

La gestion des espaces halieutiques : quelles perspectives dans le cas de la PCP ?

Conférence invitée¹, présentée par

Alain Laurec

Membre de la direction des Pêches de la Commission européenne (DG XIV)

J'interviens dans ce forum à titre non officiel, en temps que ex-scientifique. Je ne suis donc pas ici pour faire une défense et illustration de la PCP, et je voudrais être plus utile que populaire. Vous considérez sans doute, que ce qui manque à la PCP, c'est plus de recherche et, plus précisément, plus de la recherche qui vous tient individuellement à cœur. Je vous dirai à peu près le contraire.

Les scientifiques doivent analyser la PCP et son vrai fonctionnement

Deux remarques préliminaires. Premièrement, les scientifiques surestiment de façon générale leur impact sur l'évolution de la gestion des pêches. Mais les gens qui s'occupent de commerce surestiment

¹ La transcription écrite de cette conférence est faite sous la responsabilité des éditeurs, ainsi que l'addition d'intertitres. Ce texte ne reflète pas nécessairement la position de la Communauté européenne.

le poids des problèmes commerciaux. Ceux qui s'occupent de flotte surestiment le poids de la flotte. Les scientifiques sont donc des partenaires comme les autres.

Deuxièmement, ce qui me frappe à chaque fois que je participe à des discussions avec des scientifiques, c'est qu'ils sont souvent les moins bien informés sur ce qu'est réellement la PCP. En effet, j'entends plus de critiques qui relèvent du fantasme ou du « bouche à oreille » à l'intérieur de groupes scientifiques, que de prises en compte réelles de ce qu'est la PCP, de ses contraintes et de son fonctionnement. Sans entrer dans les détails, rappelons que la gestion des pêches est à l'intersection d'un certain nombre d'attentes contradictoires. Il existe ainsi des contradictions non seulement entre états membres, mais aussi à l'intérieur de chaque état membre. La PCP est le lieu où s'élaborent les compromis entre toutes ces attentes vis-à-vis des pêches européennes. C'est aussi le lieu, où s'imposent les contraintes qui viennent de plus haut, du type « contraintes mondiales ». On ne peut donc pas imaginer qu'une structure chargée de mettre en place des compromis entre des attentes aussi contradictoires, et de répercuter les contraintes venues du dessus, soit populaire. De même, aucune réforme de la PCP ne pourrait amener un consensus formidable à propos des compromis qui sont passés. Dès lors, si les scientifiques veulent être utiles, ils doivent non pas continuer à fantasmer à ce que pourraient être des panacées, mais analyser les vraies contraintes de la PCP et son vrai fonctionnement.

*Dans le cadre de la PCP,
nous ne sommes pas preneurs,
au premier abord, d'analyses spatiales fines*

J'en viens au problème de ce jour : en quoi est-ce que la meilleure prise en compte des dimensions spatiales pourrait aider la PCP ?

Au risque de vous décevoir, je dirai d'abord que la PCP ne peut pas et ne veut pas rentrer dans le détail des problèmes au plan spatial. Elle n'a pas l'intention de suivre la démarche complexe mise en place, par exemple, par le Japon pour gérer ses pêcheries locales.

La PCP, ce sont d'abord des règles de partage des droits de pêche entre états membres. Ces règles sont traduites sous forme de tacs et de quotas. Régulièrement, lorsque l'on réfléchit pour voir ce que

l'on pourrait mettre à la place, on s'aperçoit que la meilleure façon d'élaborer des partages entre états membres c'est de partager des droits de pêche, estimés en tonnes de poissons parce que c'est simple. C'est pour cette raison que la PCP repose essentiellement sur les tacs et quotas. D'ailleurs, si les gens n'aiment pas ces outils de gestion, c'est bien parce que ce sont des outils de partage simples entre états membres.

À l'inverse, lorsqu'on veut entrer dans la gestion par les intrants, les efforts de pêche ou les capacités de pêche, on tombe régulièrement sur des problèmes de standardisation des efforts de pêche entre navires différents. Ces problèmes peuvent se régler dans une communauté limitée, qui gère une pêcherie géographiquement délimitée. Mais, quand on prend en compte un ensemble d'états membres avec des flottilles hétérogènes, cela devient beaucoup plus compliqué. La PCP ne peut donc pas entrer dans le détail de la gestion des pêches.

