques doivent être utilisés et en permettant aux mécanismes du marché de déterminer quels sont ceux qui peuvent accéder à ces zones.

Quel que soit le système retenu, il est indispensable que ce système soit efficacement appliqué et le fonctionnement de tout système dépendra en partie de la possibilité de le mettre en oeuvre et des coûts d'application qu'il générera. À titre d'exemple, le succès manifestement obtenu, aux Pays-Bas, en ce qui concerne l'application du régime de QIT, a été indubitablement facilité par l'existence d'un nombre relativement limité de ports. Il risque d'être beaucoup plus difficile de garantir le respect des dispositions en Méditerranée et dans d'autres pêcheries caractérisées par une multitude de petits navires et de ports de débarquement, et peut-être par une chaîne de distribution courte; dans ces pêcheries, il serait plus facile de mettre en oeuvre des systèmes reposant par exemple sur l'attribution de licences par voie d'adjudication.

La désignation de ports de débarquement ou de marchés d'écoulement devrait permettre de réduire les coûts d'application, notamment dans le cadre des systèmes de gestion fondés sur l'attribution de quotas. Au besoin, il incomberait à des groupes comme les OP ou les *Cofradias* de décider quels sont les ports ou les marchés d'écoulement qui peuvent accepter les débarquements et de désigner, conjointement ou par délégation, des responsables chargés de contrôler les débarquements.

Cependant, afin d'exercer un effet dissuasif sur les débarquements et sur les ventes illicites, il faudrait également surveiller les autres points potentiels de débarquement ou de vente. En outre, dans certains cas, les avantages induits par la diminution des coûts d'application, permise par la désignation de ports de débarquement ou de marchés d'écoulement, pourrait être annulés par les inconvénients liés à l'inefficience économique engendrée par un accroissement des coûts de transport.

Le principal critère retenu pour apprécier les différents systèmes de gestion est celui de l'efficience économique. Cependant, dans les régions confrontées à un chômage élevé et où il existe peu de possibilités d'emplois de remplacement, des doutes subsistent quant à la question de savoir si les avantages théoriquement escomptés l'emporteront, dans la pratique, sur les coûts liés à la transition. Pour autant que le maintien du système en place n'implique pas un risque d'effondrement des stocks, les coûts liés à la hausse du chômage et aux effets multiplicateurs, au sein des économies locales, induits par le changement de système de gestion, pourraient l'emporter sur les gains obtenus en termes d'efficience.

Il est à noter que, comme le montre l'expérience islandaise des QIT, l'impact global que le changement de système de gestion produit sur l'emploi n'est pas nécessairement négatif même si la

réduction des capacités excédentaires se traduit par une diminution du nombre de navires. Ces effets peuvent être largement compensés par l'amélioration de la qualité des captures, par le développement des activités de traitement et de commercialisation à terre ainsi que par une augmentation des prises à long terme.

En théorie, l'efficacité économique est essentiellement générée par l'attribution de droits d'exploitation, via les mécanismes du marché, aux entreprises de pêche qui opèrent au moindre coût. Toutefois, s'il existe des différences entre États membres en ce qui concerne l'application des réglementations en matière de pêche et de sécurité, les subventions à la modernisation des flottes et autres conditions d'exploitation, les entreprises de pêche opérant au moindre coût ne sont pas nécessairement les plus efficaces. Ces considérations sous-tendent la controverse qu'alimente la pratique du "quota hopping". Un système de gestion reposant sur un mécanisme du marché, comme le libre-échange des droits de pêche entre États membres, peut donc engendrer des distorsions.

Comme dans d'autres secteurs d'activité, le souci d'éviter que l'abaissement des coûts lié aux économies d'échelle ne conduise à une concentration monopolistique de la propriété des droits de pêche peut aussi justifier des restrictions visant le fonctionnement de systèmes de gestion fondés sur les mécanismes du marché.

En ce qui concerne les régimes impliquant l'attribution de licences, de QIT, de QRE et de journées de mer, et autres systèmes reposant sur l'attribution de droits de propriété, les critères retenus pour procéder à l'allocation initiale risquent de donner lieu à de vives controverses. L'anticipation de la base qui sera probablement utilisée pour les allocations initiales peut engendrer des distorsions économiques, les exploitants de navires adoptant une stratégie qui consiste à modifier leurs habitudes de pêche afin de bénéficier de la meilleure allocation possible.

Il est clair que la présence d'un régime de TAC et de quotas dans le cadre de la politique commune de la pêche n'est pas en soi inacceptable, tant il est vrai que plusieurs systèmes efficaces de gestion reposent sur la fixation de TAC.

Toutefois, il est largement admis que ce régime de gestion et son application ont d'une manière générale échoué. En outre, la Commission européenne n'a pas su identifier les causes de la surexploitation et de l'inefficacité économique observées dans le secteur de la pêche. Il est donc également clair qu'il faut complètement revoir la politique commune de la pêche pour remédier à la carence du marché et garantir le respect des dispositions adoptées, quel que soit le système de gestion mis en place.

Il faudra vraisemblablement maintenir, dans le cadre de la politique commune de la pêche, un éventail de mesures techniques à l'appui des systèmes de gestion. En outre, il faudrait réfléchir soigneusement à la durée d'application des droits de pêche pour déterminer s'il est possible de moduler cette durée d'application en fonction des caractéristiques de comportement des stocks. Les TAC actuellement en vigueur, qui sont fixés sur une base annuelle, ne sont pas en phase par rapport à certains stocks.

Le choix du système de gestion de nature à remédier à la carence du marché et à garantir une activité stable, durable et rentable, est propre à chaque pêcherie. Il n'est pas possible d'affirmer que tel ou tel système convient à toutes les pêcheries. Un examen approfondi s'impose pour définir les caractéristiques de chaque pêcherie et déterminer le système de gestion le plus approprié.

**ANNEXE: LISTE D'ORGANISMES D'ÉTUDE DE L'ÉCONOMIE DES PÊCHERIES
ET AUTRES ORGANISATIONS**

(le grisé désigne la catégorie dans laquelle se range l'organisme considéré)

BELGIQUE							
PUBLIC	NON PUBLIC	UNIVERSITAIRE	PRIVÉ		ÉCONOMIQUE	SCIENTIFIQUE (BIOLOGIQUE)	TECHNIQUE (ENGINS)
				Faculteit Van de Landbouwwetenschappen Laboratorium voor Aquacultuur en Artemia Center, Rozier 44 B-9000 Gent Phone: 32 9 264 3754 Fax: 32 9 264 4193			
				Fisheries Research Station- RZO Ankerstraat 1 B-8400 Oostende Phone: 32 59 320 388 Fax: 32 59 330 692			
				Laboratorium Ecologie Aquaculture Zoölogisch Instituut Katholieke Universiteit Leuven Naamsestraat 59, B-3000 Leuven Phone: 32 16 283 966 Fax: 32 16 284 575			
				Rijksstation voor Zeevisserij (RvZ) Ministéire van Landbouw Agricultural Research Centre, Ankerstraat 1, B- 8400 Oostende Phone: 32 59 320 805 Fax: 32 59 330 629			

