

Conférence sur la
Gouvernance des pêches en haute mer
et l'Accord des Nations Unies sur les
pêches
Passons à l'action
St. John's (Terre-Neuve-et-Labrador)
du 1^{er} au 5 mai 2005



Conference on the
Governance of High Seas Fisheries
and the UN Fish Agreement
Moving from Words to Action
St. John's, Newfoundland and
Labrador
May 1 to 5, 2005

ASPIRATIONS ET CAPACITÉ EN MATIÈRE DE PÊCHE

DEUX QUESTIONS DE GESTION CLÉS¹

Rebecca Metzner
Division de la planification et de la politique de la pêche, ministère des
Pêches
Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
Viale delle Terme di Caracalla
00100 Rome, Italie
Courriel : Rebecca.Metzner@fao.org

1 Introduction

À l'échelle planétaire, la demande apparente de poissons augmente plus rapidement que la population mondiale. Étant donné que les stocks de poissons marchands dans les ZEE sont habituellement exploités de manière optimale, il est naturel qu'une part croissante des aspirations en matière de pêche – des pêcheurs exploitants et des pêcheurs potentiels – soit dirigée vers les pêches en haute mer. Par conséquent, il y a un besoin urgent d'assurer la gestion efficace des pêches en haute mer.

Jusqu'à maintenant, les personnes confrontées à la nécessité de gérer la capacité de pêche ont principalement concentré leur attention sur la gestion des pêches de capture dans les ZEE. C'est la conséquence de l'ampleur du problème dans les ZEE et des limites des moyens offerts pour le régler. Dans les ZEE, les gestionnaires des pêches ont déjà l'occasion de remédier aux lacunes découlant de la nature des pêches à accès libre, ce qui n'est pas encore le cas en haute mer.

Le présent exposé explore divers sujets relatifs aux aspirations en matière de pêche et à la gestion de la capacité. Il traite des aspirations en matière de pêche, il examine un ensemble de mesures actuelles de gestion de la capacité établies et leur applicabilité technique en haute mer, et il examine certains des défis et des possibilités de traiter de la gestion de la capacité et des aspirations en matière de pêche en haute mer.

L'exposé tente de déterminer les options possibles de la gestion de la capacité des pêches en haute mer. Il ne prend pas l'étape qui suivra logiquement lorsque les options auront été relevées. Il n'évalue pas la faisabilité de l'utilisation de ces diverses options. Par conséquent, naturellement, l'exposé ne les défend pas toutes.

2 Gestion des aspirations en matière de pêche et, par conséquent, de la capacité

Les aspirations en matière de pêche peuvent se définir comme le désir de pouvoir pêcher, gagner de l'argent et fournir du poisson. Ce désir est partagé par les pêcheurs du monde entier.

Pour les besoins de cet exposé, il est utile d'étudier deux types d'aspirations en matière de pêche. D'un côté, ces aspirations peuvent refléter le désir de continuer à pêcher et à exercer des droits déjà acquis. D'un autre côté, les aspirations en matière de pêche peuvent être vues comme le désir d'acquiescer les moyens et les droits de pêcher.

2.1 Aspirations gouvernementales en matière de pêche

Les gouvernements n'ont habituellement pas d'aspirations en matière de pêche en soi au sens commercial, mais ils tentent de créer et de maintenir des ouvertures pour les pêcheurs particuliers et les entreprises actifs dans leur pays, afin d'exprimer leurs aspirations entrepreneuriales en matière de pêche. C'est d'ailleurs pour cette raison que des pays, ou des groupes de pays, sont motivés à négocier des accords d'accès à la pêche. Jusqu'à maintenant, ces accords traitent généralement de l'accès à la récolte de stocks transfrontaliers, bien que certains aient inclus des dispositions sur les stocks de poissons grands migrateurs ou transfrontaliers.

À présent, aucun organisme des Nations Unies (NU) ou autre organisme international n'a le pouvoir de « gérer » d'une manière ou d'une autre ces aspirations gouvernementales en matière de pêche. Toutefois, un certain nombre d'instruments internationaux - certains obligatoires (pour les nations qui les ont signés) et d'autres facultatifs - fournissent des directives assez claires sur les critères que les nations devraient s'imposer lorsqu'elles envisagent d'autoriser ou non la pêche en haute mer par des pêcheurs et des entreprises soumis à leur compétence.

2.2 Aspirations en matière de pêche des pêcheurs et des entreprises

Les gouvernements choisissent habituellement parmi leurs ressortissants respectifs ceux qui peuvent profiter de leur aspiration en matière de pêche et l'exprimer ainsi que tenter de vivre de la pêche. Par conséquent, dans la plupart des pays, il est reconnu que les gouvernements ont le pouvoir d'interdire à leurs ressortissants de pêcher – non seulement dans les ZEE, mais également en haute mer – et lorsqu'ils prennent de telles décisions, les gouvernements tiennent habituellement compte :

- de la durabilité et de la viabilité de la pêche (ou des pêches) en question – en termes biologiques et économiques – pour l'exploitation actuelle *et* future;
- de l'accès à la pêche (ou aux pêches) – afin que la gestion de la pêche soit suffisamment acceptée et souhaitée par les participants pour les encourager à utiliser légalement la ou les ressources, à présent et à l'avenir.

Il existe un lien clair entre les aspirations et la capacité en matière de pêche. En effet, s'il n'y avait aucune aspiration en matière de pêche, il n'y aurait aucune capacité en matière de pêche, aucun problème causé par la surcapacité, ni aucun besoin de gestion de la capacité. Cela veut dire, bien sûr, que si l'« aspiration en matière de pêche » n'existe plus, le problème de (sur)capacité est également éliminé. Il semblerait particulièrement important de s'en souvenir pour la gestion de la capacité de pêche en haute mer, lorsque le contrôle de la capacité de pêche et l'observation des mesures de gestion de la capacité peuvent être problématiques, seulement en raison de la grande échelle géographique sur laquelle se déroulent les opérations de pêche.

Les aspirations en matière de pêche, particulièrement dans des environnements difficiles comme ceux que l'on retrouve en haute mer, ont tendance à être justifiées sur le plan financier. Donc en théorie, la gestion de ces aspirations en matière de pêche pourrait faire appel à des instruments économiques tels que des taxes (lorsque le but est de réduire les activités), à des subventions (lorsque le but est d'augmenter le niveau des activités) ou à des mesures commerciales. Ces instruments économiques peuvent s'appliquer « en amont » - ce qui veut dire, aux produits et aux services requis par les personnes qui pêchent en haute mer. Les navires, les engins de pêche et le carburant sont d'une importance primordiale tout comme les services terrestres destinés aux navires, à leur équipage et aux prises. Les instruments économiques peuvent également s'appliquer « en aval » - ce qui veut dire aux poissons et aux produits du poisson dérivés des pêches en haute mer.

Les pêches en haute mer se font actuellement à l'échelle internationale. Les produits et les services requis par l'industrie (intrants) et les produits finaux (extrants) sont commercialisés à l'échelle internationale. Cela veut dire que dans un grand nombre de pays - notamment des pays dont les pêcheurs et les entreprises ne participent pas aux pêches en haute mer - les groupes de pression de la société civile et les gouvernements peuvent prendre des mesures qui aident ou entravent l'industrie de la pêche en haute mer.

