



Les quotas individuels de pêche transférables : bilan et perspectives pour une gestion durable des ressources

La gestion des ressources halieutiques en Europe est basée sur un couplage entre des réglementations de l'effort de pêche et la fixation d'un quota global communautaire réparti entre les États Membres. Chaque État Membre doit surveiller la consommation de ses quotas et sanctionner leur non-respect. Or, de nombreux stocks de poissons français, et plus généralement européens, souffrent encore de sur-exploitation. Les quotas individuels transférables (QIT) sont donc expertisés ici en tant qu'outil possible d'amélioration de la gestion actuelle des pêches.

La gestion des ressources halieutiques en Europe (Politique Commune des Pêches) se fonde sur un couplage entre des dispositions réglementaires visant à limiter l'effort de pêche et un quota global, fixé au niveau communautaire, visant à plafonner directement les prélèvements, et réparti entre les États Membres. Chaque État Membre doit surveiller la consommation de ses quotas et sanctionner leur non-respect. Jusqu'à présent ces outils de la PCP n'ont pas permis de maintenir des niveaux de prélèvement dans les limites assurant une durabilité de la ressource. Ainsi, le Conseil International pour l'Exploration de la Mer estime que 38 des 43 stocks évalués dans les eaux européennes sont surexploités. Les deux tiers des stocks qui intéressent plus particulièrement la France sont en deçà du niveau de précaution (en dehors des limites biologiques de sécurité). Ceci induit des changements des facteurs de productivité du milieu qui peuvent avoir de graves conséquences sur le fonctionnement global des écosystèmes. Il semble donc important de développer un système de gestion des pêches qui permette de limiter la sur-exploitation des espèces commerciales, afin de préserver, au moins en partie, l'écosystème marin dans son ensemble.

Cette sur-exploitation observée tient aux caractéristiques des ressources halieutiques. Communes et renouvelables, ces ressources subissent ce qu'on appelle la «tragédie des biens communs» si elles sont laissées en libre accès. Le pêcheur capturant du poisson d'un stock commun, réduit d'autant la disponibilité de la ressource pour les autres pêcheurs. Il est rationnel, pour lui, d'augmenter son effort de pêche pour capturer un maximum de poissons en un minimum de temps, c'est ce



qu'on appelle « la course aux poissons ». Ce phénomène est particulièrement visible en cas de quota global. Les outils réglementaires de la PCP cherchent à limiter ce processus inhérent à l'usage en libre accès de ressources communes. Devant leur échec, d'autres instruments tels que les Quotas Individuels Transférables (QIT), utilisés dans certains pays, méritent d'être expertisés.

I. INTÉRÊTS ET LIMITES THÉORIQUES DES QIT

L'intérêt des QIT pour permettre une gestion durable des ressources halieutiques résulte dans leur caractère « individuel », d'une part, et « transférable », d'autre part.

L'octroi de droits de prélèvements individuels permet de basculer d'une situation de « course au poisson », où le pêcheur cherche à maximiser au plus vite les prises de poissons afin de s'accaparer la part la plus importante du quota collectif, vers une situation où son objectif est de minimiser les coûts de capture de la part de ressource halieutique qui lui a été allouée. Si le quota global, appelé Total Admissible de Captures (TAC) est fixé à un taux biologiquement soutenable, les stocks sont effectivement exploités

Hors-série 05

AVRIL 2007



MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE,
DU DÉVELOPPEMENT
ET DE L'AMÉNAGEMENT
DURABLES

RÉFÉRENCE



D4E (2006). *Les quotas individuels de pêche transférables (QIT). Bilan et perspectives pour une gestion durable des ressources.* Collection « Études et synthèses ».

Document à télécharger sur [www.ecologie.gouv.fr/-Collection-Etudes-et-syntheses]

Contact : guillemette.buisson@ecologie.gouv.fr



de manière durable du point de vue écologique avec l'arrêt de la « course au poisson » et le respect du TAC. Cet arrêt doit permettre de limiter les investissements et la surcapitalisation par le biais d'une rationalisation des coûts de captures.