PUBLIC	NON PUBLIC	UNIVERSITAIRE	PRIVÉ	DANEMARK				ECONOMIQUE	SCIENTIFIQUE (BIOLOGIQUE)	TECHNIQUE (ENGINES)
				<p>Danish Institute of Fisheries Economics Research (DIFER) South Jutland University Centre Niels Bohrs Vej 9, Esberg, 6700 Phone: 45 79 14 11 82 Fax: 45 79 14 11 99</p>						
				<p>Danish Institute for Fisheries Techology and Aquaculture (DIFTA) The North Sea Centre, Box 93 Hirtshals, DK-9859 Phone: 45 98 94 43 00 Fax: 45 98 94 22 26</p>						
				<p>Danish Institute for Fisheries Research Charlottenlund Castle DK- 2920 Charlottenlund Phone: 45 33 96 30 00 Fax: 45 33 96 33 33</p>						
				<p>Danmarks Tekniske Hojskole Fiskeriministeriets Forsogslaboratorium (FF) Bygn 221, DK-2800 Lyngby Phone: 45 42 88 33 22 Fax: 45 42 88 47 74</p>						
				<p>Institute for Fisheries Management & Coastal Community Development (IFM) The North Sea Centre Hirtshals, DK-9850 Phone: 45 98 942855 Fax: 45 98 944833</p>						

PUBLIC	NON PUBLIC	UNIVERSITAIRE	PRIVÉ

Ministry of Agriculture and Fisheries
Slotsholmsgade 12
DK-1216 Copenhagen
Phone: 45 22 92 33 01
Fax: 45 33 14 50 42

North Atlantic Regional Studies Centre
Roskilde University
PO Box 260, DK-4000 Roskilde
Phone: 45 46 75 77 11
Fax: 45 46 75 42 40

Biologisk Institut
Odense University
Campusvej 55, DK-5230 Odense
Phone: 45 66 15 86 00
Fax: 45 65 93 04 57

ÉCONOMIQUE	SCIENTIFIQUE (BIOLOGIQUE)	TECHNIQUE (ENGINS)

PUBLIC	NON PUBLIC	UNIVERSITAIRE	PRIVÉ

FINLANDE

Fisheries Division,
 Finnish Game and Fisheries
 Research Institute,
 P.O. Box 202, SF 00151 Helsinki
 Phone: 358 0 624 211
 Fax: 358 0 631 513

Finnish Institute of Marine Research
 P.O. Box 33
 00931 Helsinki

ÉCONOMIQUE	SCIENTIFIQUE (BIOLOGIQUE)	TECHNIQUE (ENGINS)

PUBLIC	NON PUBLIC	UNIVERSITAIRE	PRIVÉ	FRANCE				ÉCONOMIQUE	SCIENTIFIQUE (BIOLOGIQUE)	TECHNIQUE (ENGINS)
				<p>C3E - Littoral Faculté des Sciences Economiques 110 Bd. Michelet 44071 Nantes Cedex 03 Phone: 33 40 37 88 21 Fax: 33 40 37 88 05</p>						
				<p>ENSAR Unité Halieutique 65, rue de Saint-Brieuc F-35042 Rennes Cedex Phone: 33 99 28 75 30 Fax: 33 99 28 75 35</p>						
				<p>Institut Francais de Recherche pour la Exploitation de la mer (IFREMER) 155m, JJ Rousseau 92138 Issy les Moulineaux Cedex Phone: 33 1 46 48 21 00 Fax: 33 1 46 48 22 76</p>						
				<p>Ministry of Fisheries Agriculture and Food 3, Place de Fontenoy 75700 Paris Phone: 33 1 44 49 84 38 Fax: 33 1 44 49 84 00</p>						
				<p>Laboratoire HEA Centre ORSTROM, BP 5045 911 Ave Agropolis 34032 Montpellier Cedex Phone: 33 67 61 74 36</p>						
				<p>University of Montpellier Place E. Bataillon F-34060 Montpellier Cedex 5 Phone: 33 67 14 37 52 Fax: 33 67 14 30 31</p>						

PUBLIC	NON PUBLIC	UNIVERSITAIRE	PRIVÉ	ALLEMAGNE				ÉCONOMIQUE	SCIENTIFIQUE (BIOLOGIQUE)	TECHNIQUE (ENGINS)
				Bundesforschungsanstalt für Fischerei Palmaille 9 D-22797 Hamburg Phone: 49 40 3890 5120 Fax: 49 40 3890 5120						
				Institut f. Fischereiökologie BFA f. Fischerei Deichstrasse 12 27472 Cuxhaven						
				Institut für Ostseeforschung Seestrassen 15 18119 Warnemünde						
				Federal Agricultural Research Centre Braunschweig-Völkenrode (FAL) Institute of Agricultural Market Research, Bundesallee 50, D-38116 Braunschweig Phone: 531 596 577 Fax: 531 596 367						

PUBLIC
NON PUBLIC
UNIVERSITAIRE
PRIVÉ

--	--	--	--

GRÈCE

MAREAS
37 Pousoulidou Str.,
Ilioupolis 163 46 Athens
Phone: 30 1 992 4606
Fax: 30 1 323 1082

ÉCONOMIQUE
SCIENTIFIQUE (BIOLOGIQUE)
TECHNIQUE (ENGINS)

--	--	--

PUBLIC	NON PUBLIC	UNIVERSITAIRE	PRIVÉ

IRLANDE

Economic and Social Research Institute
 4 Burlington Road
 Dublin 4C
 Phone: 353 1 676 0115
 Fax: 353 1 668 6231

Fisheries Research Centre
 Abbotstown, Castleknock
 Dublin 15
 Phone: 353 1 821 0111
 Fax: 353 1 820 5078

Planning and Market Research Executive, Irish Sea
 Fisheries Board
 P.O. Box 12, Crofton Road,
 Dun Laoghaire, Co. Dublin.
 Phone: 353 1 284 1544
 Fax: 353 1 284 1123

ÉCONOMIQUE	SCIENTIFIQUE (BIOLOGIQUE)	TECHNIQUE (ENGINS)