3 Gestion de la capacité en matière de pêche et, par conséquent, formulation des aspirations

La gestion de la capacité en matière de pêche vise à veiller à ce que la capacité en matière de pêche soit utilisée pour que les pêches demeurent durables et viables. Autrement, la gestion de la capacité a pour but d'éviter l'apparition de la surcapacité ou, lorsqu'il y a déjà surcapacité, de réduire et de prévenir l'intensification ultérieure de la surcapacité.

En l'absence de mesures visant à corriger les lacunes du marché, les nombreux efforts faits pour gérer la capacité reposent sur la limite de l'accès aux pêches. À cause de cela, et en plus de tenir compte des questions de durabilité et de viabilité économique, les gouvernements doivent penser aux façons de tenir compte des nouveaux arrivants.

3.1 Gestion de la capacité : assurer la durabilité et la viabilité

Les efforts faits pour limiter les prises - des limites nécessaires pour que les prises demeurent durables et viables - sont uniquement possibles si les participants à la pêche appuient activement de telles contraintes. De plus, pour les participants à une pêche qui veulent soutenir les contraintes dans le cadre de leurs activités de récolte, les avantages de la participation selon des plans de capture limitée doivent être viables au niveau commercial. Après tout, la pêche est une activité commerciale, et les particuliers qui s'adonnent à cette activité veulent réussir et être certains de bénéficier de leurs activités. Par conséquent, la viabilité devient une fonction du choix de programme de gestion, et la durabilité devient une fonction de la façon dont le programme de gestion motive les participants à confirmer les limites de prise tout en étant profitable.

En plus de devoir encourager la participation au programme de gestion pour une pêche, les non-participants doivent être incités à vouloir y participer. Par conséquent, un élément de conception clé de plans de participation acceptables consiste à établir des accords de gestion qui encouragent la participation sans désavantager les participants existants *et* qui motivent de nouveaux arrivants à participer à la pêche au lieu de simplement contourner le système de gestion.

Une autre démarche visant à encourager l'observation commerciale des initiatives de durabilité consiste à rendre l'inobservation et le contournement indésirables. Ces démarches peuvent inclure l'utilisation de soi-disant listes noires et listes blanches ainsi que l'introduction de mesures permettant aux participants à des pêches durables de faire état de la prestation des produits récoltés de façon durable et d'en tirer profit.

3.2 Gestion de la capacité : tenir compte des nouveaux arrivants

Les nouveaux arrivants peuvent facilement entraîner des conséquences négatives indirectes pour les personnes participant déjà à une pêche quant à leurs répercussions additionnelles – sur les stocks de poissons et sur la santé économique de la pêche.

Si aucun mécanisme ne permet un partage profitable au niveau commercial dans une pêche, on comprend que les pêcheurs ignoreront simplement les efforts de gestion faits pour limiter les prises et contourner le processus de gestion, pour ainsi diminuer la viabilité de la pêche.

Par conséquent, un élément clé rendant la participation désirable consiste à avoir des mécanismes de réaffectation des parts d'une pêche. En effet, ces mécanismes sembleraient particulièrement importants pour les pêches en haute mer, où les participants peuvent croire – à tort ou à raison – que les avantages à tirer de l'accès aux pêches en haute mer sont importants tandis que les pénalités ne le sont pas.

3.3 Les causes et les répercussions de la surcapacité

Pour gérer la capacité, il est utile de comprendre pourquoi il y a surcapacité en premier lieu.

La surcapacité des pêches se développe principalement comme une conséquence de l'absence de droits de propriété clairement définis et la façon dont les pêcheurs réagiront aux influences ou aux incitatifs auxquels ils sont confrontés dans ces conditions. FAO, 2004b

En plus d'être la source principale de la surpêche dans le domaine des pêches nationales et internationales, la surcapacité entraîne plusieurs problèmes, notamment :

- le surinvestissement en équipement et l'emploi excessif de la main-d'œuvre dans l'industrie de la récolte, ce qui a des conséquences sur le traitement dans certains cas;
- l'abondance épuisée des stocks de poissons visés et des stocks de poissons connexes; la surpêche et, éventuellement, le dénigrement de l'habitat;
- les rendements réduits de l'équipement et de la main-d'œuvre, et une diminution de la qualité de vie des pêcheurs et de leur famille;
- l'intensification d'un conflit politique au cours du processus de gestion.

Bien qu'un conflit politique puisse apparaître à la suite d'une tentative de remédier au problème de la surcapacité, il pourrait aussi survenir au cours du processus de gestion comme conséquence directe de la surcapacité d'une pêche... puisque les ressources de la pêche s'épuisent de plus en plus ou que le total autorisé des captures est réduit par la réglementation de la gestion... FAO, 2004b

En revanche, des niveaux adéquats de la capacité permettent d'assurer une plus grande diversité des stocks, une diminution des coûts de production et une augmentation des avantages sociaux découlant d'écosystèmes améliorés.

Ainsi, la gestion de la capacité a pour but de déterminer le niveau souhaité de la capacité et de soit prévenir le développement d'une surcapacité, soit harmoniser la capacité actuelle avec le niveau de la capacité cible prédéfini.¹

3.4 Les outils techniques de la gestion de la capacité²

Le type de stratégies de gestion que le milieu des pêches convient de mettre en œuvre détermine s'il est possible de répondre aux préoccupations en matière de capacité et aux aspirations en matière de pêche. Il existe deux catégories d'outils techniques de la gestion de la capacité en matière de pêche : le blocage des incitatifs de la pêche ainsi que le redressement et les modifications des incitatifs (FAO, 2002).

Avec le blocage des incitatifs, les participants ne sont pas incités à travailler pour minimiser leurs coûts afin de maximiser les profits. En fonction des outils (contrôles des intrants) qui tentent d'empêcher les facteurs économiques encourageant les pêcheurs à augmenter leur capacité en matière de pêche, les pêcheurs travaillent pour maximiser leurs revenus actuels par des prises importantes (et pas nécessairement par le prix de ces prises) peu importe le coût. Par conséquent, les pêcheurs ont toutes les raisons de surcapitaliser et d'investir de manière excessive puisque ce sont les principaux moyens de s'assurer de pêcher plus de poissons et de générer plus de revenus que leurs concurrents.

Cette stratégie peut réussir si les ressources sont illimitées, mais dans les pêches de capture où la quantité durable de poissons pouvant être prise est limitée, cela donne lieu à du gaspillage commercial (au moyen de coûts de production très élevés), à une augmentation des coûts de gestion et d'application des efforts de limitation de la capacité et à un désastre lié aux ressources (par la surpêche).

Voici des mesures comprises dans cette catégorie :

- des programmes de limitation de la pêche, des moratoires sur l'octroi de permis, des programmes de limitation de permis;
- des programmes de rachat;
- des restrictions s'appliquant aux engins de pêche et aux bateaux;
- des totaux autorisés des captures (TAC);
- des limites de prise par bateau;
- des quotas d'effort individuels (QEI).