Au niveau géographique, la PCP ne gère que les grandes zones ; elle fait ainsi le lien entre un stock et une macro zone. On peut naturellement gérer au niveau communautaire un certain nombre de grandes zones fermées. On définit en particulier des règles de répartitions d'effort de pêche par grande zone. À l'inverse, ce serait un cauchemar absolu que de vouloir faire des règles de partage par petits carrés de 2 milles sur 2 milles, à l'intérieur du golfe Normano-Breton.

En outre, le mécanisme de décision communautaire doit nécessairement se concentrer sur les grandes décisions et laisser à d'autres mécanismes le soin de gérer ces problèmes qui ne méritent pas de remonter dans un conseil des ministres. Un conseil des ministres est très cher économiquement et politiquement ; il mobilise beaucoup d'énergie. On ne peut donc pas songer une minute que l'on va se mettre à faire de la gestion spatialement fine, à l'intérieur d'un conseil.

Donc, nous ne sommes pas, au premier abord, preneurs au titre de la PCP d'analyses spatiales extrêmement fines.

Des recherches utiles pour une meilleure gestion des stocks

Pour autant, nous sommes évidemment intéressés à ce que la recherche halieutique s'affine. Quand j'essaie de réfléchir à ce à quoi la prise en compte de la dimension spatiale pourrait aider le

déploiement de la PCP, je note, tout d'abord, qu'il y a une vogue autour de la prise en compte de la dimension spatiale. Ces effets de mode (et je pèse mes mots, cela ne vous fera certainement pas plaisir) ont toujours des effets indirects bénéfiques. Cela permet de faire sortir les gens de leur routine et a un effet fédérateur. Je ferai un parallèle : il y a vingt ans la grande folie c'était « les relations prédateurs-proies en mer du Nord ». Il y a dix ou quinze ans (j'y ai participé), c'était « le déterminisme du recrutement ». Toutes ces grandes modes n'ont pas débouché sur des panacées. En revanche, elles ont permis une fédération des efforts des chercheurs, qui ont trop souvent tendance à faire leur petit programme dans leur coin. Je me réjouis donc que l'on introduise des nouveautés qui ont des potentiels de fédération.

Plus sur le fond, à l'intérieur de la PCP, il ne faut pas que nous hésitions à conforter les cadres de référence sur lesquels s'appuie la gestion. Je vous ai indiqué que nous avons un découpage en stocks, avec par exemple le stock de cabillauds de mer du Nord et le stock de cabillauds de Ouest Écosse. Ces cadres ont été fixés en fonction des connaissances scientifiques disponibles dans les années soixante-dix. Il est probable qu'un certain nombre d'ajustements doivent être considérés. Les scientifiques ont, me semble-t-il, le devoir de réfléchir à ce type de question. Est-ce que le découpage en stocks, tel qu'on l'applique dans la PCP, est réellement conforme à ce que l'on sait actuellement ?

Cela étant, je vous incite à la modestie car le découpage en stocks, avec les clés de répartition qui ont été mises en place, résulte d'un compromis politique, et ce fut un compromis très difficile à acquiescer. Avant de remettre en cause un tel compromis, il faudra être persuadé de l'intérêt de la chose. Y a-t-il bien une utilité à un découpage d'un stock géré actuellement comme une entité, en deux entités correspondant à deux stocks différents ? Il en va de même pour un regroupement de deux unités de gestion. Mais cela, ce n'est pas votre problème : en tant que scientifiques, vous devez essayer de voir si les bases des connaissances sont toujours compatibles avec les pratiques de gestion.

Il me semble aussi utile que vous réfléchissiez au problème de répartition spatiale des efforts de pêche. En effet, au sein de la PCP, existe un régime embryonnaire de gestion des efforts de pêche. Il

faut réfléchir à ce que pourrait être la bonne base spatiale pour des compléments de gestion de régime d'effort de pêche. Là encore, il faut être réaliste et modeste. La mise en place d'une gestion des efforts de pêche, au niveau communautaire, est beaucoup plus compliquée qu'on peut le penser, du fait des problèmes de standardisation. Il demeure néanmoins qu'en matière de gestion des efforts de pêche, il existe des cas privilégiés. Il y a, en particulier, des pêcheurs qui ne sont couverts actuellement par aucun système de gestion efficace, même des tacs de précaution. Aussi, nous aurons besoin de compléter la gestion, liée aux tacs et quotas, par des limitations de l'effort. On sait que lorsqu'on autorise à se déployer sur zone un effort largement supérieur à ce qui serait nécessaire pour prendre les quotas, cela ne peut avoir que deux conséquences : les rejets massifs ou la fraude. On doit donc compléter par des régimes de gestion de l'effort. Il y a là matière à recherches.