PUBLIC	NON PUBLIC	UNIVERSITAIRE	PRIVÉ	ITALIE	ÉCONOMIQUE	SCIENTIFIQUE (BIOLOGIQUE)	TECHNIQUE (ENGINS)
					<p>Istituto di Tecnologia della Pesca e del Pescato Consiglio Nazionale delle Ricerche (CNR), Via L. Vaccara 61 I-91026 Mazara del Vallo (TP) Phone: 0923 948723 Fax: 0923 906634</p>		
				<p>Istituto di Ricerche sulla Pesca Marittima (IRPEM) Consiglio Nazionale delle Ricerche Molo Mandracchio, I-60100 Ancona Phone: 39 71 20 41 97 Fax: 39 71 55 313</p>			
				<p>Istituto Idrobiologia e Acquacoltura "G. Brunelli", Casali di Paola I-04016 Sabaudia (LT) Phone: 39 73 596 703 Fax: 39 63 217 582</p>			
				<p>Istituto Ricerche Economiche per la Pesca e' Acquacoltura (IREPA) Via Benedetto Croce, 35 I-84100 Salerno Phone: 39 89 24 15 03 Fax: 39 89 24 11 45</p>			
				<p>Laboratorio Centrale di Idrobiologia Ministero dell' Agricoltura e dell Foreste, Viale del Caravaggio, 107 I-00147 Roma Phone: 39 06 51 40 296</p>			

PUBLIC	NON PUBLIC	UNIVERSITAIRE	PRIVÉ

Laboratorio Acquacoltura ENEA -ASACCIA, Dipart.
 Agrobiotecnologia
 Via Anguillarese. 301
 I-00060 S.M. di Galeria,Roma
 Phone: 39 6 30 48 47 16
 Fax: 39 6 30 48 49 95

ÉCONOMIQUE	SCIENTIFIQUE (BIOLOGIQUE)	TECHNIQUE (ENGINS)

PUBLIC	NON PUBLIC	UNIVERSITAIRE	PRIVÉ	PAYS-BAS	ÉCONOMIQUE	SCIENTIFIQUE (BIOLOGIQUE)	TECHNIQUE (ENGINS)
■	■				Agricultural Economics Research Institute (LEI-DLO) Burgemeester Patijnlaan 19, P.O. Box 29703, NL-2502 LS The Hague Phone: 31 70 33 08 330 Fax: 31 70 36 15 624	■	
		■		Department of Fish Culture and Fisheries Wageningen Agricultural University Postbus 338, 6700 AH Wageningen Phone: 31 83 70 83 307 Fax: 31 83 70 83 962	■		
■				Directorate of Fisheries P.O. Box 20401 2500 Ex The Hague			
■				National Institute for Coastal and Marine Managment / RIKZ P.O. Box 20907 2500 Ex The Hague		■	
■				Nederlands Instituut voor Oecologisch Onderzoek, Centrum voor Esturiene en Mariene Oecologie Vierstraat 28, 4401 EA Yerseke Phone 31 1131 1920 Fax: 31 1131 3616		■	

PUBLIC	NON PUBLIC	UNIVERSITAIRE	PRIVÉ

Netherlands Institute for Fisheries Research- RIVO
P.O. Box 68
1970 AB Ijmuiden
Phone: 31 2550 64601

Netherlands Institute for Sea Research
P.O. Box 59
1790 Den Burg, Texel

ÉCONOMIQUE	SCIENTIFIQUE (BIOLOGIQUE)	TECHNIQUE (ENGINS)

PUBLIC	NON PUBLIC	UNIVERSITAIRE	PRIVÉ

PORTUGAL

IPIMAR
Avenida de Brasilia
1400 Lisbon.

Universidade de Evora
R. Duques de Cadaval
Evora, 7000.
Phone: 351 66 25 572/3/4
Fax: 351 66 20 775

ÉCONOMIQUE	SCIENTIFIQUE (BIOLOGIQUE)	TECHNIQUE (ENGINES)

PUBLIC	NON PUBLIC	UNIVERSITAIRE	PRIVÉ

ESPAGNE

Gabinete de Economia del Mar
 Facultat d'Economiques
 University of Barcelona
 Avd. Diagonal, 690 Barcelona 08034
 Phone: 34 3 42 85 277
 Fax: 34 3 21 78 734

CIHEAM-IAM
 Apartado 202
 50080 Zaragoza,
 Spain.
 Phone: 34 76 57 60 13
 Fax: 34 76 57 63 77

ÉCONOMIQUE	SCIENTIFIQUE (BIOLOGIQUE)	TECHNIQUE (ENGINS)

PUBLIC	NON PUBLIC	UNIVERSITAIRE	PRIVÉ

SUÈDE

Fiskereiverket
 Box 423
 S-40126 Göteborg
 Phone: 46 31 63 03 00
 Fax: 46 31 15 65 77

Institute of Marine Research
 Box 4
 453 21 Lysekil

ÉCONOMIQUE	SCIENTIFIQUE (BIOLOGIQUE)	TECHNIQUE (ENGIN)

PUBLIC	NON PUBLIC	UNIVERSITAIRE	PRIVÉ	ROYAUME-UNI				ÉCONOMIQUE	SCIENTIFIQUE (BIOLOGIQUE)	TECHNIQUE (ENGINS)
				<p>Centre for Marine Resource Economics (CEMARE), University of Portsmouth Locksway Road, Milton, Portsmouth PO4 8JF Phone: 44 1705 876 543 Fax: 44 1705 844 037</p>						
				<p>Fisheries Laboratory Directorate of Fisheries Research Lowestoft, Suffolk NR33 OHT Phone: 44 1502 562 244 Fax: 44 1502 513 865</p>						
				<p>Hull International Fisheries Institute, University of Hull The Wolfson Building Cottingham Road, Hull HU6 7RX Phone: 44 1482 466 421 Fax: 44 1482 470 129</p>						
				<p>Institute of Aquaculture University of Stirling Stirling Scotland FK9 4LA Phone: 44 1786 467 889 Fax: 44 1786 451 462</p>						
				<p>Marine Laboratory Scottish Office Agriculture, Environment and Fisheries Department, Victoria Road Aberdeen AB9 8DB Phone: 44 12 24 876 544 Fax: 44 12 24 295 511</p>						

PUBLIC	NON PUBLIC	UNIVERSITAIRE	PRIVÉ

Ministry of Agriculture, Fisheries and Food (MAFF)
 Whitehall Place West
 London SW1A 2HH
 Phone: 44 171 270 8737
 Fax: 44 171 270 8558

Sea Fish Industry Authority
 18 Logie Mill, Logie Green Road
 Edinburgh EH7 4HG
 Phone: 44 131 558 3331
 Fax: 44 131 558 1442

ÉCONOMIQUE	SCIENTIFIQUE (BIOLOGIQUE)	TECHNIQUE (ENGINES)

BIBLIOGRAPHIE

ACFM (1995) *Report of the ICES Advisory Committee on Fishery Management 1994*, ICES Cooperative Research Report, No 210.

ANDERSEN P. (1982) Commercial Fisheries under Price Uncertainty, *Journal of Environmental Economics and Management* 9, pp 11-28.

ANDERSEN P. (1992) The EEC Common Fisheries Policy and the 1991 report, *Paper presented at the VIth IIFET Conference*, Paris.

ANDERSON L.G. (1978) Production Functions for Fishing: Comment, *Southern Economic Journal*, Vol. 44, pp 661-666.

