

Partager la richesse

Un mélange fructueux de droits et de responsabilités incite les pêcheurs à obtenir les meilleurs résultats possible

Des analyses approfondies des politiques des pêches ont été réalisées, de multiples recommandations ont été faites. Et pourtant la plupart des stocks sont surexploités, la plupart des communautés de pêcheurs enregistrent des résultats économiques médiocres, la plupart des réglementations sur la pêche ont échoué d'une façon ou d'une autre.

Les Danois ont tenté de résoudre la crise de la gestion en définissant un cadre approprié qui incite les pêcheurs à utiliser leur savoir-faire et leur imagination au mieux de leurs intérêts tout en respectant la ressource. Le pays a établi les QIT (quotas individuels transférables) en 2003 puis en 2007 afin d'adapter les capacités de la flotte aux opportunités de pêche,

actuelle est fondée sur des quotas de débarquement.

Le 8 octobre 2009, les Ministres du Danemark, de l'Allemagne, du Royaume-Uni et de l'Écosse ont déclaré dans un texte commun qu'il faut développer une nouvelle politique des pêches basée sur des quotas de prises, le pêcheur devant alors rendre compte de tout le poisson qu'il prélève dans la mer et non plus des seules quantités de poisson qu'il décide de débarquer.

Le 1 janvier 2003, le Danemark instaurait une gestion par QIT pour la pêche pélagique, et le 1 janvier 2007 pour la pêche démersale où les choses sont plus complexes. Cet accord politique venait après une décennie de vaines discussions et n'était à vrai dire soutenu que par une très faible majorité au parlement.

L'objectif d'une gestion par QIT est d'optimiser les résultats économiques et l'utilisation de la ressource en accordant au pêcheur individuel une grande liberté pour planifier au mieux ses opérations et ses investissements dans les pêcheries. Les partis politiques considéraient que ce système de gestion constituait un puissant outil d'efficacité économique. Le système était prévu pour soutenir une pêche côtière performante, faciliter l'entrée de jeunes marins et réduire les rejets. Seuls les pêcheurs et les entreprises immatriculés qui tirent plus de 60 % de leurs revenus de la pêche peuvent participer à une pêcherie sous QIT, et les bateaux doivent être la propriété de pêcheurs. Cela pour faire en sorte que les bénéfices de cette activité demeurent bien dans la communauté de pêcheurs.

Arrangements spéciaux

L'attribution initiale du droit de pêche représentait une certaine part des divers stocks individuels, suivant l'historique du pêcheur et du bateau au cours des trois

L'objectif d'une gestion par QIT est d'optimiser les résultats économiques et l'utilisation de la ressource...

de parvenir à une situation économique viable et d'en faire profiter la pêche côtière. C'était là un choix national, les gouvernements des États membres de l'Union européenne (UE) étant en effet chargés de la répartition des quotas attribués à chaque pays dans le cadre de la politique européenne de la ressource.

À propos de cette politique et dans la perspective de sa révision, le Danemark a proposé de passer d'une gestion faite de « règles et de contrôles » à une gestion fondée sur « des incitations et la documentation », qu'on appelle également CQM (catch quota management/ gestion par des quotas de prise). La gestion

*Cet article a été écrit par **Mogens Schou** (msc@fvm.dk), Conseiller auprès du Ministre des pêches, Danemark*

années précédentes. Des arrangements spéciaux étaient prévus pour les bateaux ayant un parcours atypique (changement de propriétaire, accident, épave...). Tous les navires ayant des recettes annuelles supérieures à 30 000 € entraient dans le système des QIT. Pour le reste de la flotte (un nombre insignifiant) on a toujours recours à des rations.

Le poisson est une ressource publique et la part de QIT peut être retirée avec préavis de huit ans. En accordant aux pêcheurs une part qui reflète leurs opérations habituelles, les gestionnaires ont pu traiter avec ceux qui étaient opposés au système. Leur argumentaire était que ces pêcheurs ne seraient pas affectés sérieusement par le système vu qu'ils n'étaient pas obligés d'acheter ou de vendre des droits, qu'ils pouvaient continuer à pêcher comme d'habitude avec la part de QIT qui leur était attribué conformément à leur historique de capture. Cela n'aurait pas été possible si les droits avaient été attribués aux enchères, par exemple.

La souplesse d'utilisation des quotas a été une grande priorité. Le système de QIT permet une adaptation structurelle via la vente permanente de parts et une flexibilité quotidienne via la location de quotas et la coopération dans les bourses au poisson (fish-pools). Avec ce service, on cherchait à encourager la coopération dans chaque port afin d'utiliser au mieux le poisson disponible, les infrastructures et installations portuaires et permettre leur développement.