Le problème lié à ces mesures repose sur le fait qu'elles n'empêchent pas la surcapacité. En effet, ces contrôles donnent lieu en réalité à des incitatifs à long terme visant l'augmentation plutôt que la diminution de la capacité.³

Les programmes de blocage des incitatifs sont seulement efficaces dans la réduction de la capacité à court terme. FAO, 2004b

Les approches d'ajustement des incitatifs ont pour but de transformer le processus de la chasse compétitive en une production consciencieuse où la maximisation des profits d'une ressource limitée survient par la minimisation des coûts. Selon les droits d'exploitation, elles créent des forces dirigeant l'ajustement structurel dans une pêche et la réduction de la surcapacité tout en tenant compte des possibilités des entreprises d'être rentables sur le plan commercial. Ces systèmes transforment le ou les stocks en question en un actif partagé qui inspire et justifie un comportement coopératif pour

¹ Ce niveau cible de la capacité est lié aux effectifs du stock désirés et au niveau d'exploitation du stock, il y a donc également un niveau implicite (ou, dans certains cas, explicite) cible des stocks et de la mortalité par pêche.

² Ces outils sont décrits plus en profondeur, ainsi que les avantages, les lacunes et les répercussions de chacun dans l'*Annexe B : Outils techniques de la gestion de la capacité*.

³ Dans ces cas, la seule option consiste donc à mettre en œuvre une gestion de la capacité coûteuse, explicite et continue – comme un accès limité en plus des achats récurrents - dans le cadre du système de gestion globale.

conserver et accroître la valeur du bien. Par conséquent, la durabilité et les questions de nature commerciale sont harmonisées et elles vont même jusqu'à s'appuyer.

Néanmoins, malgré l'échec reconnu des systèmes de gestion pyramidale de commandement et de contrôle de nombreux secteurs de l'économie, il y a des préoccupations politiques et sociales liées au recours à des programmes de gestion de l'harmonisation des incitatifs fondés sur les droits dans le secteur des pêches. Bien que désagréables, ces approches offrent les seuls outils de gestion durables, automatiques et d'autorajustement pour régler le problème de la surcapacité. Les mesures comprises dans cette catégorie comprennent :

- les droits de pêche en « groupe », y compris les quotas de développement communautaire (QDC), les droits de pêche coopérative, les droits d'exploitation de la gestion fondée sur la communauté;
- les droits territoriaux d'exploitation par les pêcheurs (TURF) de la zone ou de la région; ou
- les quotas individuels de pêche (QIP) et les quotas individuels transférables (QIT).

Tableau 1. Outils de gestion des pêches : durée et répercussion(s) sur la surcapacité

Approche de gestion	Outil de gestion	Durée	Répercussions	
			Répercussion(s) directe(s)	Répercussion(s) à long terme
Approches de blocage des incitatifs	programmes d'accès limité	temporaire	<ul style="list-style-type: none"> limitation de la participation 	<ul style="list-style-type: none"> le remplissage en équipement – lorsque le nombre de HP, la longueur, la largeur et le tonnage d'un navire augmentent – survient habituellement changements aux commandes (innovations technologiques) des engins de pêche, dans les périodes ou les zones de pêche créer des motifs pour la pêche INN la capacité augmentera
	programmes de rachat	temporaire	<ul style="list-style-type: none"> achat de bateau(x), de permis et d'engin(s) la capacité <i>peut être</i> réduite temporairement dans la pêche 	<ul style="list-style-type: none"> toute amélioration à l'abondance des stocks attirera une capacité additionnelle créer des motifs pour la pêche INN la capacité augmentera
	restrictions s'appliquant aux engins de pêche restrictions s'appliquant aux navires	temporaire	<ul style="list-style-type: none"> réduction initiale des récoltes 	<ul style="list-style-type: none"> substitution des intrants sans régulation ou nouveaux types d'engin de pêche pour remplacer les intrants restreints la réglementation perd de l'efficacité et une réglementation additionnelle est requise créer des motifs pour la pêche INN la capacité augmentera
	contingents globaux totaux autorisés des captures (TAC)	temporaire	<ul style="list-style-type: none"> accélération probable de la croissance de la capacité en matière de pêche plutôt que sa réduction 	<ul style="list-style-type: none"> la capacité et l'effort augmentent si l'effort et l'accès sont illimités la course au poisson (« tournoi de pêche ») se développe créer des motifs pour la pêche INN; réglementation additionnelle requise, particulièrement limiter le rejet et les fausses déclarations, assurer la traçabilité et contrôler le transbordement possibilité de dépassements fréquents du TAC entraînant une surexploitation entraîne fréquemment une capacité de transformation excédentaire et un temps d'arrêt de l'usine de traitement lors de la ou des saisons de fermeture la capacité augmentera
	limites de prise par bateau non transférables (quotas individuels / QI)	temporaire	<ul style="list-style-type: none"> surcapacité non réglée possibilité de limiter la croissance additionnelle de la capacité 	<ul style="list-style-type: none"> il faut une réglementation pour assurer la traçabilité et contrôler le transbordement réglementation additionnelle requise créer des motifs pour la pêche INN la capacité augmentera
	quotas des efforts individuels (QEI) désignés en temps de chalutage, en utilisation des engins de pêche, en temps passé à l'extérieur du port, en jours de pêche, etc.	moyen terme	<ul style="list-style-type: none"> application difficile réglementation additionnelle requise pour contrôler la substitution des intrants 	<ul style="list-style-type: none"> le remplissage en équipement – lorsque le nombre de HP, la longueur, la largeur et le tonnage d'un navire augmentent – survient habituellement il faut une réglementation pour assurer la traçabilité et contrôler le transbordement créer des motifs pour la pêche INN la capacité augmentera
Approches d'ajustement des incitatifs	droits de pêche en groupe : quotas de développement communautaire (QDC), gestion fondée sur la communauté	potentiellement durable	<ul style="list-style-type: none"> réaffectation de la pêche à la communauté destinataire 	<ul style="list-style-type: none"> il faut que le groupe comprenne la valeur d'actif des droits d'exploitation, la capacité à gérer la réduction de la surcapacité ou la limitation de la capacité dépend de la gestion ultérieure
	droits territoriaux d'exploitation par les pêcheurs (TURF)	potentiellement durable	<ul style="list-style-type: none"> réaffectation de la pêche à la communauté destinataire 	<ul style="list-style-type: none"> il faut que le groupe comprenne la valeur d'actif des droits d'exploitation, la capacité à gérer la réduction de la surcapacité ou la limitation de la capacité est liée à la gestion ultérieure
	taxes et redevances	indéfinie	<ul style="list-style-type: none"> forces du marché qui éliminent la surcapacité consolidation en cas de surcapitalisation 	<ul style="list-style-type: none"> intensives sur le plan administratif : elles exigent un ajustement constant des niveaux de taxe pour maintenir la capacité au niveau désiré difficile au niveau politique à imposer, plus facile à annuler
	quotas individuels transférables (QIT), droits de pêche individuels (DPI)	durable	<ul style="list-style-type: none"> forces du marché qui éliminent la surcapacité consolidation en cas de surcapitalisation 	<ul style="list-style-type: none"> capacité gérée automatiquement, la surcapacité ne survient pas ou ne se reproduit pas préoccupations liées à l'application internalisées par les pêcheurs pour protéger l'actif (ralliement contre la pêche INN) réglementation supplémentaire utile pour renforcer la conservation

3.5 Gestion de la capacité en matière de pêche : le cas de la haute mer

Le centre du problème de la surcapacité en haute mer est la prédominance des conditions de l'accès libre et l'absence de plans de gestion opérationnelle à l'égard des stocks homogènes en haute mer. De plus, il n'y a aucune source d'autorité internationale unique; au lieu de cela, il existe diverses sources d'autorité parfois de nature internationale et nationale.