ANDERSON L.G. (1984) Uncertainty in the Fisheries Management Process, *Marine Resource Economics*, Volume 1, Number 1.

ANDERSON L.G. (1989) Enforcement issues in selecting fisheries management policy. *Marine Resource Economics*, Vol. 6, pp 261-27.

ANDERSON L.G. (1990) The Operation of Markets for Individual Transferable Quotas: Ideal vs. Potential, *Paper prepared for the Vth International Conference of the International Institute of Fisheries Economics and Trade*, Santiago, Chile, December 3-6.

ANDERSON, L.G. (1992) Fundamental issues in the design of Individual Transferable Quota (ITQ) programs, *Paper presented at the VIth IIFET Conference*, Paris.

ANDREW I.L. et al (1994) *Managing Fisheries in a Changing Society with a Well-Developed Science Base*, ICES, Theme Session on Improving the Link between Fisheries Science and Management: Biological, Social and Economic Considerations.

ANDROKOVICH R.A. and K.R. STOLLERY (1991) Tax versus quota regulation: A stochastic model of the fishery, *American Journal of Agricultural Economics*, Vol. 73, No.2, pp 300-308.

ANON (1992) *The 1992 Review of the Common Fisheries Policy: Proposals to Improve the Shetland Box Licensing Scheme*, Shetlands Islands Council/Orkney Islands Council.

ARNASON R. (1993) The Icelandic Individual Transferable Quota System, *Conference on Innovations in Fisheries Management*, Norwegian School of Economics, Bergen, May 24-25.

ARNASON R. (1995) On Selectivity and Discarding in an ITQ Fishery, *Paper presented to the IIIrd EAFE Bioeconomic Modelling Workshop*, 24-27 October, Edinburgh.

AUSTRALIAN GOVERNMENT (1989) *New directions for Commonwealth fisheries management in the 1990s. A government policy statement*, Australian Government Publishing, Canberra.

BALDARELLI F. (1995) *Report on fishing in the Mediterranean*, European Parliament, Session Document, Committee on Fisheries.

BARBER W.E. and J.N. TAYLOR (1990) The importance of goals, objectives, and values in the Fisheries management process and organization: A review, *North American Journal of Fisheries Management*, Vol. 10, No. 4, pp. 365-373.

- BASTIEN F. and J. CATANZANO (1991) *Analysis of the fishing industry and regulation patterns*, UAPF-IFREMER, Paris.
- BAULCH K. and PASCOE S. (1992) *Bycatch management options in the South East fishery*, Australian Bureau of Agricultural and Resource Economics, research paper 92-18, Canberra.
- BERNET C. (1992) Definition et mise en oeuvre de la politique commune des Peches de la CEE: le point de vue d'un etat membre, *Paper presented at the VIth IIFET Conference*, Paris.
- BJORNDAL T. (1990) A Bioeconomic Analysis of North Sea Herring, in A. Guimaraes Rodrigues, ed (1990) *Operations Research and Management in Fishing*, Kluwer Academic Publishers, Amsterdam, pp 175-189.
- BJORNDAL T. and A. TOFT (1992) *The optimal management of North Sea Herring revisited*, Centre for Fisheries Economics, Norwegian School of Economics and Business Administration, Bergen-Sandviken, Norway, Discussion paper No. 5/1992.
- BONALBERTIE et al (1994) *Programe pilote de gestion/conservation halieutique*. DGXIV MED /91/015C, Istituto Centrale per la Ricerca Scientifica e Tecnologica Applicata alla Pesca Marittima.
- CABRAAL R.A. and F.W. WHEATON (1981) Production Functions in the Maryland Oyster Fishery, *Transactions of the American Society of Agricultural Engineers*, pp 248-254.
- CAMPBELL H.F. (1991) Estimating the Elasticity of Substitution between Restricted and Unrestricted Inputs in a Regulated Fishery: A Probit Approach, *Journal of Environmental Economics and Management*, 20, pp 262-274.
- CATANZANO J., F. LANTZ and J. WEBER (1989) Balance between fishing capacity and resources: public measures in the fishing industry, *Rural Economics*, No. 198, Special issue, 30.
- CFP REVIEW GROUP (1996) *A review of the Common Fisheries Policy*, prepared for U.K. Fisheries Ministers, MAFF, July 96.
- CHARLES A.T. (1992) Canadian fisheries: Paradigms and policy, Chapter 1 in D. Vanderzweg (ed): *Canadian Ocean Law and Policy*, Butterworth, Toronto.
- CHARLES A.T. (1992) Fishery conflicts: A unified framework, *Marine Policy* September 1992.
- CLARK C.W. et al (1985) Optimal Capacity Decisions in a Developing Fishery, *Marine Resource Economics*, Vol II, No. 1.
- CLARK C.W. (1985) The Effect of Fishermen's Quotas on Expected Catch Rates, *Marine Resource Economics*, Volume 1, Number 4.
- CLARK I. (1988) New Zealand's ITQ Fisheries Management System, *Fisheries Economics Newsletter*, SFIA, Edinburgh.
- COPESS P. (1986) A Critical Review of the Individual Quota as a Device in Fisheries Management, *Land Economics* Vol. 62. No.3. August.
- COPESS P. (1991) *Fisheries management in Canada*, Discussion Paper No. 91-5, Institute of Fisheries Analysis, Simon Fraser University, Burnaby, British Columbia.
- COPESS P. (1992) Individual fishing rights: Some implications of transferability, *Paper presented at the VIth IIFET Conference*, Paris, France.

COUL J.R. (1992) A comparison of fisheries policy and management in the European Community and Eastern Canada, *Ocean and Coastal Management*, Vol. 18, pp 351-369.

COURT OF AUDITORS (1993) *Special Report* No 3/93.

CROWLEY R.W. and H. PALSONN (1992) Rights based fisheries management in Canada, *Marine Resource Economics*, Vol. 7, No. 2, pp 1-21.

CRUTCHFIELD J. and A. ZELLNER (1962) Economic Aspects of the Pacific Halibut Fishery, *Fishery Industrial Research*, Vol. 1, No. 1, 17.

CUNNINGHAM S., M.R. DUNN, and D. WHITMARSH (1985) *Fisheries Economics: an introduction*, Mansell, London.

CUNNINGHAM S. (1993) *Fishermen's incomes and fisheries management*, CEMARE, Portsmouth.

CUNNINGHAM S. (1995) Integrating fisheries into coastal area management, *Paper presented at the VIIth Annual EAFE Conference*, Portsmouth 10-12 April.

DAVIDSE W. *et al* (1993) *Costs and earnings of fishing fleets in four EC countries: Calculated on an uniform base for the development of sectoral fleet models*, DGXIV 589, Agriculture Economics Research Institute, Netherlands.

DAVIDSE W. (1995) Fishery regulations and the creation of property rights: the Dutch case, *Proceeding of the VIIth Annual Conference of the European Association of Fisheries Economists*, CEMARE, Portsmouth.