Ce faisant, on observe dans une très large mesure les critères d'une bonne gestion par QIT : la propriété et la transférabilité. Les bourses au poisson s'avèrent être un service très populaire et très performant. L'achat et la vente à titre permanent doivent faire l'objet d'une déclaration à la Direction des pêches, tandis que les locations et les échanges dans l'année du quota peuvent se faire aisément à la bourse au poisson sans avertir cette administration. Ces bourses ont un statut privé, sont gérées par un responsable et doivent être autorisées par la Direction des pêches. Elles doivent veiller à ce que le quota total annuel attribué à leurs adhérents est bien respecté. Il y a maintenant sept services de ce genre en fonctionnement, et la majeure partie des espèces démersales sont produites par des bateaux qui font appel à ce système. Toutes les bourses sont sur un site Internet commun (www.puljefiskeri.dk)

et les pêcheurs peuvent effectuer échanges et locations en ligne.

Avec ces locations et échanges de quotas, un pêcheur particulier peut régler au plus fin son activité quotidienne. Il peut même prendre du poisson en dehors de son quota dans une pêcherie mixte, et remédier à la situation en louant la quantité nécessaire après avoir débarqué le poisson. Cette faculté optimise l'équation économique et réduit les rejets d'espèces hors quotas.

Le système de QIT permet une adaptation structurelle via la vente permanente de parts et une flexibilité quotidienne via la location de quotas et la coopération dans les bourses au poisson (fish-pools).

Les bourses ont adopté une règle selon laquelle aucun poisson ne doit être rejeté tant qu'un pêcheur de la bourse dispose encore d'un quota. Cela ne garantit pas à 100 % contre la pratique du *upgrading* (trier le poisson le plus rentable), mais cela a fait prendre conscience aux gens de l'intérêt des bonnes pratiques, et les rejets ont diminué.

Tout pêcheur dûment immatriculé peut entrer dans une bourse. L'avantage c'est que la location et l'échange de quotas sont grandement facilités. Le pêcheur entre dans la bourse avec le poisson attribué à son bateau. La plupart des bourses fonctionnent simplement pour faciliter ces transactions entre pêcheurs. Dans ce contexte, ceux-ci gardent un contrôle entier sur leurs droits individuels. À Thorupstrand il y a une bourse qui fonctionne sur un système coopératif,

MOGENS SCHOU



Dans le grand port de Hansstholm, à l'ouest du Danemark, un chalutier moderne pratiquant la pêche démersale

où les parts individuelles sont traitées comme un ensemble et gérées conjointement par tous les membres. Le principe de base dans cette coopérative est que les pêcheurs peuvent devenir adhérents en payant un droit d'entrée fixe et modeste. Les jeunes pêcheurs dépourvus de quota peuvent ainsi entrer dans les quotas de la communauté aux mêmes conditions que les membres fondateurs. Cela empêche le surplus de

Aujourd'hui, la plupart des pêcheurs ne comprennent pas pourquoi il a fallu tout ce temps pour instaurer les QIT.

sortir de la coopérative. Dans la mesure où les bourses respectent les exigences fondamentales d'un enregistrement précis et fiable des captures, elles disposent d'une grande marge de manœuvre pour développer leur mode de fonctionnement.

Les gestionnaires ont également accordé une attention particulière aux aspects socio-politiques. Afin de soutenir la pêche côtière, des parts des stocks les plus importants ont été réservées en guise de primes aux bateaux de moins de 17 m. La participation à la pêche côtière est facultative mais, une fois entré dans ce segment, un bateau doit y rester trois ans pour recevoir la prime. Au cours de cette période, le pêcheur ne peut opérer en dehors de ce cadre, il ne peut augmenter la taille de son bateau, il doit effectuer une pêche côtière. Comme il y a beaucoup de navires côtiers, la prime individuelle est relativement modeste. Si l'intérêt pour la chose, et donc le nombre de navires, diminue, la prime individuelle augmentera. La pêche côtière produit actuellement entre 30 % et 40 % des stocks de plie, sole et cabillaud.

Une petite partie du poisson, dont l'importance est déterminée chaque année, va alimenter un Fonds du poisson qui peut servir à attribuer du poisson à des pêcheurs et des bateaux pour soutenir, par exemple, la collecte des données, l'innovation... Pour le moment, le poisson de ce Fonds est attribué à de jeunes marins qui investissent pour la première fois dans un bateau. Avec la création de cette réserve,

il n'a pas paru nécessaire d'instaurer une taxe officielle sur la ressource lors de l'arrivée du système des QIT.