Il semblerait y avoir deux types d'approches permettant de résoudre cette question. La première approche consisterait à obtenir un accord international sur les mesures particulières de gestion de la capacité. De plus, en réalité, l'accord international sur ces types de mesures de gestion internationale a déjà été réalisé. La résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies d'interdire la pêche au filet dérivant en haute mer en est un exemple, et le récent passage vers l'interdiction du chalutage sur des monts de mer en haute mer fait également partie de cette catégorie.

L'autre approche consisterait à éliminer la nature d'accès libre des pêches en haute mer ou, au moins, des pêches particulières en haute mer, par un accord international universel ayant force obligatoire ou un instrument semblable. Des tentatives ont été faites principalement par des organes régionaux de pêche et des instruments internationaux en vertu de l'UNCLOS⁴. Lorsque l'accès libre est aboli, on peut parvenir à la gestion par l'utilisation des outils de réglementation décrits précédemment. Toutefois, l'évolution se fait lentement, puisque cette approche exige un ou des instruments juridiques habilitants obligatoires, des organisations de gestion de la pêche habilitées, une capacité organisationnelle à concevoir et à introduire des mesures de gestion de la capacité; la volonté politique et le soutien à la mise en œuvre de ces mesures.

3.5.1 Limitation de l'accès libre : instruments juridiques habilitants

Des instruments juridiques potentiellement habilitants visant à limiter l'accès à des pêches en haute mer homogènes existent déjà. Les stocks homogènes de poissons en haute mer sont officiellement couverts par la Convention de 1982 des Nations Unies, aux Articles 116(a), 116 (c) et 117 – 120, où les États sont encouragés à collaborer à des fins de conservation.

L'Accord des Nations Unies sur les stocks de poisson⁵ (UNFSA) de 1995 met en place le cadre de gouvernance essentiel pour les « États côtiers et les États qui se livrent à la pêche en haute mer » (Article 5). Les divers articles prévoient des termes généraux pour l'élaboration de règles précises concernant la participation; la gestion; l'allocation – notamment l'utilisation d'approches fondées sur les droits (Article 10(b); préoccupations liées au retrait et à l'accès; ainsi que les questions de nature sociale du développement devant être prises en considération (Partie VII). De plus, il prévoit l'établissement d'ORGP dans des régions où elles n'existent pas (NA A/59/298, paragraphe 35). Finalement, l'UNFSA peut également être pris en considération pour régler la question des stocks homogènes en haute mer en vertu de la Partie V portant sur les obligations de l'État du pavillon.

L'Accord de 1993 de la FAO visant à favoriser le respect par les navires de pêche en haute mer des mesures internationales de conservation et de gestion (Accord de conformité), bien qu'il ne soit pas adopté par de nombreux États, prévoit un soutien additionnel utile.

3.5.2 Habilitier les organisations : portée et mandat de gestion

De plus en plus, bien qu'elles ne soient pas nécessairement vraiment mandatées, les ORGP et d'autres organismes sont reconnus comme moyens de permettre des efforts de gestion coopérative.

La South East Atlantic Fisheries Organization (SEAFO) en est un exemple. La SEAFO est habilitée à formuler et à adopter des mesures de conservation et de gestion (Article 6, paragraphe 3(b)) ainsi qu'à déterminer la nature et l'étendue de la participation à la pêche (Article 6, paragraphe 3(d)). De plus, la South-East Atlantic Fisheries Organization met déjà en œuvre l'UNFSA à l'égard de tous les stocks en haute mer et elle ne se limite pas à l'encadrement et aux stocks de poissons grands migrants (FAO, 2004, p. 4).

⁴ Le titre complet de l'UNCLOS est : Convention des Nations Unies sur le droit de la mer du 10 décembre 1982.

⁵ Le titre complet de l'Accord est : Accord de 1995 aux fins de l'application des dispositions de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer du 10 décembre 1982 relatives à la conservation et à la gestion des stocks de poissons transfrontaliers et des poissons grands migrants.

4 Références

- Cunningham, S. et D. Greboval. 2001. « Management of Fishing Capacity: A Review of Policy and Technical Issues. » FAO Fisheries Technical Paper No. 409. Rome. 60 pp.
- FAO. 1981. *Report of the Technical Consultation on the Allocation of Fishery Resources*. John H. Grover, éd. EIFAC Technical Papers EIFAC/T38. Rome. 623 pp.
- FAO. 1995. *Agreement to promote compliance with international conservation and management measures by fishing vessels on the high seas*. Rome, FAO.
- FAO. 1998. *Report of the Technical Working Group on the Management of Fishing Capacity*, La Jolla, Californie, États-Unis, 15 au 18 avril 1998. FAO Fisheries Report No. 586. Rome.
- FAO. 2002. *Report of the Expert Consultation on Catalysing the Transition away from Overcapacity in Marine Capture Fisheries*. Rome. 15 au 18 octobre 2002. par R. Metzner et J.M. Ward. FAO Fisheries Report. No. 691. Rome. 89 pp.
- FAO. 2004a. *Decision-making in Regional Fishery Bodies or Arrangements: the evolving role of RFBs and international agreement on decision-making processes*, par J. Swan. FAO Fisheries Circular. No. 995. Rome. 82 pp.
- FAO. 2004b. *Measuring and assessing capacity in fisheries. 1. Basic concepts and management options*, par J.M. Ward, J.E. Kirkley, R. Metzner et S. Pascoe. FAO Fisheries Technical Paper. No. 433/1. Rome. 40 pp.
- FAO. 2004c. *The State of World Fisheries and Aquaculture 2004*. FAO. Rome. 153 pp.
- Fisheries Western Australia. 1999. *Developing New Fisheries in Western Australia. A guide to applicants for developing fisheries*. L. Halmarick, éd. Fisheries Management Paper No. 130. Perth. 40 pp. (disponible sur le site : <http://www.fish.wa.gov.au/comm/broc/mp/mp130/fmp130.pdf>).
- Garcia, S.M. et R.J.R. Grainger. 2005. *Gloom and doom? The future of marine capture fisheries*. Phil. Trans. Ro. Soc. B. 360:21-46.
- Grant, W.E., K.G. Isakson et W.L. Griffin. 1981. « A General Bioeconomic Simulation Model for Annual Crop Marine Fisheries ». *Ecological Modelling*, 13:195-219.
- Hannesson, R. 1993. « Fishing Capacity and Harvest Rules. » *Marine Resource Economics*, 8(2):133-143.
- Holland, D.S., E. Gudmundsson et J. Gates. 1999. « Do Fishing Vessel Buyback Programs Work: A Survey of the Evidence. », *Marine Policy*, 23(1):47-69.
- Mace, P.M. 1996. *Developing and sustaining world fisheries resources: The state of the science and management*. Discours-programme, Congrès mondial des pêches, Sidney, Australie. National Marine Fisheries Service, Silver Spring, Maryland.
- Munro, G., A. Van Houtte et R. Willmann. 2004. *The conservation and management of shared fish stocks: legal and economic aspects*. FAO Fisheries Technical Paper 465. Rome. 69 pp.
- Pascoe, S., Kirkley, J.E., Greboval, D. et C.J. Morrison-Paul. 2004. *Measuring and assessing capacity in fisheries: Issues and methods*. FAO Fisheries Technical Paper. No. 433. Vol II. Rome.
- Seijo, J.C., Defeo, O. et S. Salas. 1998. « Fisheries Bioeconomics. Theory, modelling and management. » FAO Fisheries Technical Paper No. 368. Rome. 108 pp.
- Thunberg, E. 1995. « Bio-Economic Analysis of Alternative Selection Patterns in the United States Atlantic Silver Hake Fishery. » *In, Bio-Economic Modelling in the EU, Concerted Action Coordination of Research in Fishery Economics, Working Document Nr: 7 (AIR CT94 1489), Workshop, Édimbourg, Octobre: 100-128.*
- Nations Unies. 1982. Convention des Nations Unies sur le droit de la mer. Doc. de l'ONU A/Conf.62/122.
- Nations Unies. 1995. Conférence des Nations Unies sur les stocks transfrontaliers et les stocks de poissons grands migrateurs. Accord aux fins de l'application des dispositions de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer du 10 décembre 1982 relatives à la conservation et à la gestion des stocks de poissons dont les déplacements s'effectuent tant à l'intérieur qu'au delà de zones économiques exclusives et les stocks de poissons grands migrateurs. Doc. de l'ONU A/Conf./164/37.