DE WILDE J.W. (1992) *Some Remarks on the Ambiguity of Tonnage Measurement*, Proceedings of the IVth Annual Conference of the European Association of Fisheries Economists, 22nd-24th April 1992, Salerno, pp. 111-126.

DE WILDE J.W. (1993) Capacity and effort limitations in the Netherlands. *Paper presented at the Vth EAFE Conference*, Brussels.

DES CLERS S. (1996), Structural adjustments of the distant fleet of European factory trawlers fishing for Loligo squid in Falkland Islands waters, *Paper presented at the European Social Science Fisheries Network Workshop*, Seville 5-7 September.

DES CLERS, S. (1996) Structural adjustments of the distant fleet of European factory trawlers fishing for Loligo squid in Falkland Island Waters, *Paper presented at the European Social Science Fisheries Network Workshop*, Seville, September 5-7.

DOULMAN D.J. (1990) Fisheries joint ventures: Are they the answer? *INFOFISH International*, No. 3.

DOULMAN D.J. (1993) Community-based fishery management; towards the restoration of traditional practices in the South Pacific, *Marine Policy*, Vol. 17, No. 2, pp 108-117.

DUPONT D. (1990) Rent dissipation in restricted access fisheries, *Journal of Environmental Economics and Management*, Vol. 19, pp 26-44.

DUPONT D.P. (1991) Testing for Input Substitution in a Regulated Fishery, *American Journal of Agricultural Economics*, 73(1), pp 155-164.

DURAND J.L., J. GUEGUEN and J. CATANZANO (1992) *Efficacité d'un outil de politique structurelle dans le secteur des pêches: Le Plan Mellick*, IFREMER, Paris.

EDWARDS S.F. (1991) A critique of three 'economics' arguments commonly used to influence fishery allocations, *North American Journal of Fisheries Management*, Vol. 11, No. 2, pp 121-130.

EUROPEAN COMMISSION (1981) *Allocation des Quotas de 1981*, Document de travail des Services de la Commission, Brussels, 21 January.

EUROPEAN COMMISSION (1990) *Outline of a Common Fisheries System in the Mediterranean*, Discussion Paper, Brussels, 25 July.

EUROPEAN COMMISSION (1990) *Report of an independent group of experts on Guidelines for the preparation of Multiannual Guidance Programmes in relation to the Fishing Fleet for the period 1992-1996*, Brussels, 19th November.

EUROPEAN COMMISSION (1991) *Report 1991 from the Commission to the Council and the European Parliament on the Common Fisheries Policy*. SEC (91) 2288, EC, Brussels.

EUROPEAN COMMISSION (1992) *A Quality Policy for Fishery Products*, Communication from the Commission, Brussels, 28 February.

EUROPEAN COMMISSION (1994) *The New Common Fisheries Policy*, DGXIV, Brussels.

EUROPEAN COMMISSION (1994), *The Common Fisheries Policy*, Directorate-General for Fisheries DG XIV, Information File, July.

EUROPEAN COMMISSION (1995), *Proposal for a Council Decision*. COM(95) 608 final, Brussels 28th November.

EUROPEAN COMMISSION (1995) *Implementation of Technical Measures in the Common fisheries Policy*, COM95 669.

EUROPEAN COMMISSION (1995) *Report of a meeting between EU and Norway on conservation of demersal fish stocks in the North Sea*, Commission staff working paper, Brussels, 6 December.

EUROPEAN COMMISSION (1996), *Proposal for a Council Regulation (EC) "laying down certain technical measures for the conservation of fishery resources"*, COM (96) 296 final, 25th June, Brussels.

EUROPEAN COMMUNITY (1985) *The European Community's Fisheries Policy*, Office for Official Publications, Luxembourg.

EUROPEAN PARLIAMENT (Undated), *European Parliament Fisheries Seminar: Fisheries Agreements*.

EUROPEAN PARLIAMENT (1994) *Manual on the Common Fisheries Policy*, Directorate General for Research, Luxembourg.

EUROPEAN PARLIAMENT (1994) *On the Study of the Economic aspects of the Management of living marine resources*, Report to the Committee for Fisheries, 7th July, Brussels.

EUROPEAN UNION (1993) Council Regulation (EEC) No 3690/93.

FAO (1989) *Report of the first session of the Western Atlantic Fishery Commission (WECAFC) working party on fishery economics and planning*, FAO Fisheries Report No. 427, Rome.

FAO (1989) *Report of the seventh session of the General Fisheries Council for the Mediterranean (GFCM) Committee on Resource Management*, FAO Fisheries Report No. 426, Rome.

- FAO(1993) Marine fisheries and the Law of the Sea: A decade of change, FAO Fisheries Department, Rome.
- FAO (1993) *Reference points for fishery management: their potential application to straddling and highly migratory resources*, FAO Fisheries Department, Rome.
- FAO (1994) *The Precautionary approach to fisheries with reference to straddling fish stocks and highly migratory fish stocks*. Fisheries circular No. 871, Rome.
- FAO (1994) *Some high seas fisheries aspects relating to straddling fish stocks and highly migratory fish stocks*, FAO Fisheries Circular No.879, Rome.
- FAO (1995) *Code of Conduct for Responsible Fisheries*, FAO Fisheries Department, Rome.
- FRAGA ESTÉVEZ C. (1996) *Working document on the fisheries policy after the year 2002*, European Parliament, Committee on Fisheries.
- FRANCIS R.I.C.C. *et al* (1993), Fishery management by individual quotas: theory and practice, *Marine Policy*, January 1993.
- FRANCIS T. and J. CHRISTY (1982) *Territorial Use Rights in Marine Fisheries: Definitions and Conditions*, FAO, Rome.
- FRANQUESA R. and R. LOSTADO (1991) Producer Organisations and the Autoregulation Problem in Mediterranean Littoral Fisheries, *Proceedings of the 3rd Annual Conference of the European Association of Fisheries Economists*, Dublin, Irish Fisheries Investigations, B(Marine), 42, Department of the Marine, Stationery Office, Dublin, 1994.
- FROST H. and N. VESTERGAARD (1992) The investments and development of capacity in the Danish North Sea fleet, *Paper presented at the IVth EAFE Conference*, Salerno.
- FROST H. and N. VESTERGAARD (1995) An operational approach to assess management regulation, subject to different management objectives, *Theme Session on Improving the Link between Fisheries Science and Management II: Can We Manage Fisheries by Technical Measures Alone?*, ICES C.M. 1995.
- FROST H., R. LANTERS, J. SMIT, AND P. SPARRE (1995) *The Impact of the EU Decommissioning Scheme with Particular Respect to Denmark and the Netherlands*, ICES, CM 1995/S:16.
- GALLASTEGUI C. (1983) An Economic Analysis of Sardine Fishing in the Gulf of Valencia (Spain), *Journal of Environmental Economics and Management*, 10.
- GARCÍA DEL HOYO J.J. and F. GARCÍA ORDAZ(1996) Sustainable growth and technological progress in the fishing exploitation, *Paper presented at the VIIth EAFE*, 1-3 April 1996, Barcelona.
- GARROD B. and D. WHITMARSH (1990) *Overcapitalisation and structural adjustment in UK fisheries*, Research Paper No. 84, CEMARE, Portsmouth Polytechnic, Portsmouth, UK.
- GATES J.M. (1974) Demand Price, Fish Size and the Price of Fish, *Canadian Journal of Agricultural Economics*, 22(3).
- GOODLAD J. (1992) Fisheries management by sectoral quotas: An assessment of the UK system, *Paper presented at the IVth EAFE Conference*, Salerno.
- GWIAZDA A. (1993) The Common Fisheries Policy; economic aspects, *Marine Policy*, Vol. 17, No. 4, pp. 251-255.

