

Consultation sur la réforme de La Politique commune des pêches

Contribution de :

Association Française d'Halieumétrie (AFH¹)

**65 route de Saint Briec, CS 84215
35 042 Rennes cedex, France**

N° d'identification : 55361192808-59

Cette contribution se réfère à l'ensemble du livre vert,

Et plus particulièrement au :

- . Chapitres 1 et 2 : cf. paragraphes 1, 2 et 3**
- . Chapitre 4.1. : cf paragraphes 5 et 7**
- . Chapitre 4.2. : cf paragraphe 3**
- . Chapitre 5.1. : cf paragraphe 8**
- . Chapitre 5.2. : cf paragraphes 4, 5, 6, 7 et 9**
- . Chapitre 5.4. : cf paragraphe 10**
- . Chapitre 5.5. : cf paragraphe 3**
- . Chapitre 5.6. : cf paragraphe 12**
- . Chapitre 5.7. : cf paragraphe 11**

¹ L'Association Française d'Halieumétrie a vocation à regrouper les chercheurs spécialistes du domaine des pêches. Créée, il y a une vingtaine d'années, elle fédère aujourd'hui une centaine de scientifiques d'Ifremer, de l'IRD, du Cemagref, de l'Inra, des universités et grandes écoles concernées. Dans ses rangs, les biologistes sont les plus nombreux, mais les économistes et technologistes sont également présents. Lors de sa dernière assemblée générale (Brest, 1er juillet 2009), l'AFH a pris la décision de mieux faire entendre le point de vue des scientifiques dans les débats concernant la politique des pêches.

Un avenir pour les pêches maritimes en Europe

L'Association Française d'Halieumétrie est une association scientifique qui n'a pas vocation à intervenir sur tous les aspects de la PCP. Certains relèvent clairement de choix politiques ou sociétaux et non pas de considérations scientifiques. Dans cet esprit, l'AFH n'entend pas répondre à toutes les questions posées dans le livre vert. Elle souhaite en revanche, faire entendre la voix des scientifiques sur certains points qui lui semblent déterminants.

1. La mer est malade des agressions que l'Homme lui inflige

Nos travaux de recherche l'ont amplement montré et le grand public en est désormais bien conscient : **la mer est malade**. Malade des agressions multiples que l'Homme lui inflige : les pollutions marines, les extractions de granulats, la destruction de nombreux habitats côtiers, les invasions biologiques,... Mais malade aussi et surtout d'une situation globale de surexploitation des ressources et des écosystèmes marins. Les travaux que nous menons fournissent des résultats sans ambiguïté : **l'abondance de la plupart des stocks halieutiques est au plus bas, le fonctionnement des écosystèmes est perturbé, la biodiversité est menacée, et les pertes d'emplois liées à la raréfaction des ressources sont régulières depuis plus de 20 ans.**

Dans les eaux de l'Union Européenne, la diminution d'abondance de la ressource a été stoppée pour quelques stocks, mais la situation continue de se dégrader pour d'autres. Et surtout, les niveaux d'abondance restent globalement bas : **80 % des stocks communautaires sont ainsi à des niveaux d'abondance inférieurs à ceux qui permettraient d'atteindre le rendement durable maximum (RDM)**. Toutes les évaluations de stock que nous sommes amenés à réaliser confirment que l'impact de la pêche se traduit par une très forte diminution de l'abondance des espèces ciblées. C'est en particulier, le cas pour les poissons de fond dont les stocks ont généralement été divisés par 5, voire par 10 ou plus, du fait de l'exploitation. Autrement dit, là où il y avait autrefois 10 kg de poissons sur le fond, il en reste moins de 1 ou 2 aujourd'hui.

Cette diminution de l'abondance des espèces cibles s'accompagne de phénomènes de troncature des structures démographiques et d'**une plus grande instabilité des ressources**. Elle a surtout **des effets en chaîne** sur les proies, les prédateurs ou les compétiteurs de ces espèces, et finalement sur tous les compartiments de l'écosystème. Parallèlement, certains engins de pêche ont **des impacts forts sur les habitats**. Ces effets, de nature écosystémique, demeurent difficiles à quantifier mais n'en sont pas moins significatifs. On sait par exemple que la composition spécifique des communautés écologiques est modifiée dans de nombreux écosystèmes, avec le développement d'espèces à courte durée de vie au détriment d'espèces (dont certaines sont emblématiques des pêcheries européennes) à cycles de vie plus longs. On observe également des changements significatifs dans le fonctionnement des réseaux trophiques, changements qui traduisent **une diminution de la biodiversité fonctionnelle des écosystèmes**.