- Nations Unies. 2003. Rapport du Secrétaire général. L'état et la mise en œuvre de l'Accord aux fins de l'application des dispositions de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer du 10 décembre 1982 relatives à la conservation et à la gestion des stocks de poissons dont les déplacements s'effectuent tant à l'intérieur qu'au delà de zones économiques exclusives et les stocks de poissons grands migrateurs (Accord sur les stocks de poisson) et son incidence sur les instruments connexes ou proposés à l'échelle du réseau des Nations Unies, avec une référence particulière à la mise en œuvre de la Partie VII de l'Accord sur les stocks de poisson, traitant des exigences du développement d'États. Doc. de l'ONU A/58/215.
- Nations Unies. 2004. Rapport du Secrétaire général. Pêches durables, notamment par l'Accord aux fins de l'application des dispositions de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer du 10 décembre 1982 relatives à la conservation et à la gestion des stocks de poissons dont les déplacements s'effectuent tant à l'intérieur qu'au delà de zones économiques exclusives et les stocks de poissons grands migrateurs et des instruments connexes. Doc. de l'ONU A/59/298.
- Ward, J.M. 1994. « The Bioeconomic Implications of a Bycatch Reduction Device as a Stock Conservation Management Measure. » *Marine Resource Economics*, 9(3):227-240.
- Ward, J.M. et S. Macinko. 1996. « Static and Dynamic Implications of a Gear Modification Designed to Reduce Bycatch in a Stylized Fishery. » *The Southern Business and Economic Journal*, 19(4):273-292.
- Ward, J.M. et W.R. Keithly, Jr. 1998. « Practical Implications of Property Rights Based Management Using Empirical Models of a Common Property Fishery: The Case of the Gulf of Mexico Shrimp Fishery. » *Fisheries Management and Development Presentation*, Neuvième conférence de l'IIFET, Norvège.

Annexe A. Capacité de récolte du poisson : définitions et perspectives

Les concepts de la capacité de récolte du poisson ne sont pas compris aussi clairement que les autres concepts de gestion des pêches, tels que la surpêche. Un facteur principal entraînant de la confusion au sujet de la capacité des pêches est le fait que différents groupes de personnes peuvent avoir une compréhension intuitive différente de la capacité.

Le projet consistant à surveiller et à gérer la capacité instiguée par la FAO au moyen du Plan d'action international (PAI) a également entraîné une certaine confusion relative aux définitions de termes clés (ne serait-ce que parce que la « capacité » n'est pas définie dans le PAI). Il est donc également important de faire la distinction entre les concepts de l'utilisation de la capacité, la capacité excédentaire, la surcapitalisation et la surcapacité.⁶

Pour saisir ces différents points de vue de la capacité en matière de pêche, la FAO a élaboré une définition de la capacité en matière de pêche qui était basée sur les intrants (p. ex. effort, nombre de bateaux, etc.) et les extrants (prises) :

La **capacité en matière de pêche** est la quantité de poissons (ou effort de pêche) pouvant être produite au cours d'une période (p. ex. une année ou une saison de pêche) par un bateau ou une flotte si elle est utilisée de manière optimale⁷ et pour l'état d'une ressource donnée. FAO, 1998

La **surcapacité** peut être considérée comme le terme générique à l'égard des niveaux excessifs de la capacité à long terme et elle est liée à un certain niveau de capacité souhaitable à long terme (la capacité cible). Il peut s'agir d'un rendement durable cible à long terme ou d'un niveau cible à long terme de l'équipement employé dans la pêche.

Le terme « surcapacité » exprime le fait que la capacité en matière de pêche est supérieure au niveau souhaitable de la capacité en matière de pêche (la capacité cible). FAO, 2004c

L'existence d'une surcapacité est assez probable – même en l'absence d'une capacité excédentaire. Par exemple, dans une flotte où tous les bateaux sont considérés comme utilisés à leur maximum, si la biomasse du stock (plutôt que l'effort) entraîne de faibles niveaux d'extrants, il pourrait n'y avoir aucune capacité excédentaire apparente, bien que la pêche soit considérablement surcapitalisée, ce qui donne donc lieu à une surcapacité.

Il est également possible qu'il y ait à la fois une capacité excédentaire et une surcapacité - même lorsque le rendement durable maximal est atteint. Si une flotte soumise à un quota d'effort (p. ex. restriction sur les jours en mer) empêche que tous les bateaux soient utilisés au maximum, il est possible d'atteindre la PME, bien que la flotte soit capable de produire des niveaux d'effort considérablement plus élevés. En effet, la flotte peut faire des prises substantiellement plus élevées à court terme si elle n'est pas restreinte, bien que la prise durable à long terme pour la taille de cette flotte soit considérablement inférieure.

La biomasse du stock réduite, les faibles rendements et les flottes non rentables ne sont pas des problèmes en soi pour les gestionnaires d'une pêche si l'objectif de la gestion des pêches consiste à maintenir ou à augmenter l'emploi; dans certains cas, ces « problèmes » sont seulement les

⁶ En effet, les ouvrages traditionnels de l'économie sur la production ne font pas de distinction claire entre la capacité excédentaire et la surcapacité, et, en fait, ces termes sont souvent utilisés comme synonymes. Dans le même ordre d'idées, une grande partie de la discussion théorique de la récolte de poissons ne fait pas de distinction claire entre la capacité excédentaire et la surcapacité des pêches.

⁷ Dans ce contexte, une 'utilisation optimale' signifie un usage normal, mais non restreint, plutôt qu'un maximum physique ou technique.

conséquences de l'atteinte de cet objectif. Toutefois, lorsque les effectifs du stock réduit sont incompatibles avec l'ensemble complet des objectifs de gestion, il y a surcapacité, et les gestionnaires doivent régler le problème.