Il y a aussi dans le système des règles pour contrôler la concentration des droits de propriété et l'obligation d'être un opérateur actif d'une pêcherie pour pouvoir détenir des QIT. Les résultats du régime de QIT tel qu'il fonctionne au Danemark sont très positifs. En 2007-2008, la flotte a été réduite d'environ 25 % et la situation est maintenant équilibrée. Dans le même temps, la rentabilité a été améliorée (de 9 % à 20 %), le taux d'investissement a plus que doublé. De nouveaux bateaux remplacent progressivement les unités anciennes et l'achat de matériel à valeur ajoutée augmente à mesure que les pêcheurs prennent en compte la valeur plutôt que la quantité. Sous ce nouveau régime, la pêche côtière est devenue compétitive. En fait, elle a accru sa part dans les stocks les plus importants. Aujourd'hui, la plupart des pêcheurs ne comprennent pas pourquoi il a fallu tout ce temps pour instaurer les QIT.

Le calendrier de la mise en œuvre de ce système montre que, une fois prise la décision politique, le processus a été rapide. La décision politique date de novembre 2005 et le cadre juridique était en place en décembre 2005. Le gros travail de calcul, attribution, examen des réclamations était terminé en novembre 2006. Le système fonctionnait pleinement le 1 janvier 2007 et l'adaptation structurelle de la flotte était en place au milieu de 2008.

La gestion par QIT produit de puissants effets économiques et distributifs. À cet égard, il importait d'établir un rapport clair entre les objectifs de la politique danoise et la réglementation appliquée dans le concret. On peut tirer un certain nombre de leçons du processus de mise en œuvre de ce régime.

Le sentiment des pêcheurs

Il faut que l'attribution initiale des droits soit juste et bien acceptée. C'est un actif financier qui est ainsi distribué, et c'est un aspect très délicat qui détermine l'opinion du pêcheur sur tout le système. S'il y avait beaucoup de mécontents, cela empoisonnerait l'atmosphère et le projet aurait du mal à passer sur le plan politique puis à se développer. Comment va se comporter le marché des QIT ? Au Danemark, nous avons fait bien attention pour trouver le bon équilibre dans le

nouveau marché des droits de pêche qui se créait. Les pêcheurs qui achetaient des QIT pour rester dans une pêcherie allaient-ils trop déboursier pour ce droit et se retrouver avec peu d'argent à investir dans leurs opérations ? Cela n'a pas été le cas ; et même si la crise actuelle a réduit considérablement la rentabilité et la valeur des droits de pêche, les pêcheurs et les institutions financières ne considèrent pas la situation comme critique.

On dit souvent que les QIT et la transférabilité ouvrent la voie à la concentration, à l'exploitation capitaliste, à la fin des communautés côtières. Au Danemark, on est dans la quatrième année d'un régime à QIT et il apparaît nettement que ces QIT peuvent profiter à la pêche côtière et servir d'autres priorités politiques et sociales. Il importe cependant de faire une distinction entre structure et surcapacité. Il est tout à fait possible d'établir une structure favorable à la pêche côtière, mais il n'est pas dans la logique des QIT de laisser perdurer la surcapacité. L'introduction des QIT dans un contexte de surcapacité entraînera une réduction du nombre de bateaux, et des vides apparaîtront dans certains ports. Dans le cas du Danemark, les ports les plus actifs ont bien tenu. Il est curieux de constater que Esbjerg, l'un des plus grands ports, est plus ou moins inactif pour la pêche tandis que certains petits ports et des « plages de débarquement » s'en sortent bien. Le Fonds du poisson est un instrument capable de soutenir le développement des pêcheries et d'éventuels ajustements dans la répartition. Cela n'a pas été nécessaire au Danemark et, de toute façon, il est préférable d'agir avec prudence dans ce domaine.

Les résultats du modèle danois de QIT étaient prévisibles : il n'y a pas eu de surprises. Mais tout le monde a quand même été surpris de constater la rapidité avec laquelle les pêcheurs se sont adaptés à la nouvelle donne par des arrangements structurels et en mettant sur pied la bourse au poisson. Cette évolution rapide et très constructive dans la façon de mener leurs affaires porte à croire qu'ils pourraient tout aussi bien assumer avec succès les responsabilités essentielles de la gestion de la ressource.