Dans les eaux de l'Union Européenne, **la diminution est souvent ancienne** et les abondances faibles perdurent depuis plusieurs décennies. Ceci a deux conséquences. D'une part, des générations entières de pêcheurs et de responsables des pêches n'ont connu que cet état dégradé et tendent donc à le considérer comme l'état « normal » du système ; la survenue d'un bon recrutement peut ainsi être interprétée comme un retour au bon état du stock, alors qu'il ne traduit le plus souvent qu'un évènement très ponctuel malheureusement passager. D'autre part, les scientifiques manquent souvent d'observations précises sur les périodes anciennes ce qui rend difficile l'établissement d'états de référence. Les uns et les autres, **nous nous sommes en quelque sorte habitués à « gérer la pénurie »**.

Soyons clair : l'homme est partie intégrante des écosystèmes et il est donc inévitable qu'il ait un impact sur les ressources qu'il exploite. Ce qui pose problème ce n'est pas le fait que la pêche réduise l'abondance des ressources ciblées ou modifie le fonctionnement des écosystèmes, mais le fait que cet impact atteint désormais des niveaux tels qu'il compromet l'activité de pêche elle-même. **Lorsqu'augmenter la pression de pêche conduit à diminuer la capture totale c'est à la fois économiquement absurde et éthiquement discutable.**

2. Les pêcheurs sont eux-mêmes victimes de la surexploitation

Les pêcheurs sont les premières victimes de la situation globale de surexploitation des ressources marines. Et **cette surexploitation se paye cher**. En France, le nombre de marins et le nombre d'embarcations de pêche ont été divisés par 2 depuis 20 ans. La production des poissons de fond a été divisée par 2 depuis 40 ans. Par contrecoup, l'ensemble de la filière est affecté, avec la disparition d'entreprises amont et aval, la fermeture de criées ou de structures d'accompagnement du secteur et la déstructuration de la vie économique et sociale de certaines zones littorales. **La capacité du secteur des pêches à contribuer à des objectifs d'aménagement du territoire est mise en cause.**

Aujourd'hui, les faibles niveaux d'abondance se traduisent par des rendements limités et par des coûts d'exploitation élevés. Ils sont un élément structurel fort de la crise des pêches, et expliquent, au moins pour partie, **les faibles rentabilités économiques** de certaines flottilles. La surexploitation se traduit également par une instabilité des captures, fortement dépendante du recrutement et donc des aléas climatiques. Cette instabilité rend la gestion des pêches particulièrement délicate. Et surtout, elle ne permet pas aux agents économiques d'agir de manière efficace et rationnelle.

Beaucoup d'acteurs du système pêche se sont habitués à ces captures faibles, à ces rendements économiques aléatoires et tendent à considérer comme inévitable que le secteur ne puisse survivre économiquement que grâce à des aides publiques massives. De nombreuses analyses économiques montrent pourtant que **cette situation n'est pas inéluctable. Un autre avenir que la lente dégringolade est possible pour la pêche. Il suppose en particulier une réelle « reconstruction » des stocks naturels, et donc une diminution très significative de la pression de pêche.**

Loin de s'opposer, les objectifs de conservation écologique et de développement durable sont, au contraire, inextricablement liés. Il n'y a pas d'avenir durable pour le secteur des pêches en France ou en Europe sans restauration d'un état de bonne santé écologique des écosystèmes. Et sans doute pas de conservation possible de la biodiversité, sans l'implication de pêcheurs qui retrouvent toute leur place dans les écosystèmes. Mais cela implique un changement assez radical des modes de gestion des pêches maritimes.

3. L'Approche Écosystémique des Pêches est une nécessité

A moyen terme, **il est nécessaire d'aller résolument vers une approche écosystémique des pêches**. Cela implique de dépasser la gestion traditionnelle par stock mono-spécifique pour intégrer dans l'analyse et le diagnostic les autres espèces (y compris les espèces non commerciales, non évaluées), les interactions entre espèces, les habitats, le changement global.

L'approche écosystémique des pêches (AEP) est définie comme «L'approche [qui] a pour objet de planifier, de valoriser et de gérer les pêches, en tenant compte de la multiplicité des aspirations et des besoins sociaux actuels, et sans remettre en cause les avantages que les générations futures doivent pouvoir tirer de l'ensemble des biens et services issus des écosystèmes marins»². On retrouve dans cette définition la notion de générations futures. **L'approche écosystémique des pêches doit ainsi être considérée comme une application des principes du développement durable au domaine de l'exploitation des ressources et des écosystèmes marins.**

Cette approche nous semble trop peu présente dans le livre vert de la Commission. Elle suppose en particulier trois choses :

1. **Il faut prendre en compte l'impact de la pêche**, non seulement sur les espèces cibles mais plus globalement **sur l'ensemble des compartiments et sur le fonctionnement des écosystèmes**. Les évaluations, les diagnostics et les mesures de régulation à l'échelle de chaque stock restent évidemment absolument nécessaires. Mais ils doivent être complétés par des approches plus intégrées, mieux à même d'évaluer l'état de santé des écosystèmes et la viabilité économique des pêcheries, en intégrant leur dimension souvent plurispécifique et pluri-métiers.