La **capacité excédentaire** existe lorsque la prise potentielle ou le niveau des efforts dépasse la prise réelle ou le niveau des efforts dans une période donnée. Elle se manifeste en ce qui a trait à la sous-utilisation de la capacité, et l'existence de la sous-utilisation de la capacité suppose l'existence d'une capacité excédentaire. La capacité excédentaire est principalement un phénomène à court terme pouvant survenir pour un certain nombre de raisons. Par exemple, les bas prix ou les coûts temporairement élevés (p. ex. hausses du prix du carburant) peuvent faire en sorte que les bateaux soient utilisés en moyenne moins de jours que prévu dans des conditions d'avarie. En présumant que les prix et les coûts retournent à des niveaux normaux plus tard, cette forme de capacité excédentaire s'autocorrige.

La capacité excédentaire peut également être causée par la gestion. Par exemple, des programmes de récupération des stocks peuvent imposer des restrictions aux prises ou aux efforts, ce qui entraîne la sous-utilisation des bateaux au cours du processus de récupération, mais permet aux bateaux d'être utilisés de manière optimale lorsque les stocks augmentent. Dans ces circonstances, l'existence d'une capacité excédentaire ne serait pas considérée comme problématique. La capacité excédentaire peut également indiquer, toutefois, des problèmes à long terme dans la pêche. Si des restrictions sont imposées pour limiter les prises ou l'effort, et que ces restrictions sont susceptibles de persister à l'avenir, il est probable que la capacité excédentaire indique une surcapitalisation dans la pêche.

La **surcapitalisation** est le problème à long terme de la pêche. Dans sa forme la plus simple, on peut présumer que la surcapitalisation existe si la taille de la flotte est supérieure à celle qui est nécessaire pour atteindre un rendement particulier de récolte (qui dans bien des cas peut être supérieure au rendement actuel).

Il y a du gaspillage quant à l'utilisation des ressources et aux avantages pouvant découler de l'activité de pêche parce que l'équipement, la main-d'œuvre et le carburant additionnels utilisés dans le maintien de la flotte surcapitalisée réduisent non seulement les revenus potentiels pouvant être tirés de la pêche, mais il en coûte également davantage pour prendre un niveau de poissons plus faible que ce qui est nécessaire.

D'importantes prises (et d'importants revenus) peuvent être obtenus à un coût total plus bas. Les économies et les revenus potentiellement plus élevés tirés des petites flottes peuvent donner lieu à des profits économiques pouvant être utilisés pour le bienfait général des communautés de la pêche ou de la société dans son ensemble.

L'**utilisation de la capacité** représente le degré d'utilisation optimale du bateau. D'un point de vue basé sur les intrants, elle peut être liée au ratio du nombre de jours réel de pêche par rapport au nombre de jours où le bateau peut potentiellement pêcher dans des conditions de travail normales. D'un point de vue basé sur les extrants, l'utilisation de la capacité correspond au ratio de la prise réelle par rapport à la prise potentielle (si elle est utilisée de manière optimale).

Boîte 1. Différents points de vue de la capacité

Les **technologues des pêches** parlent souvent de la capacité sur le plan de la faisabilité technologique et pratique qu'un bateau atteigne un certain niveau d'activité, que ce soit des jours de pêche, des prises ou des produits transformés.

Les **scientifiques des pêches** considèrent souvent la capacité au niveau de l'effort de pêche, et du taux de mortalité par pêche en découlant (la proportion des stocks de poissons tués par la pêche). L'effort est lui-même un concept assez abstrait, comme en théorie, il résume tous les intrants employés dans le processus de récolte.

En pratique, il n'est habituellement pas possible de mesurer tous les intrants, des indicateurs sont donc utilisés, comme le total de jours de pêche, le nombre de casiers déployés ou de kilomètres des filets utilisés. Un lien entre la mesure de l'effort et la mortalité par pêche est présumé exister. Si la mortalité par pêche totale dépasse le niveau cible désiré (habituellement un point de référence biologique relatif au rendement durable maximal ou un autre point de référence préventif), le taux de mortalité par pêche est trop élevé parce que les pêcheurs ont fait un effort de pêche trop important. Si des règlements peuvent être imposés pour s'assurer que les niveaux d'effort sont harmonisés aux taux de mortalité par pêche cibles, la capacité n'est alors pas

considérée comme un problème et le fait que la taille de la flotte peut être plus importante que celle qui est nécessaire est ignoré dans une certaine mesure.

Les **gestionnaires des pêches** ont habituellement un point de vue semblable de la capacité, mais ils la relient souvent plus directement au nombre de bateaux participant à la pêche. Pour de nombreux gestionnaires des pêches, la capacité peut être exprimée par des mesures telles que le tonnage brut, par exemple, ou en ce qui a trait à l'effort total (p. ex. jours de pêche habituels). Si on présume qu'il n'y a aucune restriction liée à l'effort, ces mesures peuvent indiquer qu'un nombre trop élevé de bateaux peuvent éventuellement faire une prise trop importante, on peut donc présumer qu'il y a surcapacité si la flotte est plus importante que celle qui est souhaitée. Sur le plan technique, il existe un lien entre les niveaux actuels et les niveaux cibles de l'effort ainsi que la taille de la flotte, mais ce lien est faible.

Les gestionnaires des pêches peuvent également être préoccupés par le taux d'utilisation des bateaux. Une capacité sous-utilisée peut se manifester lorsque les bateaux sont engagés dans la pêche moins longtemps que le nombre de jours « normal » prévu (utilisation optimale), et qu'ils permettent de prendre moins de poissons que leur potentiel.

Les **économistes** ont tendance à considérer la capacité comme un certain niveau d'extrants potentiels pouvant être produits si le bateau était exploité pour des profits maximaux. L'exploitation à une capacité moindre que le plein rendement suppose donc que les bateaux n'atteignent pas leurs profits maximaux et que les profits peuvent augmenter par la hausse de leurs extrants. À court terme, lorsque les volumes des stocks sont fournis, la maximisation des profits signifie que l'utilisation optimale des bateaux, qui requiert l'application d'un niveau nominal cible de l'effort de pêche (p. ex. jours de pêche) pour atteindre un niveau de prise cible.

FAO, 2004c

Annexe B. Outils techniques de la gestion de la capacité

Comme les approches de la gestion et de la réduction de la capacité auront une profonde influence sur la manière dont les participants pourront participer aux opérations de pêche et la pratiquer, il est important de comprendre les options actuelles de la gestion de la capacité et la manière dont elles dirigent le comportement de pêche.

Les outils de la gestion de la capacité en matière de pêche se retrouvent dans deux catégories : les mesures de blocage des incitatifs et les mesures d'ajustement (d'harmonisation) des incitatifs (FAO 1998).

1 Mesures de blocage des incitatifs

Les mesures de blocage des incitatifs tentent de bloquer les incitatifs (motifs) économiques qui incitent les pêcheurs à augmenter leur capacité en matière de pêche. Il s'agit de solutions à court terme qui restreignent la capacité de récolte par le bref arrêt ou ralentissement de son taux de croissance, mais elles ne modifient pas les incitatifs du marché qui entraînent une surcapacité à long terme.