Le fait que les quotas soient échangeables accroît, quant à lui, l'efficacité économique du système de gestion. En effet, les agents les moins efficaces économiquement auront intérêt à vendre au moins une partie de leurs droits de prélèvement dans la mesure où des pêcheurs plus efficaces pourront tirer plus de bénéfices de ces droits et seront donc en mesure de leur proposer un prix d'achat intéressant. Ce processus d'échanges aura lieu jusqu'à ce qu'aucun bénéfice « mutuel » ne puisse être retiré de l'échange. À l'équilibre les bénéfices marginaux liés aux prélèvements sur la ressource halieutique vont donc s'égaliser : l'effort de renoncement aux prélèvements sera réparti de manière efficace. Le profit global sera maximisé au niveau sectoriel. En outre, même si l'objectif de non-prélèvement n'est pas fixé au niveau optimal, il sera toujours atteint à moindre coût.

Les QIT présentent également un certain nombre de limites dont certaines ne leur sont pas spécifiques, mais sont propres à toute gestion quantitative de la ressource halieutique. Parmi les limites communes à toute gestion quantitative, la première est la difficulté à fixer le TAC. Ce quota global doit être fondé sur la dynamique des populations et permettre un renouvellement de la ressource halieutique. Cependant, les incertitudes sur l'état des stocks et sur leur réponse à des captures de différentes intensités, ou l'existence de facteurs de variabilité exogènes tels que le climat, rendent encore cette opération délicate. L'existence de pêcheries multi-espèces constitue un deuxième obstacle aux gestions quantitatives. Quand plusieurs espèces sont capturées simultanément, il est difficile de contrôler le taux de mortalité par espèce : certaines espèces non ciblées sont rejetées en mer. Les QIT nécessitent donc des contrôles assez développés. Un système de taxe, par exemple, serait

moins demandeur de contrôles mais ne permet pas en revanche d'atteindre un niveau cible.

Plus spécifiquement, les QIT peuvent augmenter les comportements de prises sélectives (« high-grading ») et de rejets illégaux en mer. Ces comportements visent à sélectionner les prises débarquées afin d'augmenter leur valeur économique pour un même contingent. Ceci contribue à augmenter le taux de mortalité par pêche, cela fausse les informations collectées et, par suite, les évaluations des stocks. Les « effets sociaux » des QIT peuvent également constituer une difficulté. La rationalisation économique de l'activité de pêche induit une concentration des activités : les acteurs ayant accès à des ressources financières, comme les grandes entreprises, sont plus susceptibles d'acheter des droits que les pêcheurs plus petits. Certains craignent une régression de l'emploi. Un autre facteur social d'inquiétude concerne la répartition des bénéfices entre l'équipage et le propriétaire du bateau (d'autant que les salaires sont souvent indexés sur les quantités pêchées). Des aides, ou une régulation des QIT ayant pour but de limiter ces « effets sociaux » sont toutefois envisageables. Enfin, l'obstacle « psychologique » à l'établissement d'un droit individuel sur une propriété considérée comme commune peut, également, être important. Le mode d'allocation initial choisi est sur ce point un moyen d'accroître l'acceptabilité de l'instrument.

Malgré ces limites, les QIT restent un instrument attrayant en permettant à la fois l'augmentation de l'efficacité économique et environnementale. L'étude d'expériences de mises en œuvre de cet outil permet d'approfondir cette analyse théorique.



II. ÉVALUATION DE MISES EN ŒUVRE PRATIQUES DE QIT

Trois cas sont examinés : le cas islandais a été particulièrement détaillé car il s'agit d'un des premiers pays à avoir mis en place un système de QIT, et il gère l'ensemble de ses ressources halieutiques par cet outil. Les cas néo-zélandais et néerlandais ont été également passés en revue afin de construire cette expertise sur un panel d'expériences variées.