2. Au-delà de la seule activité de pêche, **les effets des autres impacts anthropiques doivent également être évalués**. En particulier, il faut prendre en compte l'impact sur le milieu des pollutions (hydrocarbures, macro-déchets, pollutions organiques et chimiques,...), des destructions d'habitats (extractions de granulats, réduction des zones humides,...), des invasions biologiques. Tout cela dans un contexte de réchauffement climatique dont les effets sont notables sur les écosystèmes d'intérêt halieutique. L'approche globale des impacts anthropiques sur les écosystèmes marins implique d'inscrire la politique de la pêche dans le cadre plus large défini par la Directive-cadre «Stratégie pour le milieu marin», en s'appuyant sur les indicateurs définis pour atteindre le «bon état écologique».

3. L'évaluation des écosystèmes pour le millénaire (MEA - Millenium Ecosystem Assessment), menée sous l'égide de l'ONU, a contribué à **la prise de conscience des divers services que les écosystèmes marins rendent à l'homme**. Au-delà de leurs fonctions de production de ressources alimentaires, ces écosystèmes ont également des fonctions de production énergétique, de purification des eaux, de régulation des cycles biogéochimiques de régulation du climat, de préservation de la biodiversité spécifique ou génétique, de support d'activités culturelles ou touristiques... L'activité de pêche est en interaction avec ces fonctions et ne saurait donc être gérée isolément.

L'approche écosystémique des pêches implique **un effort de recherche sans précédent**, qui mobilise aujourd'hui très largement notre communauté scientifique. De nouvelles approches, de nouveaux indicateurs, de nouveaux modèles sont développés. Ils impliquent souvent des démarches pluridisciplinaires et tentent d'analyser des systèmes complexes en tenant compte de leur variabilité. La tâche est immense et cet effort de recherche doit s'inscrire sur le long terme ; nous y reviendrons.

² Définition adoptée lors de la consultation d'expert organisée en 2002 à Reykjavik, à l'initiative de la FAO (et faisant suite à la Déclaration des chefs d'état de Reykjavik de 2001).

Même s'il s'agit d'une démarche de long terme, aujourd'hui en cours de construction, il nous semble que **l'approche écosystémique des pêches peut et doit avoir des implications opérationnelles, à court ou moyen terme, sur la gestion des pêches.** Nous en identifions notamment quatre :

. **Le principe de « minimisation » de l'impact écologique des activités anthropiques**, établi dans différents documents officiels de la Communauté, mérite d'être appliqué de manière plus résolue. Naturellement, ce principe ne s'entend pas dans l'absolu, mais en référence à une situation d'exploitation donnée. Il complète le critère de viabilité économique et doit conduire à s'interroger en toute circonstance : est-il possible de continuer à pêcher autant, et si possible plus et mieux, en diminuant l'impact de l'exploitation, et plus généralement l'ensemble des impacts anthropiques sur les écosystèmes ?

. **L'approche par pêcherie** mérite d'être développée, en établissant en particulier des bilans économiques et sociaux à cette échelle. La modélisation bioéconomique et plus généralement l'apport des sciences sociales sont ici fortement requis.

. Il faut avancer dans **la définition d'unités de gestion écosystémique** et dans l'organisation des procédures d'émission des avis scientifiques. Pour l'essentiel, ces derniers restent issus de groupes de travail et d'approches de type mono-spécifiques. Ces avis sont nécessaires et sont d'ailleurs partie intégrante de l'approche écosystémique. Mais ils méritent d'être complétés par **des approches et des avis plus globaux**, selon des procédures qui restent assez largement à mettre en place.

. Les multiples services rendus par les écosystèmes marins concernent de multiples usagers de la mer. Il faut, de ce point de vue, développer **une gouvernance plus collective**, impliquant un partage des droits et des devoirs vis-à-vis des ressources marines.

Plus généralement, **l'approche écosystémique des pêches doit s'inscrire dans une démarche de développement durable, en s'appuyant sur les trois piliers de cette approche, c'est-à-dire en visant un développement qui soit à la fois écologiquement durable, économiquement viable et socialement équitable.** Bien loin de s'opposer, ces trois objectifs se complètent souvent. Pour autant, les atteindre suppose un changement des modes de gestion actuels,... et pas toujours dans le sens proposé par le livre vert de la Commission.