Aux termes des programmes de blocage des incitatifs, les participants ne sont pas encouragés à minimiser leurs coûts pour maximiser les profits. Au lieu de cela, les pêcheurs travaillent pour maximiser leurs revenus actuels par des quantités de prise (et pas nécessairement par le prix de ces prises) peu importe le coût. Par conséquent, les pêcheurs ont toutes les raisons de surcapitaliser et de surinvestir comme principaux moyens de s'assurer de prendre davantage de poissons et de générer plus de revenus que leurs compétiteurs. Cette stratégie peut réussir si les ressources sont illimitées, mais dans les pêches de capture où la quantité durable de poissons pouvant être prise est limitée, elle donne lieu à du gaspillage commercial (au moyen de coûts de production très élevés), à une augmentation des coûts de gestion et d'application des efforts de limitation de la capacité et à un désastre lié aux ressources (par la surpêche).

Voici des mesures comprises dans cette catégorie :

- des programmes de limitation de la pêche, des moratoires sur l'octroi de permis, des programmes de limitation de permis;
- des programmes de rachat;
- des restrictions s'appliquant aux engins de pêche et aux bateaux;
- des totaux autorisés des captures (TAC);
- des limites de prise par bateau;
- des quotas d'effort individuels (QEI).

Le problème lié à ces mesures est le fait qu'il est possible et raisonnable de s'attendre à ce que lorsqu'un intrant est réduit, les autres sont substitués pour contrebalancer les conséquences des efforts de la réduction de la capacité.

Les programmes de blocage des incitatifs sont uniquement efficaces dans la réduction de la capacité à court terme. FAO, 2004b

Il semble de plus en plus évident à la longue que la conformité est un problème très important quant aux mesures de blocage des incitatifs visant à contrôler la capacité. Si les entreprises de pêche ne peuvent pas maximiser les profits pour leur échelle de production par un règlement sur la gestion des pêches, il existe des incitatifs à contourner la réglementation; les pénalités importantes et l'application à grande échelle constituent des facteurs de dissuasion insuffisants.

Jusqu'à maintenant, et malgré le manque reconnu de systèmes de gestion pyramidale de commandement et de contrôle dans de nombreux secteurs de l'économie, la gestion des pêches continue d'utiliser une combinaison des contrôles des intrants et des extrants qui, en retour, entraînent une augmentation (plutôt qu'une diminution) des incitatifs à la capacité.

1.1 Accès limité

La restriction du nombre de permis ne suffit pas à réduire la capacité⁸ et elle exige d'autres mécanismes pour contrôler le taux d'augmentation de la capacité qui se produira sous la forme :

- du remplissage en équipement (lorsque le HP, la longueur, la largeur et le tonnage peuvent augmenter);
- de changements aux engins de pêche ainsi qu'aux périodes ou aux zones de pêche;
- de l'adoption de nouvelles innovations technologies liées aux engins de pêche.

1.2 Programmes de rachat

Les programmes de rachat consistent littéralement à acheter et à retirer des bateaux, des engins et des permis de pêche d'une flotte pour diminuer la capacité.⁹ Bien que la conception appropriée des programmes de rachat puisse améliorer l'incidence immédiate des programmes de rachat, les programmes n'ont habituellement pas réussi à réduire la capacité (Holland et coll., 1999). Au mieux, les programmes de rachat peuvent réduire la capacité d'une pêche à court terme; toutefois, si la question des incitatifs à la pêche à accès libre n'est pas réglée, des améliorations au ou aux stocks permettront d'attirer une capacité additionnelle dans la pêche.

Malgré leurs répercussions à court terme sur la capacité, les programmes de rachat peuvent être avantageux sur le plan politique, utiles sur le plan social et donc, opportuns sur le plan de la gestion à l'égard des pêches touchées par la surcapacité, et il y a un désir de passer à la gestion de l'harmonisation des incitatifs.

1.3 Restrictions s'appliquant aux engins de pêche et aux bateaux

Les restrictions s'appliquant aux engins de pêche et aux bateaux tentent de restreindre la capacité par le contrôle de l'utilisation des intrants dans la production de l'effort de pêche. Les tailles minimales des mailles, les limites du nombre de casiers ou de pièges, les limites de la longueur des lignes de fond, ou l'interdiction d'engins de pêche sont des méthodes qui ont été utilisées dans diverses pêches. Des règlements limitant les caractéristiques physiques des bateaux pour contrôler la capacité ont également été utilisées.

En général, les pêcheurs contournent la réglementation en substituant d'autres apports factoriels ou de nouveaux types d'engin aux intrants qui ont été limités.¹⁰

1.4 Total autorisé des captures

Le total autorisé des captures (TAC) sert à maintenir ou à reconstituer les stocks de poissons par l'établissement de contingents de capture des pêches nationales, à répartir un stock de poissons parmi différents engins de pêche ou groupes d'utilisateurs et à répartir les stocks internationaux parmi les nations.

Il y a unanimité sur le fait que dans pratiquement toutes les situations, lorsqu'ils sont utilisés séparément, les TAC incitent à l'échec parce qu'ils accélèrent la croissance de la capacité en matière de pêche (FAO, 1998) et ils donnent des raisons aux pêcheurs de faire la course au poisson et ils augmentent la capacité de prise. Les chargés de la réglementation interviennent habituellement en imposant un raccourcissement des saisons de pêche ou une réduction des périodes de pêche, ce qui fait en réalité augmenter les coûts des prises de l'embarquement de la même quantité de poissons dans une courte période. Si des données en temps réel suffisantes sont difficiles à obtenir, il pourrait y avoir de fréquents dépassements du TAC – qui est contraire au mandat consistant à s'assurer que le risque de dépasser les points de référence limites est très faible.

⁸ D'une manière pragmatique, les permis d'accès limité sont également inefficaces s'il n'est pas possible de déterminer si les bateaux de pêche détiennent un permis (FAO, 1998). Si les permis d'accès limité sont transférables, ils permettent au moins aux nouveaux arrivants de participer lorsque les participants actuels se retirent de la pêche.

⁹ De nombreux pays ont de l'expérience avec les programmes de rachat, notamment le Japon, les États-Unis, le Canada, la Norvège, l'Australie, l'Union européenne et Taïwan.

¹⁰ Les restrictions relatives à la longueur des bateaux sont habituellement contournées par l'augmentation du barrot d'un bateau ou l'augmentation du nombre de HP du bateau. Les restrictions s'appliquant aux engins de pêche peuvent être contournées par l'utilisation d'autres types d'engins de pêche.

Les TAC peuvent également entraîner des problèmes en aval dans le secteur du traitement. Si d'importants débarquements surviennent lors de périodes de plus en plus courtes, la capacité de traitement des poissons excédentaires et des problèmes d'emplois potentiellement irréguliers se développent dans la communauté locale.

1.5 Limites des prises par bateau

Les limites des prises par bateau individuelles constituent une forme de quota individuel sans possibilité de transfert entre les pêcheurs. En limitant la quantité de poissons débarqués par un bateau, la course au poisson peut être ralentie, mais les pêcheurs peuvent être contraints de contourner les limites des prises en débarquant le poisson sur des quais et dans des ports isolés. Les limites des prises par bateau peuvent s'appliquer aux pêches communautaires et lorsque les sites de débarquement sont restreints et qu'il n'y a pas de transbordement.