- GULLAND J.A. (1987) The management of North Sea fisheries, *Marine Policy*, October, pp 259-272.
- GULLAND J.A. (1988) Fishery Management: Where do we want to go? *Proceedings of the IVth International Conference of the International Institute of Fisheries Economics and Trade*, DIFER, Esberg.
- GULLAND J. *et al* (1990) *Report of an independent group of experts on guidelines for the preparation of Multi-annual Guidance Programmes in relation to the fishing fleet for the period 1992-1996*, European Commission Directorate General for Fisheries DGXIV, Brussels.
- HANNA S. (1993) Co-management, in *Handbook on Marine Fishery Management*, Center for Marine Conservation and the World Wildlife Fund.
- HANNESSON R., O. R-HANSEN and S.A. DALE (1979) *A Frontier Production Function for the Norwegian Cod Fisheries*, NATO Symposium on Applied Operations Research in Fishing, Trondheim, pp 337-360.
- HANNESSON R. (1994) *Bioeconomic Analysis of Fisheries*, Fishing News Books, Oxford.
- HANNESSON R. (1994) *Strategies for Stabilization: Constant Catch or Constant Fishing Effort?* Norwegian School of Economics and Business Administration, Centre for Fisheries Economics.
- HARMSMA H. and W. DAVIDSE (1992) Effects of property rights on the structure of the fishing industry, *Proceedings of the IVth EAFE Conference*, Salerno.
- HARMSMA H. and SMIT W. (1992) *Economic consequences of closing areas in the Wadden Sea for the shellfish sector*, LEI-DLO, The Hague.
- HERBERTSSON T.T. (1995), *Fisheries Management in the Faroe Islands*, Institute of Economic Studies, University of Iceland, September.
- HILDEBRANDT A.G.U. (1970) A Fishery Economist's Problems with Fishing Effort, in Pope J.A. (Ed), *Measurement of Fishing Effort, Rapports et Proces-Verbaux des Reunions*, ICES, January 1975, pp 64-66.
- HILLIS J.P. and B.J. WHELAN (1992) Fishermen's Time Discounting Rates and Other Factors to be considered in Planning the Rehabilitation of Depleted Fisheries, *Proceedings of the Sixth Conference of the International Institute of Fisheries Economics and Trade*, IFREMER, Paris, pp 657-670.
- HILLIS J.P. and M. O'MORCHOE (1994) *Restoring a depleted Fishery by different methods including mesh control, decommissioning and Individual Quota; a Bio-Economic comparison*, ICES, CM1994/T:11.
- HILLIS J.P., M. FITZSIMONS, L.V. McEWAN, P.E. RODGERS, R.J. O'CONNOR and B.J. WHELAN (1994) *Overall Profit Optimisation in the Irish Sea: A Management, Economic, Socio-Economic, and Biological Study*, Fisheries Research Centre, Dublin,
- HILLIS J.P. and R. ARNASON (1995), The inadequacy of Technical Measures compared to Effort Reduction in Fisheries Management with a Comparison of Selected Fisheries in the European Union and off Iceland, *Paper presented at the IVth EAFE Bioeconomic Modelling Workshop*, 24th-27th October, Edinburgh.
- HOLDEN M. (1988) Is Economic Management of Fisheries a Practical Possibility?, *Proceedings of the IVth International Conference of the International Institute of Fisheries Economics and Trade*, DIFER, Esbjerg.
- HOLDEN M. (1994) *The Common Fisheries Policy*, Fishing News Books, Oxford, pg 172-173.
- HORWOOD J. (1991) *An approach to better management: the North Sea haddock*, ICES Journal, 47, pp. 318-332.

HOUSE OF LORDS (1996) *Fish Stock Conservation and Management*, Select Committee on Science and Technology, Session 1995-96, 2nd Report, HMSO, London.

HUANG D. S. and LEE C. W. (1978) Production Functions for Fishing: Reply, *Southern Economic Journal*, Vol. 44, pp 667-668.

INTERNATIONAL PACIFIC HALIBUT COMMISSION (1973) *Annual Report 1973*, Seattle, Washington.

INTERNATIONAL PACIFIC HALIBUT COMMISSION (1989) *Pacific Halibut Fishery Regulations 1989*, Seattle, Washington.

IOANNIDIS C. AND K. MATTHEWS (1995) *On the Determination of Cod and Haddock Prices in the UK 1988-1992*, Seafish Report 3007, SFIA, Edinburgh.

JENSEN, C.L. (1996) Depreciation policy and capital dynamics in Danish fishing fleet, *Paper presented at the Vth European Association of Fisheries Economists Bioeconomic Modelling Workshop*, SFIA, Edinburgh.

JENTOFT S. (1989) Fisheries Co-Management: Delegating government responsibility to fishermen's organisations, *Marine Policy*, pp 137-154.

JORGENSEN H.P. *et al* (1994) *Impact of changes in regulations on capacity utilization and effort allocation of fishing fleets*, DGXIV 632, DIFER, Denmark.

KARAGIANNAKOS A. (1995) *Fisheries management in the European Union*, Avebury, Aldershot.

KEUS B.J. (1991) *Legal aspects of the EC fisheries policy*. LEI-DLO, Mededling Publication No. 445, The Hague.

LANDBOUW-ECONOMISCH INSTITUUT (1991), *Juridische Aspecten van het EG-visserijbeleid*. June, The Hague.

LARKIN P. A. (1977) An Epitaph for the Concept of Maximum Sustainable Yield, *Transactions of the American Fisheries Society*, Vol. 106, No. 1, pp 1-11.

LASSEN H. *et al* (1996) *The report of the group of independent experts to advise the European Commission on the fourth generation of Multi-annual Guidance Programmes*, European Commission Directorate General for Fisheries, DGXIV, Brussels.

LAUBSTEIN K. (1993) Socio-economic aspects of fisheries management: the Canadian experience, *Fishery Economics Newsletter*, Keynote article, No. 35, May, pp 1-22.