Les systèmes à QIT offrent la possibilité de parvenir à une pêche durable, mais ce n'est pas garanti. Les rejets de poissons



Esbjerg, l'un des plus grands ports, est plus ou moins inactif pour la pêche tandis que certains petits ports et des « plages de débarquement » s'en sortent bien

commerciallement moins intéressants (upgrading) ne disparaissent pas avec les QIT, ni la pêche illicite. En septembre 2008, le Danemark a donc présenté une proposition pour une nouvelle politique européenne de la pêche fondée sur une gestion par des quotas de prise (CQM), c'est-à-dire que les pêcheurs doivent rendre compte de toutes leurs captures, celles qui sont rejetées en mer comme celles qui sont débarquées. Les pêcheurs pourraient participer à ce système de leur plein gré. Ceux qui accepteraient de comptabiliser ainsi l'ensemble de leurs prélèvements obtiendraient des quotas plus importants pour leur bateau.

... L'introduction des QIT dans un contexte de surcapacité entraînera une réduction du nombre de bateaux, et des vides apparaîtront dans certains ports.

Un changement fondamental

Cela représente un changement fondamental par rapport au mode de gestion actuel fondé sur des quotas de débarquement, complétés par d'innombrables règlements et contrôles destinés à encadrer le comportement des pêcheurs en mer. Tout cela dans le but de réduire les rejets et la pêche illicite.

S'ils optent pour une gestion par quotas de prise (CQM), les pêcheurs devront accepter de fournir des preuves, ils devront établir une documentation fiable sur l'ensemble de leurs captures. Le Danemark

a dit que cette documentation se devait d'être très crédible, grâce à l'installation de caméras de surveillance et de capteurs sur chaque navire participant.

Avec l'instauration d'une gestion par quotas de prise au lieu de quotas de débarquement, le pêcheur assumera la responsabilité pour l'ensemble de ses prélèvements sur le stock. Son désir d'optimiser la valeur du poisson qu'il débarque en rejetant d'abord le poisson commercialement peu intéressant devrait disparaître devant la possibilité d'optimiser la valeur de ses captures totales en ayant recours à des moyens plus sélectifs.

Afin d'illustrer et renforcer sa proposition, le Danemark a lancé un projet pilote visant à démontrer le potentiel de ce type de gestion qui se fonde sur les chiffres exacts des prélèvements effectués sur la ressource. Au bout de douze mois, en septembre 2009, cet exercice auquel participaient six navires équipés de caméras et de capteurs prenait fin. Les résultats étaient convaincants et démontraient qu'il est possible d'obtenir la prise en compte de l'ensemble des captures, de réduire les rejets et de modifier le comportement des pêcheurs. Ceux qui ont participé à cet exercice soutenaient l'idée et la réalisation

concrète du projet. Ses résultats sont consultables sur www.fvm.dk/yieldoffish.

Réagissant à la déclaration conjointe du 8 octobre 2009, l'UE décidait d'introduire un élément de gestion par quotas de prise à titre d'expérimentation limitée en 2010. Le Danemark, l'Angleterre, l'Allemagne, l'Écosse et la Suède préparent maintenant un système de ce type qui devrait concerner environ 80 navires dans les eaux européennes cette année.

De la continuation et du développement d'une CQM en 2010, on verra si l'introduction d'une telle démarche alternative produira les bénéfices escomptés : enregistrement correct des captures, données précises pour la formulation des avis biologiques, simplification de la réglementation, amélioration des modes d'utilisation des stocks, abandon de la pratique des rejets... Des sommes énormes d'argent public sont consacrées à la gestion et au contrôle des pêches. Ce dernier exercice livrera d'importantes informations sur le rapport coûts-efficacité de la méthode préconisée.

La pêche devrait produire de la richesse à la fois pour les populations de pêcheurs et pour la société en général, mais de nos jours, c'est rarement le cas. L'exemple du

Déclaration conjointe des ministres chargés de la pêche du Danemark, de l'Allemagne et du Royaume-Uni (extraits)

Nous estimons qu'il y a de bonnes raisons pour faire en sorte que les pêcheurs soient davantage responsables de la totalité de leurs captures. Il importe d'améliorer l'information et la gestion en matière de niveaux de prélèvements opérés sur les stocks halieutiques, d'encourager le développement de méthodes de pêche sélectives, d'engins de capture et de technologies qui permettront d'optimiser la valeur des prises tout en réduisant de façon significative le gaspillage que constitue la pratique des rejets. Par conséquent, nous souhaitons explorer les possibilités de tester (avec une participation facultative mais incitative) des mécanismes de gestion fondés sur des quotas de prise plutôt que sur les quotas de débarquement. Nous aimerions que les pêcheurs optant pour cette alternative s'engagent à documenter l'intégralité de leurs captures et que les données ainsi recueillies soient fiables sans équivoque possible.