1. Évaluation du système de QIT islandais

L'introduction du système de QIT dans la gestion des pêches islandaises avait pour but l'amélioration de l'efficacité économique de l'industrie de la pêche et la stabilisation de l'offre en poissons. De manière générale, ces deux buts ont été atteints. En Islande, la gestion des QIT repose sur une intervention forte de l'État, à la fois en terme de régulation du marché mais aussi par un système de contrôle très développé.

Performances environnementales

Les études menées en Islande sur les rejets illégaux montrent qu'ils sont peu nombreux. Ainsi, si la FAO estime le taux de rejet mondial aux alentours de 35 %, en Islande il est estimé à environ 6 %. Les limites théoriques des systèmes de QIT d'incitation au « high-grading » et aux rejets illégaux en mer ne sont pas vérifiées du fait de certains aménagements des QIT islandais (la possibilité donnée aux pêcheurs d'adapter leurs portefeuilles de quotas en fonction de leurs pêches ainsi que les contrôles rigoureux, efficaces et nombreux).

En revanche, il n'y a pas de résultat uniforme sur la reconstitution des stocks. Ainsi, certains stocks, comme ceux de morues ou de capelans, ne se sont pas reconstitués contrairement aux stocks de hareng ou d'aiglefin. De plus, compte tenu de la difficulté à estimer les facteurs influençant l'état des stocks (rôle du changement climatique par exemple), il est difficile d'établir une relation directe de cause à effet entre les QIT et la reconstitution des stocks. On peut noter cependant



que le système de gestion par QIT s'accompagne, globalement, d'un plus grand respect des TAC fixés, et ce malgré le rapprochement du TAC fixé avec celui recommandé par les scientifiques.

Les QIT ont également pu affecter la reconstitution de certains stocks par l'allongement de la période de pêche qui permet d'étaler l'effort de pêche sur toute l'année et, ainsi, de respecter les rythmes de renouvellement des stocks. De plus, la mise en œuvre de la gestion par QIT s'accompagne d'une nette diminution de l'effort de pêche journalier et d'une légère réduction de la flotte.

Performances économiques et sociales

En Islande, l'amélioration de l'efficacité économique du secteur se traduit notamment par une augmentation importante de la productivité du travail. Mais l'amélioration de cette efficacité est passée par une phase de fusion des propriétés de quotas et une baisse de l'emploi dans ce secteur. D'autre part, la structure de l'emploi a changé. Elle est passée d'une situation avec de nombreux emplois saisonniers, de court terme, à une situation avec moins d'emplois mais de long terme. Ce changement peut donc apporter une certaine stabilité.

La distribution des droits aux propriétaires de bateaux a généré au début de fortes tensions et réticences des pêcheurs. Pour pallier ce problème, le gouvernement a limité le degré de concentration des quotas et mis en œuvre des contrôles sur la rémunération des pêcheurs, le « Pricing Authority for Catching Prices », avec le but d'encourager ainsi un partage équitable des prises. Enfin, pour protéger les petits pêcheurs d'une concurrence trop forte de la part des gros

propriétaires, deux systèmes de quotas échangeables distincts ont été mis en œuvre.

Finalement, les différents professionnels de la pêche sont, maintenant, favorables au système de QIT.

2. Evaluation des QIT néo-zélandais et néerlandais

Performances environnementales

Les performances environnementales des QIT néo-zélandais sont soumises à controverses. Il ressort que les données ou travaux scientifiques sont insuffisants pour permettre d'une part de fixer le TAC de manière à respecter le renouvellement des stocks et d'autre part d'évaluer le système de QIT sur le plan environnemental. Ainsi selon le rapport de la FAO sur l'état des ressources halieutiques marines mondiales, en 1997, l'état de 64 % des 149 stocks néo-zélandais soumis aux QIT étaient encore inconnus. De même la Nouvelle-Zélande ne dispose pas d'évaluation sur les rejets illégaux. L'OCDE souligne l'effort à faire dans ce domaine, les rejets illégaux ayant vraisemblablement augmenté avec l'instauration des QIT dans ce pays.