4. Atteindre le RDM suppose des changements considérables

Atteindre le rendement durable maximum (RDM) pour les espèces cibles apparait comme un objectif prioritaire à court terme. C'est une première étape de l'approche écosystémique des pêches, sans doute insuffisante mais absolument nécessaire dans la mesure où elle doit contribuer à l'effort de minimisation de l'impact écologique des activités de pêche. En outre, c'est un engagement auquel les états, et notamment la Communauté et tous les Etats membres, ont souscrit dans le cadre du sommet de Johannesburg. C'est donc aujourd'hui une obligation internationale.

Respecter cet engagement suppose d'engager sans attendre des changements considérables. Les études montrent qu'**il faut diviser par 2 ou 3, voire plus, la pression de pêche exercée sur la plupart des grands stocks européens. Dans le même temps, l'abondance de ces stocks serait multipliée par 3 ou 4. Il ne s'agit donc pas d'un ajustement à la marge, mais d'un profond bouleversement des conditions d'exploitation.** A une situation de pression de pêche élevée affectant des stocks d'abondance faible, il faut substituer une situation de pression de pêche modérée, permettant des captures élevées parce qu'elles portent sur des ressources abondantes.

Se limiter à quelques mesures d'ajustement ne permettra pas d'atteindre le RDM. Nous considérons qu'il s'agit là d'un chantier majeur, qui devrait mobiliser l'ensemble du secteur pour les années à venir, et conduire à une rupture par rapport aux modes de gestion passés ou présents. Le déficit, qui nous semble trop peu pris en compte dans le livre vert de la Commission, est de réduire très fortement la pression de pêche, sans déstructurer complétement l'outil de production. Ne pas tuer le malade, en prétendant le sauver. Sans doute faut-il pour cela mobiliser l'ensemble des outils de gestion disponibles et en inventer de nouveaux ; nous y revenons plus loin.

Atteindre le RDM aura des effets limités sur les captures totales (les estimations disponibles indiquent un gain de 5 à 30 % pour la plupart des grands stocks européens). Mais **les bénéfices économiques et écologiques devraient être considérables.**

. D'un côté, atteindre le RDM permettra d'augmenter les captures tout en diminuant fortement les coûts d'exploitation. Même pour un nombre de pêcheurs identique (donc en supposant que chaque pêcheur diminue son effort), la rentabilité économique des exploitations augmentera dans des proportions considérables. En outre, la reconstitution des stocks conduira à exploiter un plus grand nombre de classes d'âge, avec comme conséquence une plus grande stabilité des captures d'une année à l'autre, et donc une diminution du risque économique. (Au passage, ceci rendra le travail scientifique d'évaluation des stocks beaucoup plus fiable. Et les plans de gestion pluriannuels pourront plus facilement être mis en place).

. D'un autre côté, l'abondance des stocks devrait augmenter, réduisant ainsi l'impact de la pêche sur le fonctionnement global des écosystèmes. L'état présent des connaissances scientifiques, ne permet pas de prévoir toutes les implications d'un tel changement. Sera-t-il suffisant pour revenir à des écosystèmes dits «en bonne santé» ? Cela est difficile à dire actuellement, notamment parce que la notion même est encore à définir. Pourtant, une chose est déjà certaine : **diminuer l'impact ne peut qu'être globalement bénéfique et constitue aujourd'hui la réelle traduction opérationnelle de l'approche de précaution, à l'échelle des écosystèmes.**

Le retour à des abondances plus élevées aura comme autre conséquence bénéfique d'ouvrir de nouvelles perspectives, en ce qui concerne l'évolution des engins de pêche. Des engins aujourd'hui considérés comme trop peu efficaces, deviendraient sans doute rentables. Avec comme perspective d'évoluer vers des engins plus économes en énergie et moins impactant sur le milieu.

Une des difficultés fortes, pour atteindre l'objectif du RDM, réside dans les situations dites «de transition». Dans un premier temps, baisser la pression de pêche ne peut que conduire à une baisse des captures totales (ou se faire au travers d'une telle baisse). Ce n'est que lorsque les stocks se seront reconstitués, au bout de quelques années, que les pêcheurs pourront espérer retrouver des captures totales équivalentes, voire supérieures. **La transition doit donc être progressive, et sans doute accompagnée.** En particulier, les financements nationaux ou européens pourraient utilement être réorientés vers l'accompagnement économique et social d'une politique vertueuse de gestion des pêches. En tout état de cause, la transition demande une forte volonté politique. Notamment pour ne pas ré-augmenter la pression de pêche au premier signe de reconstitution des stocks. Les acteurs doivent en être conscients : il faudra accepter de ne pêcher que guère plus, même si l'abondance est multipliée par 3 ou 4. Au risque sinon de revenir à la situation antérieure.