À ce jour, nos travaux sur la documentation par caméras d'observation et les projets visant à lutter contre les rejets démontrent que la documentation intégrale est une solution envisageable. Nous admettons cependant qu'il serait bon de poursuivre ces tests de manière plus étendue afin de disposer des preuves indispensables et de l'assentiment des parties concernées pour appuyer une éventuelle évolution des démarches. Nous sommes donc prêts à oeuvrer avec la Commission et le Conseil (et avec les pêcheurs eux-mêmes) pour affiner ces idées et explorer les possibilités de les tester au cours de l'année 2010, pour qu'elles deviennent un point de référence important dans l'élaboration d'une nouvelle et plus efficace Politique commune de la pêche (PCP).

Signé à Aalborg, le 8 octobre 2009

Eva Kjer Hansen Aigner

Huw Irranca-Davies

Richard Lochhead

Gestion par QIT et CQM

	Point de référence	QIT	QIT et CQM
Débarquements (tonnes)	100.000	100.000	100.000
Profit (millions d'euros)	9	46	39
Profit (millions d'euros) avec rejets inclus	-16	21	39

ANB : calculs modélisés de l'Institut d'économie de l'alimentation et des ressources, Université de Copenhague (www.foi.life.ku.dk) ; contacter Hans Frost, Professeur associé, ou voir document d'information sur www.fvm.dk/yieldoffish

Point de référence : 100 000 tonnes d'espèces démersales ; surcapacité de 38 %, rejets de 20 % (estimation).

QIT : amélioration du profit dans un système à QIT, avec plein effet marché (rejets à 20 %). Cela peut générer un surplus de captures de 34 200 tonnes, qui peuvent être distribuées à des fins socio-politiques.

QIT et CQM : profit après instauration d'une gestion par QIT et CQM.

Danemark prouve qu'on peut mettre au point un système de gestion par QIT qui prenne en compte à la fois les priorités politiques et l'efficacité économique. On peut ainsi réduire le capital investi dans la flotte et supprimer les surcapacités. De même, on peut optimiser l'exploitation de la ressource si le pêcheur individuel trouve son intérêt à déclarer l'ensemble de ses captures et pas uniquement le poisson qu'il décide de débarquer.

C'est une gestion par des droits transférables qui incite le plus à optimiser le capital investi. C'est là la clé pour trouver un point d'équilibre entre les capacités de la flotte, les opportunités de pêche et une économie solide pour l'avenir. C'est une gestion par quotas de prise qui inciterait le plus à pêcher de façon sélective et à mettre tout le poisson prélevé sur le marché. C'est là la clé d'une exploitation optimale des ressources halieutiques.


Sur la base de la pratique des QIT et de l'expérimentation d'une CQM avec six bateaux, l'Institut danois de l'économie de l'alimentation et des ressources a fait un calcul très simplifié des avantages découlant de ce type de gestion. Cela ne peut être considéré comme représentatif de toutes les pêcheries du monde. Les résultats semblent cependant suggérer qu'une gestion par QIT et CQM pourrait peut-être convenir à la plupart d'entre elles (voir encadré ci-dessus).

On voit qu'une gestion par QIT uniquement débouchera sur une utilisation plus efficace de la flotte, mais il faudra s'attendre à des pertes considérables, à en juger par les données empiriques relatives

à l'upgrading et aux rejets. Le profit pour la pêcherie est de 46, de 21 seulement pour la société en général. En combinant QIT et CQM, les profits pour le pêcheur et pour la société en général s'équilibrent car le pêcheur ne peut plus augmenter ses recettes en surexploitant la ressource.

Du point de vue danois, la pêche doit, idéalement, produire de la richesse dans les conditions suivantes :

- Le capital utilisé pour prendre le poisson ne doit pas dépasser ce qui est indispensable ;
- La valeur de la ressource est calculée à partir de l'ensemble de ses capacités de production pour la société en général et non pas seulement sur la fraction valorisée au plus haut par le pêcheur.

Il faut s'intéresser davantage à cette notion de CQM (gestion par des quotas de prise), un outil qui permettrait d'améliorer l'usage global que l'on fait des ressources marines. 

Pour plus d'informations 

www.fvm.dk/Default.aspx?ID=24957

Ministère danois de l'alimentation, de l'agriculture et des pêches

www.fvm.dk/Admin/Public/DWSDownload.aspx?File=%2FFiles%2FFiler%2FEnglish%2FFishes%2FJoint_statement_okt2009.pdf

Déclaration conjointe des ministres de la pêche du Danemark, d'Allemagne et du Royaume-Uni

www.puljefi

La Bourse au poisson