Analyser les problèmes de distribution spatiale pour crédibiliser les diagnostics des scientifiques...

Par ailleurs, un élément très important au niveau communautaire implique une meilleure prise en compte des dimensions spatiales. C'est le problème des relations entre les efforts de pêche et les mortalités, entre les PUE et les abondances. C'est un problème crucial. D'une part, il conditionne l'ajustement entre gestion des efforts et gestion des biomasses et des captures. D'autre part, et c'est peut-être le plus important de tout, il est essentiel pour une bonne compréhension par les professionnels des diagnostics des scientifiques. On est confronté à une éternelle difficulté : comment persuader les professionnels de la pêche qu'il faut prendre une mesure restrictive lorsqu'ils ne sont pas convaincus du diagnostic scientifique sur l'évolution des ressources ?

Très souvent le décalage entre le diagnostic du scientifique et la perception des professionnels tient à deux choses : les progrès techniques (qui ne vous concernent pas directement ici) et la distribution spatiale des ressources et des efforts. Régulièrement, on s'aperçoit ainsi que les pêcheurs se font une certaine idée de l'abondance de la ressource. Elle découle de leurs rendements qui reflètent les densités

des lieux de pêche où ils sont allés et qu'ils localisent de mieux en mieux. Les scientifiques ont quant à eux une perception globale. Il n'y aura pas de meilleure gestion des pêches s'il n'y a pas une plus grande harmonie entre le diagnostic établi par les scientifiques et la perception des professionnels. Et même si cela ne débouche pas sur une décision, tout ce qui permet de garantir la crédibilité des diagnostics est vital. Ceci est vrai partout dans le monde, quel que soit le mode de gestion. Analyser les problèmes de distribution spatiale est dès lors essentiel, pas nécessairement pour la décision qui suit derrière, mais bien pour crédibiliser les diagnostics des scientifiques.

... et pour harmoniser la gestion des efforts de pêche, au niveau pluri-spécifique

Un autre élément justifie des analyses spatiales fines ; ce sont les problèmes pluri-spécifiques. Régulièrement, nous sommes confrontés à des propositions du type : « on veut mettre en place un cantonnement à cause de telle ou telle ressource ». Ce type de mesure est par exemple évoqué pour le merlu. L'objection des pêcheurs est alors la suivante « d'accord on va protéger cette ressource, mais en même temps on va perdre sur une autre ». Il faudrait donc une bonne analyse spatiale pour comprendre ce qu'il en ait de la réalité des captures composites. Nous sommes persuadés que bien souvent les pêcheurs seraient beaucoup plus capables d'ajuster la composition des captures qu'ils ne le disent officiellement quand ils ne veulent pas accepter une décision. En privé, ils le reconnaissent d'ailleurs bien volontiers. C'est quand on ne veut pas d'un cantonnement que l'on dit que l'on ne peut pas éviter certaines captures.

Plus généralement, il faut une étude spatiale fine de ces problèmes de composition de captures, en liaison avec la gestion des pêches. En effet, qu'on le veuille ou non, nous continuerons à avoir au niveau communautaire un cadre de tacs et quotas. Or, une des plus grosses objections faite au mécanisme des quotas c'est de dire « oui, mais je me retrouve dans une situation où mon quota pour l'espèce A est épuisé, donc je dois rejeter, alors que je n'ai toujours pas épuisé mon quota pour l'espèce B. Donc, vous m'obligez par vos règlements absurdes à faire des rejets ».

Si nous avons la capacité à comprendre quelle est la composition des captures possibles et obligées dans une zone et dans une autre zone, des mécanismes de gestion des efforts permettront d'harmoniser la composition globale des captures avec celle des quotas. Pour vous donner un exemple concret, les Pays-Bas avaient un problème de compatibilité, il y a quelques années, entre les quotas de plies et de soles. Ils voulaient inciter les pêcheurs à prendre plus de plies. Tout au nord, il y avait des captures essentiellement de plies et moins de soles. Ils ont donc construit un système de gestion des efforts qui donnait un bonus aux pêcheurs lorsqu'ils passaient un certain nombre de jours de pêche au nord. Ce faisant, ils rééquilibraient la composition des captures dans le sens des plies.