D'autres difficultés, qui peuvent paraître plus techniques mais n'en sont pas moins très réelles, résident dans l'estimation scientifique du RDM³, dans les interactions entre RDM et diagramme d'exploitation (changer de maillage change les estimations), et surtout dans l'impossibilité quasi-générale d'atteindre le RDM simultanément pour toutes les espèces. Ces questions devront être résolues et des compromis identifiés, en s'appuyant notamment sur des analyses par pêcherie (et sans doute sur des approches de modélisation écosystémique et de modélisation bioéconomique). Il n'en reste pas moins vrai que, **comparativement à la situation actuelle, la direction dans laquelle il faut aller est claire**. Nous l'avons dit : pour la plupart des stocks (au moins, les grands stocks européens) **la mortalité par pêche actuelle est le double, le triple ou le quadruple de ce qu'elle devrait être pour atteindre le RDM ; l'enjeu est de la diminuer fortement**.

Plus généralement, et au-delà de ces difficultés techniques, il nous semble que l'objectif du RDM ne se justifie plus aujourd'hui par une recherche de la maximisation des captures (comme cela a pu être le cas, à l'époque des pères fondateurs de la notion), mais par une recherche de diminution de l'impact de la pêche sur la ressource exploitée. En ce sens, cet objectif peut être interprété comme **la prise en compte d'un point de vue éthique, au sein de la politique des pêches**. On admet ainsi que l'Homme, parce qu'il en tire profit, peut légitimement avoir un impact sur l'écosystème auquel il appartient. Mais que cet impact n'est plus éthiquement admissible lorsqu'il dépasse une limite (ici la biomasse B_{RDM}) au-delà de laquelle non seulement le fonctionnement de l'écosystème est profondément perturbé, mais la capture tend à diminuer et l'activité elle-même est remise en cause. Ce principe général mériterait sans doute d'être étendu au-delà de la seule gestion mono-spécifique de chacun des stocks exploités.

5. Tout ne se résume pas à la surcapacité ; il faut réguler les droits d'accès

Dans le livre vert, la Commission fait de la surcapacité des flottes de pêche la cause principale des difficultés actuelles et en particulier de la surexploitation des ressources. Cette surcapacité est la conséquence d'un surinvestissement et est évidemment bien réelle, au moins pour certaines flottilles. Mais elle est aussi la résultante (un symptôme) du mauvais état des populations marines ; toute réduction de TAC aggrave par exemple la surcapacité.

Plus généralement, la cause réelle de la surexploitation est une mortalité par pêche trop élevée. Celle-ci dépend de deux types de facteurs : d'un côté, effectivement, la capacité de pêche (nombre de navires, taille des bateaux,...), mais d'autre part également, les droits de pêche accordés à ces navires (TAC, TAE,...). **Il n'y a donc pas équivalence entre capacité de pêche et mortalité par pêche, ou entre surcapacité et surexploitation**. Et ce que les objectifs de durabilité écologique imposent de réduire aujourd'hui, c'est bien la mortalité par pêche.

Par ailleurs, la prise en compte d'objectifs sociaux, dont nous venons de dire qu'ils sont partie intégrante du développement durable, et la prise en compte des objectifs d'aménagement du territoire peuvent conduire les responsables politiques à accepter certaines surcapacités de pêche. Il s'agit là de choix dont la logique économique et sociale mérite d'être analysée à une échelle globale, en prenant en compte tous les effets économiques induits par la pêche,... et tous les effets sociaux, voire patrimoniaux ou culturels, qui découleraient de sa disparition ou de sa régression en deçà d'un certain seuil.

³ En particulier, la mortalité cible F_{RDM} (ou F_{MSY} pour reprendre la notation anglo-saxonne) fait référence à des modèles globaux qui ne sont guère utilisés en pratique. Faut-il l'approximer par la mortalité F_{max} qui maximise le rendement par recrue ? Ou par le $F_{0.1}$, déduit de ces mêmes modèles ? Sans doute plus important : quel est l'impact du changement global sur cette estimation ? Voir sur la notion elle-même ?

Autrement dit, nous pensons qu'**on ne peut pas résoudre les problèmes de la pêche uniquement en s'attaquant à la capacité de pêche**. Bien sûr, on n'évitera pas certains ajustements aux capacités de production biologiques, notamment dans le cas des stocks les plus déprimés. Mais cela ne peut être le seul outil de gestion mis en œuvre. **Il est impératif de réfléchir à des modes de régulation de la mortalité par pêche qui ne se limitent pas à diminuer le nombre de navires**. Si on veut sortir d'une logique de déclin du secteur, marquée par la seule succession des plans de déchirage des navires, **le vrai problème est celui de la régulation de l'accès**. Il implique de mettre en œuvre une large palette d'outils de gestion : quotas de pêche, limitation du nombre de jours de mer, limitation spatiale, licences...