Cependant, dans toutes les pêcheries observées par l'OCDE, les TAC semblent avoir réussi à au moins stopper la hausse des niveaux de captures.

Le système de QIT a également conduit à :

- une responsabilisation des pêcheurs qui s'est traduite par une implication de ceux-ci dans les processus de contrôle (paiements de certains coûts de contrôles, de suivi des populations...).
- un allongement de la période de pêche de certaines espèces, favorable au renouvellement de la population considérée.

Par ailleurs, les détenteurs de quotas ont progressivement constitué des groupes de pressions organisés qui poussent à la fixation de TAC élevés, allant même jusqu'à attaquer juridiquement les TAC lorsque ceux-ci sont révisés à la baisse.

Dans le cas néerlandais, le système de QIT a avant tout permis de rendre le système plus lisible pour les pêcheurs et l'administration. La gestion par les groupes de co-gestion est jugée satisfaisante

par le gouvernement. Les TAC sont globalement mieux respectés même si des légers dépassements apparaissent à l'occasion pour une espèce donnée. Compte tenu des nombreux facteurs qui influencent l'état des stocks de poissons, il est difficile d'estimer la responsabilité du système de gestion des pêches dans l'évolution des stocks. La décentralisation de la gestion des pêcheries au niveau de la profession a, de plus, créé une situation d'autocontrôle et de mobilisation des membres des groupes de co-gestion pour faire respecter les quotas. Les pêcheurs considèrent dorénavant qu'il est dans leur propre intérêt que leurs collègues se conforment aux règles.

Performances économiques et sociales

Les évaluations, en particulier celles réalisées par l'OCDE, soulignent notamment une concentration et une intégration de la filière à la mise en place des QIT en Nouvelle-Zélande. Ceci a induit une sortie du marché d'un nombre important de « petits pêcheurs ». 80 % des quotas néo-zélandais sont aujourd'hui détenus par 10 % des détenteurs de quotas. Ce phénomène reflète les économies d'échelle qui étaient réalisables dans ce secteur. La mise en place des QIT aurait ainsi accru, de manière importante, la rentabilité des pêcheries néo-zélandaises. La contrepartie de cette amélioration de l'efficacité économique est la perte d'emplois pour un nombre important de petits pêcheurs. Avec l'introduction des QIT, les produits de la pêche montrent une capacité croissante dans les secteurs de la transformation et de la commercialisation. Le niveau d'emploi dans ces secteurs s'est accru et a pu absorber les pertes d'emplois issues de la concentration des quotas. Il est toutefois difficile d'attribuer ce phénomène à la seule introduction des QIT.

Au Pays-Bas, les pêcheurs apprécient la sécurité économique qu'offre le système de QIT. La pêche implique une incertitude sur les résultats liée à la nature même de la ressource exploitée. Or, les QIT offrent la possibilité de combler individuellement les déficits de quotas ou de



captures via les ventes et locations des surplus imprévus. En revanche, les QIT créent un coût d'entrée via l'achat des quotas pour les jeunes pêcheurs. Dans le cas néerlandais, ils bénéficient d'un avantage fiscal pour la reprise.

III. ATOUTS ET LIMITES DE L'ADOPTION DE QIT EN FRANCE

Le coût politique qui permettrait de s'orienter vers une pêche responsable est fortement lié à l'ajustement des TAC au niveau des recommandations scientifiques, avant même l'adoption de QIT pour gérer la répartition du quota global.