Les tacs et quotas sont inévitables pour raison politique (que vous l'aimiez ou non, en tant qu'intellectuel de la gestion). Dès l'ores, si nous voulons harmoniser la gestion des efforts en conservant ce système, il faut que l'on réfléchisse mieux à ces problèmes d'allocation spatiale de l'effort, en liaison avec la composition des captures dans les différentes zones et aux différentes périodes.

Je ne voudrais pas aller plus loin dans ces questions. Je vous inciterais néanmoins à ne pas faire de la « prise en compte des dimensions spatiales » pour le plaisir. En revanche, essayer d'analyser en quoi vous contribueriez vraiment à améliorer la gestion réelle. J'ajoute que celle-ci se fera pour partie dans le cadre de la PCP, mais aussi dans un cadre national, pour tout ce qui est beaucoup plus fin. De ce point de vue, mon intervention concerne le niveau communautaire, et je suis persuadé que les utilisateurs gestionnaires nationaux sont beaucoup plus preneurs que nous de résultats détaillés au plan spatial.

Utiliser les informations spatiales liées au contrôle de l'activité de pêche

Pour terminer et plaider pour ma paroisse, je voudrais insister sur l'importance des liens que vous pourriez ou devriez développer avec les questions de contrôle. De façon générale, il me semble d'abord que les scientifiques devraient se poser systématiquement la question suivante : « lorsque je prône telle ou telle mesure de gestion, est-ce que le pêcheur va y gagner ou y perdre à cours terme ?

S'il y gagne, il n'y aura pas de problème de contrôle. Si la mesure de gestion se traduit par des pertes à court terme, il faut que la mesure soit facilement contrôlable ». Je suis très frappé de voir le nombre d'avis scientifiques qui émergent vers la commission et qui ne seraient pas contrôlables en pratique. Il en va des mesures spatiales comme du reste.

Je suis aussi très frappé de voir comment la communauté scientifique en Europe sous-exploite le contenu des livres de bord. Parmi les suggestions qui peuvent être formulées de manière immédiate et concrète, je ne saurais trop inciter les scientifiques à utiliser cette information. Elle n'est géographiquement pas de la plus grande finesse, mais quand même désagrégée par carrés statistiques. Il n'est évidemment pas demandé aux scientifiques d'aider les contrôleurs à mettre en évidence des effractions individuelles. En revanche, l'exploitation des données des livres de bord permet une validation globale de ces données. Elle peut surtout conduire à la mise en évidence d'un contenu erroné et renvoyer ainsi les contrôleurs vers leurs tâches de contrôle. Vous aurez donc des informations pour vous, désagrégées à un niveau intermédiaire mais certainement utiles, et en exploitant ces données on démontrera au pêcheur que les informations qu'il met dans les livres de bord ne tombent pas dans des puits sans fond.

Cela est absolument vital si vous voulez continuer à recueillir des informations via les pêcheurs. Il faut leur démontrer que ce qu'ils perçoivent comme un travail bureaucratique a une utilité. Je vous envoie donc ce message : essayer de valoriser au maximum le contenu des livres de bord, même si la désagrégation n'est pas aussi fine que vous en rêvez au plan scientifique.

Il existe aussi un lien entre vos travaux et le contrôle en ce qui concerne les informations satellitaires. En effet, le contrôle des positions par satellites vous ouvre la porte à des informations spatiales très fines. Ce qui est obligatoire pour le contrôle, selon les règles communautaires, est une chose. À partir de là, dès l'instant où les navires sont équipés, des accords entre les scientifiques et les groupes de pêcheurs vous donnent un moyen d'accéder à des informations spatiales fines pour pas cher. Un bon nombre d'états membres exploitent d'ores et déjà des données concernant une fraction de la flottille, avec une maille de temps beaucoup plus fine que

ce qui est obligatoire au titre communautaire. Il est clair que des réglementations à caractère spatial, qui étaient inapplicables puisqu'incontrôlables avant l'existence du satellite, deviennent contrôlables. Et ma remarque générale sur « posez-vous la question de la contrôlabilité » nous incite à penser que l'on pourrait avoir des réglementations à caractère spatial plus fines et plus réalistes qu'autrefois.

Dernière remarque pour conclure : l'avenir de la PCP n'est pas réellement entre vos mains, contrairement à ce que vous espérez peut-être. Cela étant, l'avenir de la PCP ne se fera pas sans vous.