6. Mobiliser tous les outils de gestion, dans le cadre de plans à moyen terme

Dans le contexte d'un objectif ambitieux de réduction de la pression de pêche au niveau permettant le RDM, de limitation des rejets, de restauration d'un bon état de santé des écosystèmes, de durabilité des exploitations et des usages..., la recherche de l'outil de gestion idéal est vaine. L'ensemble des outils DOIT être mis en œuvre, en adaptant la palette des mesures prises, en fonction du contexte de chaque pêcherie.

Le système des TAC et quotas est un système de limitation de la pression de pêche qui a fait la preuve de son efficacité, pour peu que les diagnostics scientifiques puissent s'appuyer sur des données de captures de bonne qualité, que les avis et recommandations de gestion soient suivis d'effets et que les décisions prises soient effectivement appliquées. Même si des adaptations sont sans doute nécessaires, ce système est aujourd'hui une pierre angulaire de la gestion des pêches ; **il doit être maintenu et renforcé**, notamment avec l'optique d'atteindre le RDM d'ici quelques années.

Dans le même temps, **ce système des TAC et quotas doit être complété par différents types de mesures**. Certaines ne sont pas fondamentalement nouvelles mais méritent d'être largement étendues. Ainsi, les mesures de limitation directe de l'effort de pêche sont déjà importantes, mais devraient être globalement renforcées. Outre les permis de mise en exploitation, elles concernent en particulier : les licences de pêche, les quotas de jours de mer, les périodes de repos biologiques (...). De même, le renforcement des mesures techniques pourrait avoir des effets très positifs sur certains stocks : augmentation des maillages et/ou des tailles légales, développement des dispositifs d'échappement ou d'évitement, évolution des engins de pêche. La gestion spatialisée est également un vaste chantier qui mérite d'être mieux investi, non seulement pour préserver certains habitats fragiles ou pour protéger certaines zones sensibles (aires de reproduction ou de nourricerie, par exemple), mais également comme outil de régulation de la pression de pêche (voir §9).

Il est sans doute nécessaire de **combinaison ces différentes mesures en construisant des plans de gestion à moyen terme**. Ces plans sont notamment requis pour arbitrer entre des objectifs jugés souhaitables à moyen ou long terme et des coûts de transition parfois importants à court terme. Ils doivent également permettre de prendre en compte une gestion plurispécifique et une approche par flottille, en intégrant les intérêts parfois contradictoires des différentes flottilles. Une fois les objectifs de gestion définis (en concertation entre les différents acteurs, et sous l'arbitrage des pouvoirs publics), les pêcheurs ont un rôle essentiel à jouer pour trouver dans chaque situation les outils de régulation de la mortalité par pêche les plus efficaces. Le rôle des scientifiques est ici d'éclairer la décision, en évaluant les effets des mesures prises, en cherchant à comprendre et expliquer les dynamiques passées et en essayant d'anticiper les effets potentiels de différentes options de gestion future.

Mettre en œuvre ces différentes mesures de gestion peut paraître contraignant. C'est pourtant le prix à payer pour éviter une régulation par la seule diminution des capacités de pêche,... ou l'absence de toute régulation qui conduirait inexorablement à un déclin de nombreuses pêcheries.

7. La question des quotas individuels transférables (QIT)

Le livre vert de la Commission semble faire de la généralisation des quotas individuels transférables (QIT), l'outil majeur de la future gestion des pêches. Les scientifiques regroupés au sein de l'AFH font à ce sujet trois observations :

1. Ce qui détermine l'efficacité d'un TAC n'est évidemment ni l'individualisation des quotas de pêche, ni leur transférabilité, mais le niveau du TAC global. Autrement dit, **c'est bien le TAC et non le QIT qui est un outil de gestion de la ressource**, répondant à des objectifs de durabilité écologique. Le QIT, quant à lui, entend répondre à des objectifs de partage de la rente et d'efficacité économique.

2. L'individualisation des quotas contribue généralement à la responsabilisation des pêcheurs et permet d'éviter des phénomènes de surinvestissement. A condition d'être complété par un contrôle efficace des rejets, **le quota individuel peut ainsi être un outil puissant pour promouvoir les bonnes pratiques**, notamment en matière d'économie d'énergie, de limitation des impacts écologiques, d'amélioration de la qualité des produits, (etc.).

3. De nombreuses études économiques ont en revanche montré que **la transférabilité des quotas présente un certain nombre de risques** : spéculation sur les coûts de transfert, concentration de l'activité productive au sein de quelques armements, éviction des pêcheurs artisans.

Ainsi, **rien ne permet de garantir que le système des QIT réponde simultanément aux objectifs écologiques, économiques et sociaux du développement durable**. Dans cette optique, **si l'individualisation paraît souhaitable, le mode de gestion reste assez largement à inventer**, pour concilier des impératifs de transparence, d'équité et de régulation sociale. Quotas administrés, quotas à gestion collective (notamment par les OP), quotas transférables assortis de règles de régulation, (...), le choix dépendra nécessairement de compromis entre acteurs et de décisions de nature éminemment politique.