Toutefois, l'avantage théorique de suppression de l'incitation à la course aux poissons (dû à l'individualisation des droits) se concrétise en pratique dans les cas étudiés. On observe notamment un allongement, parfois considérable, de la période de pêche, ainsi que la diminution des tonnages journaliers de captures. L'arrêt de la course aux poissons dans les pays ayant mis en œuvre des QIT induit ainsi une pression moins importante sur le stock en un instant donné. L'atteinte de l'objectif de non-prélèvement (TAC) s'opère donc de manière « écologiquement » plus souhaitable. Le système français n'est pas clairement individuel. Il ne permet pas de supprimer l'incitation à s'accaparer rapidement la part la plus importante possible de la ressource. Ceci se traduit par un sur-investissement dans les capacités de production, avec une flotte particulièrement moderne mais pas toujours rentable. Or, en France, l'hétérogénéité des types de pêche, la diversité des espèces et des zones de pêche sont des éléments favorables à un allongement de la période de pêche via la mise en œuvre de QIT.

On constate de plus que le caractère individuel des quotas permet de simplifier le recours à la sanction en cas de dépassement. Ainsi en France, le fait de ne pas pouvoir imputer la responsabilité du dépassement des quotas aux individus qui en sont réellement responsables oblige à sanctionner une Organisation de Producteurs (OP) dans son ensemble. Ceci est



politiquement plus délicat alors que l'individualisation, fondée sur l'allocation de quotas individuels, rendrait les sanctions plus acceptables.

D'autre part, pour l'ensemble des cas étudiés la mise en œuvre des QIT s'accompagne d'une rationalisation économique du secteur, et a posteriori d'une augmentation de son efficacité économique.

Dans le cas français la mise en œuvre de quotas, individuels et clairement transférables permettrait également d'apporter davantage de transparence. En effet, un coût d'accès à la ressource existe d'ores et déjà. Il est dilué dans le prix de vente des navires d'occasion. Les QIT permettraient aux pêcheurs d'améliorer leurs prises de décision en augmentant l'information dont ils disposent sur ce prix.

Pour être efficace, le système des QIT, comme tout système de gestion quantitative, nécessite des contrôles rigoureux. Dans le cas des QIT, les acteurs de la pêche ont, toutefois, un intérêt économique à disposer de contrôles développés qui permettent aussi de préserver la valeur économique des quotas. De ce fait, dans les exemples étudiés, la profession finance une partie des coûts de gestion des QIT, permettant une augmentation ou une systématisation de ces contrôles. La France a été condamnée par l'Europe pour ces insuffisances en matière de contrôles et devrait donc apporter des améliorations sur ce point assez rapidement. Ceci améliorerait par la suite la faisabilité des QIT, qui à leur tour, rendent les contrôles plus acceptables et peuvent permettre ainsi de les renforcer encore.

L'incitation aux prises sélectives (« high grading ») et aux rejets illégaux en mer que peut générer les

QIT (cas de la Nouvelle-Zélande) n'est pas nécessairement associée à cet outil. Il semble en effet que l'Islande ait su s'en prémunir. Deux éléments du système islandais expliquent cette réussite. Le système islandais permet ainsi aux pêcheurs d'adapter leur portefeuille de quotas à leur pêche et non l'inverse et s'accompagne d'un nombre important de contrôles en mer qui ont permis de limiter les rejets illégaux.

Finalement, le système de QIT permettrait de répondre à certaines limites du système français actuel pour atteindre une gestion plus durable de la ressource. Il ne permet évidemment pas de prendre en charge l'ensemble des problèmes environnementaux liés à la pêche. Il convient donc de l'associer à une réglementation et à des mesures d'incitation supplémentaires qui assurent des pratiques écologiquement viables (réglementations sur les pratiques de pêche).

La principale limite qui demeure est l'opposition que cet instrument suscite auprès des professionnels de la pêche. Son acceptabilité par les professionnels est un élément indispensable à sa réussite. Dans les pays étudiés, de fortes réticences existaient au préalable, mais des outils d'amélioration ont pu être mis en œuvre. On retiendra notamment la protection des petits pêcheurs en Islande, la volonté de ne pas limiter uniquement les captures de la pêche commerciale en Nouvelle Zélande (avec une part de TAC allouée à la pêche récréative) et une participation importante des professionnels de la pêche à la gestion des QIT aux Pays-Bas.