LEONARDT J. *et al* (1993) *Project for an experimental plan for the management of the Mediterranean fishery resources*, DGXIV MED /91 /015 A, Instituto de Ciencias del Mar, Spain.

LINDER R.K., H.F. CAMPBELL and G.F. BEVIN (1992) Rent generation during the transition to a managed fishery: The case of the New Zealand ITQ system, *Marine Resource Economics*, Vol. 7, No. 4, pp 229-248.

MARTINEZ I PRAT A.R. and S. TUDELA I CASANOVAS (1995) *Fish, Fleets and Markets: The effects of EU fishery policies on the South*, The Co-ordinating Office for Spanish Development NGOs, October.

MCKELLAR N.B. (1990) *The ITQ debate*, Occasional Paper No. 1, FERU, SFIA, Edinburgh.

McKELLAR N., P.E. RODGERS, H.C. FROST, A. SAVILLE and W.E.F. OAKESHOTT (1986) *Bioeconomic evaluation of the Norway pout box*, DGXIV /B/1 - 1986/02, SFIA, Edinburgh.

- MASTRACCHIO E. (1992) La politique structurelle de la peche a l'horizon 2000, *Paper presented at the VIth IIFET Conference*, Paris.
- MAZANY R.L., A.T. CHARLES and M.L. CROSS (1992) Fisheries regulation and the incentive to overfish, *Paper presented at the VIth IIFET Conference*, Paris.
- MEMET M. *et autres* (1993) *Rôle des organismes professionnels dans la gestion des pêches dans les États membres de la Méditerranée*, DG XIV MED /91 /010, ASCA, France.
- METZNER R. (1993) Management Under Individual Transferable Quotas: The Mid-Atlantic Surf Clam and Ocean Quahog Fisheries, *Anniversary Meeting and Seminar Norwegian School of Economics and Business Administration*, Bergen, May 24-25, 1993.
- METZNER R. and L.G. ANDERSON (1993) *Management Under Individual Transferable Quotas: The Mid-Atlantic Surf Clam and Ocean Quahog Fisheries*, College of Marine Studies, University of Delaware, U.S.A.
- MINISTRY OF AGRICULTURE FISHERIES AND FOOD (1995), *Commission report on possibilities for improvement of measures applicable to the "plaice box*, July, London.
- MUNK K.J, and M. MOTZFELDT (1993), Definition and Measurement of Trade Distortion for the Fishing Industry, *Paper presented at the Vth EAFE Conference*, March, Brussels.
- MYERS R.A. and N.J. BARROWMAN (1994) Is fish recruitment related to spawner abundance?, *Paper presented to the 82nd Statutory Meeting of ICES*, St. John's, Newfoundland, ICES CM1994/G:37.
- NATIONAL AUDIT OFFICE (1988) *Financial support for the fishing industry in Great Britain*, House of Commons, 88, HMSO, pg 9.
- NIELSEN J.R. (1993) Report 91 and the Danish fishing sector: Any reason for optimism?, *Paper presented at the Vth EAFE Conference*, Brussels.
- NIELSEN J.R. (1994) Participation in fishery management policy making: national and EC regulation of Danish fishermen, *Marine Policy*, Vol. 18, No. 1, pp 29-40.
- NORTH PACIFIC FISHERY MANAGEMENT COUNCIL (1993) *Implementation of IFQs for Sablefish and Halibut and Plans for the Rest of Alaska's Groundfish Fishery*, Anchorage, Alaska.
- NOWAK R. (1992) Setting total allowable catches based on market conditions: Economics of Atlantic Herring roe production, *Paper presented at the VIth IIFET Conference*, Paris.
- OECD (1996) *Synthesis report for the study on economic aspects of management of marine living resources by Ad Hoc Expert Group on Fisheries*, AGR/FI/EG(96)1, OECD, Paris.
- OECD (1996) *Reconciling Pressures on the Coastal Zone*, Fisheries and Aquaculture, OECD, Paris.
- OECD (1996) *A description of the Norwegian Fisheries Policy Objectives and the effects the measures have had in reconciling pressures on the coastal zone: fisheries and aquaculture*, OECD, Paris.
- PAQUOTTE P. (1992) Aquaculture, restocking and stock enhancement as an answer to the scallop fisheries management crisis in the areas of Brest and St Brieuc, *Oceanis*, Vol. 18, No. 4, pp 455-465.
- PAQUOTTE P. and Z. BAKELA (1996) Mediterranean Marine Aquaculture Sector. Perspectives on Cooperation, *Paper presented to the VIIIth Annual Conference of the European Association of Fisheries Economists*, 1st-3rd April, Barcelona.

- PASCOE S. (1995) Modelling the UK demersal trawl component of the English Channel, *Paper presented at the IVth EAFE Bioeconomic Modelling Workshop*, 24th-27th October, Edinburgh.
- PASCOE S. and C. ROBINSON (1996) Input Controls and Input Substitution in the English Channel Beam Trawl Fishery, *Paper presented to the VIIIth Annual Conference of the European Association of Fisheries Economists*, 1st-3rd April, Barcelona.
- PEARSE H.P.(1982), *Turning the Tide: A New Policy For Canada's Pacific Fisheries*. The Commission on Pacific Fisheries Policy, Final Report, Vancouver, September.
- PINKERTON E.(ed.) (1989) *Cooperative management of local fisheries: New directions for improved management and community development*, University of British Columbia Press, Vancouver.
- PLACENTI, V., G. RIZZO and M. SPAGNOLO (1992) A dynamic approach to production models for the Mediterranean: Preliminary results, *Proceedings of the IVth Annual EAFE conference*, Salerno, April.
- RABOT J. *et autres* (1993) *Programme pilote de gestion halieutique dans le golfe du Lion*, DG XVI MED/91 /015 B, Comité central des Pêches Maritimes, France.
- REEVES S.A., D.W. ARMSTRONG, R.J. FRYER and K.A. COULL (1992) The effects of mesh size, cod-end extension length and cod-end diameter on the selectivity of Scottish trawls and seines, *ICES Journal of Marine Science*, 49, pp 279-288.
- RICHARD L. (1981) The supply of effort in a fishery, *Applied Economics*, 13, pp 245-253.
- RICKER W.E. (1954) Stock and Recruitment, *Journal of the Fisheries Research Board of Canada*, 11, pp.559-63.
- ROBINS P. (1988) The Impact of New Zealand's Individual Transferable Quota Scheme on a Major Fishing Company, *Proceedings of the IVth International Conference of the International Institute of Fisheries Economics and Trade*, DIFER, Esbjerg.
- ROBINSON C. and S. PASCOE (1996) Measuring changes over time in the average efficiency of fishing fleets, *Proceedings of the VIIth EAFE Conference*, April 1995, CEMARE, University of Portsmouth, pp 9-24.
- RODGERS P.E. (1993) *An economist's approach to managing the Irish Sea fishery*, Marine Forum/Irish Sea Forum Seminar, Liverpool University.
- RODGERS P.E. (1995) Another Economist's Problems with Fishing Effort, *Proceedings of the VIIth Annual Conference of the European Association of Fisheries Economists*, CEMARE, Portsmouth.
- RODGERS P.E.(1995) *Economic Aspects of Fisheries Management*, Seminar on the Coordination of the Contribution of the European Union and its Member States to the OECD project, BIO/ECO 93/21, EC Directorate General for Fisheries DGXIV, Brussels.
- SALZ P. (1991). *The European Atlantic Fisheries; Structure, economic performance and policy*, LEI-DLO, Onderzoekverslag Publication No. 88, The Hague.
- SALZ P. (1993) Some considerations on multi-annual and multi-species quota: discussion paper, *Paper presented at the Vth EAFE Conference*, Brussels.
- SALZ P. *et al* (1995) *Bioeconomic Evaluation of Multispecies and Multiannual Fishery Management Measures*, BIOECO/93/15, Report for the EC Directorate General for Fisheries DGXIV, Brussels.