8. Pêche côtière ou hauturière : les 3 piliers du développement durable s'imposent à tous

Le livre vert semble par ailleurs promouvoir une situation dans laquelle les pêcheries hauturières seraient gérées par les QIT, en appliquant des critères de stricte efficacité économique, tandis que dans le cas des pêcheries côtières des objectifs de type sociaux seraient également pris en compte.

Cette approche semble incompatible avec les principes du développement durable, qui stipule que les objectifs écologiques, économiques et sociaux s'imposent à l'ensemble du secteur et donc à chacune des flottilles. Cela ne signifie pas que toutes les pêcheries sont équivalentes. Mais le triple bilan, écologique, économique et social, doit être établi pour chacune d'elle. Et c'est de ce triple bilan que doivent dépendre les arbitrages de la politique commune des pêches.

Autrement dit, **l'écologique et le social s'imposent à tous, y compris naturellement aux pêcheries industrielles. Quant aux pêcheries côtières, elles ne sauraient ni s'affranchir de ces mêmes critères, ni se maintenir en dehors de toute règle de viabilité économique.** L'objectif n'est certainement pas de « muséifier » certaines pratiques de pêche.

9. Les AMP des outils indispensables... et insuffisants

En France, le Grenelle de la mer a conduit à la fixation d'objectifs chiffrés pour le développement des aires marines protégées, ce qui est une très bonne chose. D'autant plus que se dessine une véritable gouvernance collective de ces aires marines, associant les pêcheurs et les différents usagers de la mer.

Les aires marines ont un rôle essentiel à jouer, notamment en matière de conservation de la biodiversité, de préservation des habitats et des espèces sensibles, de protection des habitats essentiels pour les ressources halieutiques (notamment zones de reproduction et de nourricerie), de réduction de la pression de pêche. En outre, elles doivent constituer des espaces pilotes et peuvent contribuer à développer des approches plus partagées, plus intégrées, plus... écosystémiques.

Pour autant, aussi importante soit-elle, **la protection d'une partie du territoire marin ne suffit pas à faire une politique des pêches ambitieuse et durable.** Si nous n'y prenions pas garde, la sectorisation de la mer pourrait même devenir contre-productive. D'un côté, on créerait des zones de réserves où la nature serait efficacement préservée (...mais pour le compte de qui ?). Et de l'autre, on laisserait sans protection de vastes zones où serait cantonné un nombre excessif de pêcheurs, pour une ressource devenue de plus en plus rare.

A l'inverse, les expertises montrent qu'en réduisant la pression de pêche il est possible de revenir partout à des écosystèmes en bonne santé écologique, de stabiliser, voire augmenter les captures sur le moyen terme et surtout d'améliorer de manière considérable l'efficacité économique du secteur. En d'autres termes, **pas plus qu'un autre mode de gestion, les AMP ne constituent une solution miracle. Elles peuvent être efficaces, à condition de s'inscrire au sein d'une politique globale de gestion des ressources et des écosystèmes marins.**

10. Ecolabel : un outil utile, si...

Les écolabels représentent un levier intéressant pour inciter les producteurs à s'engager dans de bonnes pratiques de gestion. On peut douter de l'avantage financier qu'ils procurent (prime aux producteurs), mais non du fait qu'ils intéressent le commerce de détail face à la pression des ONG. Par suite, les écolabels peuvent conforter la gestion responsable des ressources halieutiques, au moins sur certains types de ressources.

En d'autres termes, **le développement des écolabels nous semble devoir être encouragé, à condition que ces labels s'appuient sur la définition et le respect de cahiers des charges rigoureux.** Les critères pris en compte devraient garantir :

- . le bon état des stocks considérés (retour au RDM),
- . un faible impact de la pêche sur les écosystèmes (habitat, captures accessoires, relations trophiques,...),
- . le respect des critères d'équité sociale (rémunérations, sécurité,...),
- . l'efficacité du système de gestion de la pêche (existence de mesures de gestion

- contrôlant l'accès à la pêcherie, le niveau d'effort et sa répartition, le niveau admissible des captures),
- . l'indépendance des organismes certificateurs et accréditateurs (conformité aux critères de la FAO),
- . la limitation de la consommation énergétique (à la pêche ou par les transports).