1.6 Quotas d'effort individuels

Les quotas d'effort individuels (QEI) limitent l'effort de pêche qu'un bâtiment armé pour la pêche peut appliquer à une pêche. Une restriction est habituellement imposée à la période de chalutage, au temps passé à l'extérieur du port ou aux jours de pêche que le bateau peut employer. Lorsque les QEI sont transférables, les pêcheurs peuvent acheter des QEI des pêcheurs actuels ou en vendre à de nouveaux arrivants. Toutefois, comme avec les limites des prises par bateau, l'application est difficile puisque l'effort de pêche est fait à l'extérieur du port et les restrictions peuvent ne pas être respectées.

Tout comme avec les restrictions s'appliquant aux engins de pêche et aux bateaux, le remplissage en équipement est un fait courant aux termes des programmes des QEI.¹¹ Bien que le nombre de jours de pêche ou la période de chalutage puissent rester constants, la capacité de capture du bateau peut être augmentée par la substitution d'autres apports factoriels, ce qui entraîne l'augmentation de l'effort de pêche efficace du bateau. Par conséquent, la capacité de la flotte peut augmenter à la longue.

2 Mesures d'ajustement des incitatifs

Les mesures d'ajustement des incitatifs constituent des solutions à long terme visant à régler le problème de la surcapacité parce qu'elles modifient le milieu de la réglementation et créent des forces du marché qui réduisent la capacité.¹² Elles servent à éliminer le problème de la surcapacité par la correction des conséquences indirectes du marché de la pêche à accès libre endémique des pêches par l'établissement de droits d'exploitation.

Le but des mesures d'ajustement des incitatifs est de transformer le processus de la chasse compétitive en une production consciencieuse où la maximisation des profits d'une ressource limitée survient par la minimisation des coûts. Lorsque les ressources de la pêche ne sont plus disponibles à quiconque les prend en premier, les pêcheurs ont une raison d'investir à l'avenir en conservant les ressources de la pêche et d'autres ressources (équipement et main-d'œuvre) utilisées dans leur récolte. Les coûts liés à l'excès et à la surcapacité sont assumés directement par les pêcheurs eux-mêmes (internalisés), et les forces du marché font en sorte que l'ajustement règle le problème de la surcapacité.¹³ Bref, ces systèmes transforment le ou les stocks en question en un actif partagé qui inspire et justifie un comportement coopératif pour conserver et accroître la valeur de l'actif. Par conséquent, la durabilité et les questions de nature commerciale sont harmonisées et elles vont même jusqu'à s'appuyer.

Parmi les mesures de cette catégorie, on retrouve :

¹¹ Par exemple, le résultat réel de la réglementation des jours passés à l'extérieur du port et, en théorie, de la réduction de la capacité, peut être que les pêcheurs augmentent le nombre de HP du bateau afin de diminuer le temps de voyage pour se rendre aux lieux de pêche - ce qui augmente ainsi efficacement la proportion des jours de pêche.

¹² Malgré cet échec reconnu de systèmes de gestion pyramidale de commandement et de contrôle dans de nombreux secteurs de l'économie, il y a des préoccupations politiques et sociales liées au recours à des systèmes de gestion fondés sur les droits dans le secteur des pêches.

¹³ Des droits de propriété ont été créés dans la plupart des industries primaires : en agriculture, les fermiers achètent ou louent la terre et ils y ont un accès exclusif; dans les mines, les entités ou les personnes ont un droit d'accès exclusif analogue à certains secteurs pour l'extraction du pétrole ou d'autres ressources minérales. En foresterie, les droits de récolter sont habituellement accordés à un nombre limité de personnes qui bénéficient d'un accès exclusif à des secteurs particuliers; toutefois, comme dans les pêches, ces droits n'ont pas toujours été définis clairement, et dans des secteurs où le libre accès aux forêts existe, il y a des récoltes non durables, et les ressources forestières sont surexploitées.

- les droits de pêche en « groupe », y compris les quotas de développement communautaire (QDC), les droits de pêche coopérative, les droits d'exploitation de la gestion fondée sur la communauté;
- les droits territoriaux d'exploitation par les pêcheurs (TURF) de la zone ou de la région; ou
- les quotas individuels de pêche (QIP) et les quotas individuels transférables (QIT).

Si l'établissement de la gestion change pour permettre à un pêcheur d'internaliser le coût social de l'exploitation des ressources – par l'établissement de coopératives, la cogestion, ou les pêches fondées sur les droits – les conséquences de la surcapacité sous forme de stocks surexploités de poissons doivent être réglées. FAO, 2004b

2.1 Droits de pêche en groupe et par secteur

Des systèmes communautaires, de cogestion et des droits territoriaux d'exploitation par les pêcheurs (TURF) ont fait leur apparition dans plusieurs pays et ils ont connu un certain succès lié au contrôle et à la réduction de la capacité. Ces systèmes représentent un moyen potentiel de contrôler la capacité, puisque les pêcheurs doivent agir comme si des droits de propriété à l'égard d'une pêche, d'une zone de pêche, ou d'une région existaient. L'accès à un lieu de pêche particulier, et son utilisation – les zones sont toutefois délimitées - se limitent au groupe qui détermine la manière de capturer le poisson provenant de la pêche et les destinataires de ce poisson.

Une clé du succès de ces programmes repose sur la capacité à définir la « communauté » ou le « territoire » (zone) pertinent. Aux termes de ces programmes, il y a une grande diversité de décisions et de conclusions potentielles, simplement parce que le groupe dirigeant peut utiliser une méthode de gestion pour régir la capacité. Ces systèmes sont quand même efficaces, particulièrement s'il y a une capacité de renforcement des établissements relativement à la gestion des pêches, un nombre de participants restreint; une capacité à renforcer les droits et les règles dans la zone couverte par la ou les pêches.¹⁴

2.2 Quotas de pêche individuels et quotas transférables individuels

Les quotas de pêche individuels (QPI) et les quotas transférables individuels (QTI) limitent explicitement la quantité de poissons qu'une flotte peut capturer au cours d'une pêche et ils attribuent les parts échangeables du total des prises aux participants à la pêche. Ces droits de capture transférables fournissent aux pêcheurs un incitatif financier visant à réduire les dépenses d'équipement et la main-d'œuvre utilisées dans la récolte de stocks de poissons, afin d'accroître la rentabilité individuelle.

Bien qu'elles aient été efficaces dans le contrôle de la capacité des pêches auxquelles elles ont été appliquées, ces mesures ne sont pas considérées comme possibles dans tous les cas. Une cascade ou un déplacement de la capacité peut survenir si ces mesures sont adoptées de manière séquentielle dans une série de pêches parce que la surcapacité devrait probablement passer d'une pêche à une autre. Néanmoins, en réglant le problème de l'accès libre, ces programmes ont eu un effet positif sur la réduction de la capacité soit en allongeant la saison de pêche, soit en réduisant le nombre de bateaux de la flotte.

¹⁴ Pour que les systèmes de droits de pêche en groupe soient efficaces, le groupe doit pouvoir exclure les tiers et renforcer son droit collectif.