SATO M. (1992) Fishery cooperatives in Japan as fisheries management organisation, *International perspectives on fisheries management with special emphasis on community-based management system developed in Japan: Proceedings of an international symposium on fisheries management*, Japan International Fisheries Research Society, pp 67-86, Tokyo,

SLAYMAKER J.E., A. HATCHER and S. CUNNINGHAM (1992) The Common Fisheries Policy and the role of Producer Organisations in South West England: Economic considerations, Paper presented at the VIth IIFET Conference, Paris.

SMIT W. (1988) *The Dutch Herring Fishery: A Case Study of the Effects of Stock Management on the Structure of the Industry and its Market*, Proceedings of the 4th Biennial Conference of the International Institute of Fisheries Economics and Trade, DIFER, Esbjerg, pp 757-761.

SMIT W. (1996) The Economics of Fisheries Management, *Paper presented at the VIII EAFE Conference*, Barcelona 1-3 April.

SMIT W. and J.W. DE WILDE (1991) *Economic consequences of closing areas in the North Sea to cutter fleets*, LEI-DLO, The Hague.

SMIT W. and J.W. DE WILDE (1993) *De Economische effecten van sluiting van gedeelten van de Noordzee voor de kottervisserij volgens de voorstellen in het concept-rapport "Onderzoeksprogramma Beschermde gebieden Noordzee" van het informatie-en kenniscentrum natuur, bos, landschap en fauna*, LEI-DLO, The Hague.

SMITH F.J. (1990) *Alternative Management Regimes and Schemes*, Department of Agriculturaland Resource Economics, Oregon State University, USA.

SPAGNOLO M. (1991) The measurement of overcapacity as a management tool: An economist's view, *Paper presented at the IIIrd EAFE Conference*, Dublin.

SPARHOLT H. (1990) An estimate of the total biomass of fish in the North Sea, *J. Cons. int. Explor. Mer.*, 46, pp 200-210.

SQUIRES D. (1987) *Fishing Effort: Its Testing, Specification, and Internal Structure in Fisheries Economics and Management*, *Journal of Environmental Economics and Management* 14, 268-282.

SQUIRES D. (1992) The potential benefits of individual transferable quotas and their effects on industry structure, *Paper presented at the VIth IIFET Conference*, Paris.

STCF WORKING GROUP (1988) *STCF Working Group on improvements of the exploitation pattern of the North Sea fish stocks*, DGXIV/B/1 - 1988/07, 1988/09, 1988/10, 1988/13, 1988/25, EC Directorate General for Fisheries, Brussels.

SUTINEN J.G. and P. ANDERSEN (1985) The Economics of Fisheries Law Enforcement, *Land Economics*, 61, pp 387-397.

SUTINEN, J.G. (1992) Morality and fairness, and their role in fishery regulation, *Proceedings of the IVth Annual Conference of the European Association of Fisheries Economists*, Salerno, pp 7-15.

SYMES D. (1989) *The Common Fisheries Policy and UK Quota Management: A Preliminary Analysis*, *International Geographical Union, Commission on Marine Geography, Conference on The Biological Resources of the Sea*, Wilhelmshaven, May 16-20th.

- SYMES D. and K. CREAN (1993) Regional self-management: towards a socially responsible fisheries policy, *Paper presented at the Vth EAFE Conference*, Brussels.
- TORTOPIDIS *et al* (1993) *Fisherman's perception of technical conservation measures in the Mediterranean*, DGXIV MED /92 /01, Athens Consultancy Centre.
- TRONDSSEN T. and ANGEL J. (1992) Regional enterprise allocation of quotas: The case of northern Norway, *Paper presented at the IVth EAFE Conference*, Salerno.
- TUCKER C.E. and N.B. MCKELLAR (1993) The value of not catching fish, *Fishery Economics Newsletter*, Keynote article, No. 36, November, pp 3-26.
- VALATIN G.B. (1996) *Fishermen's objectives and the economic determinants of fleet activity*, MPhil thesis, Economics Department, Edinburgh University, Edinburgh.
- VALATIN G.B. (1991) *Skippers' motivation survey: The determinants of supply*, Occasional Paper No. 1, FERU, SFIA, Edinburgh.
- VALATIN G.B. (1992) The Relationship between Fleet Capacity and Fishing Effort, *Proceedings of the VIth International Conference of the International Institute of Fisheries Economics and Trade*, IFREMER.
- VAN WIJK M.O. (1996) Prospects of the Dutch Cutter fleet in the short and long term, *Paper presented at the VIII EAFE Conference*, Barcelona 1-3 April.
- VESTERGAARD N. (1992) Development of capacity in the Danish North Sea fleet, *Paper presented at the IVth EAFE Conference*, Salerno.
- WALLACE S.W. and K. BREKE (1986) Optimal Fleet Size When National Quotas Can Be Traded, *Marine Resource Economics*, Vol 2, No 4.
- WATERS J.R. (1991) Restricted access vs. open access methods of management: Toward more effective regulation of fishing effort, *Marine Fisheries Review*, Vol. 53, No. 3, pp 1-10.
- WEBER J., D. LEVIEIL and E. GRIMBERT (1990) EEC Decision 4028/86 and fisheries management in France, *Paper presented at the IIInd EAFE Conference*, Lisbon.
- WILEN E.J.(1988) Limited Entry Licensing: A Restrospective Assessment, *Marine Resource Economics*, Volume 5, pp. 313-324.
- WOOSTER AND BAILEY (1989) Recruitment of Marine Fishes Revisited, In R.J. Beamish and G.A. McFarlane (Ed) *Effects of Ocean Variability on Recruitment and an Evaluation of Parameters used in Stock Assessment Models*, *Canadian Special Publications on Fisheries Aquatic Science*, 108, pp 153-159.
- YOUNG T. (1984) *Market Support Arrangements for Fish: The Withdrawal Price Scheme*, SFIA, Occasional Paper Series No.1.