11. Réorienter les subventions

Calqué sur le schéma agricole, le système de soutien public mis en œuvre depuis l'origine de la PCP a eu comme vision unique l'intensification de la pêche et il est clair que ce modèle de développement productiviste a atteint ses limites (comme en agriculture, d'ailleurs). Du fait de la surpêche, les revenus de la pêche ne suffisent plus à éponger les coûts excessifs liés au surinvestissement ; le surendettement est, comme l'avouent plusieurs représentants professionnels, la cause première de pêche irresponsable et de conduites mettant en jeu la sécurité des marins ; il faut un flux continu d'aides pour tenir les entreprises à bout de bras ; le bilan social est tout aussi catastrophique : entre 1970, début des fonds structurels, et 1990, juste avant le premier plan de déchirage, la «modernisation» a sacrifié 8 000 emplois de marins (22 % de l'effectif) en France, tandis que la puissance moyenne par bateau était multipliée par 2,3.

Il est grand temps de sortir de cette impasse. **Le soutien public ne devrait être accordé que pour accompagner la transition, preuve à l'appui, vers une exploitation durable et une restauration des écosystèmes, en soulageant les coûts économiques et sociaux associés.** Ceci peut inclure tout appui à une meilleure gestion : aides à une gouvernance améliorée, à un contrôle plus efficace, à l'acquisition de connaissances, à un lien plus étroit avec le marché. En tout cas, les subventions ne devraient plus concourir au suréquipement et ne devraient plus servir uniquement à étouffer les crises sans rien résoudre sur le fond.

12. Recherche, formation et expertise : les besoins sont considérables

La mise en œuvre de l'approche écosystémique des pêches implique des efforts considérables en matière de recherche, de formation et d'expertise. Ces efforts supposent que des moyens humains et financiers soient mobilisés, au plan national et européen.

En matière de recherche, les connaissances sont encore lacunaires pour la plupart des compartiments biologiques des écosystèmes marins. Les travaux concernant les relations entre espèces, les interactions ressources/habitats, le fonctionnement des écosystèmes sont encore balbutiants. On ne dispose pas encore de modèles de prévision et de gestion des écosystèmes. Les moyens d'observation doivent être développés, ainsi que les approches intégrées associant biologistes, écologues et océanographes physiciens. Un effort considérable est également à fournir en ce qui concerne les sciences sociales. Il s'agit en particulier de mieux comprendre les dynamiques économiques, d'analyser les comportements de pêche, de travailler sur l'ensemble des filières de production (...). Même si elle peut parfois paraître théorique, cette recherche doit être menée au plus haut niveau, en visant l'excellence scientifique dans un cadre de coopération internationale.

Dans le même temps, des moyens doivent être accordés à l'expertise scientifique. La France, comme la Communauté européenne, manque sans doute des cadres appropriés pour développer et faire reconnaître à son juste niveau une activité de recherche finalisée et d'expertise, à l'interface entre scientifiques, professionnels et responsables

administratifs ou politiques. Le nécessaire dialogue entre scientifiques, professionnels, élus, et autres acteurs de la société, suppose que des moyens lui soient accordés.

Du constat d'un besoin considérable en terme de recherche ne doit pas découler l'inaction en terme de gestion. Même si la traduction opérationnelle de certains objectifs comme le RMD ou le «bon état écologique» reste difficile, les mesures qui permettront d'aller dans la bonne direction sont connues (cf. chapitres précédents). Et conformément à l'approche de précaution, ces mesures devront se baser sur les meilleures données scientifiques actuellement disponibles.

Enfin, nous pensons que les besoins de formation sont également considérables. Ils concernent l'ensemble des acteurs du système pêche, et sans doute même au-delà, du marin pêcheur à l'étudiant, du chercheur au gestionnaire, du responsable professionnel à l'élu politique. L'approche écosystémique des pêches, le développement durable, le changement global appellent des remises en cause, des reconstructions, du pluridisciplinaire, du dialogue entre acteurs très divers. Autant de raisons qui justifient un développement sans précédent de la formation à tous les niveaux.



Les scientifiques regroupés au sein de l'Association Française d'Halieumétrie partagent la conviction que les pêches européennes ont un avenir. S'engager dans une logique de développement durable et mettre réellement en œuvre l'approche écosystémique des pêches suppose une rupture. L'ensemble des outils de gestion et surtout l'ensemble des acteurs doivent être mobilisés. La transition n'est pas simple, et la solidarité européenne doit accompagner le changement. Le jeu en vaut la chandelle. En réduisant la pression de pêche, il est possible à moyen terme de reconstituer les stocks halieutiques, de revenir à des écosystèmes en bonne santé écologique, de stabiliser voire augmenter les captures sur le moyen terme et surtout d'améliorer de manière considérable l'efficacité économique du secteur. C'est évidemment l'intérêt des pêcheurs eux-mêmes ; c'est aussi l'intérêt des générations futures et de l'ensemble des usagers de ce patrimoine collectif qu'est la mer.

Rennes, le 18 décembre 2009