

Fixation des quotas de pêche 2017 : pour de trop nombreux stocks, les ministres ne pourront pas suivre l'avis scientifique

Points clés :

- Les 12 et 13 décembre prochains, les ministres des pêches de l'UE fixeront les quotas 2017, en principe en conformité avec les avis des scientifiques et avec l'objectif d'une pêche durable, capable de fournir le rendement maximum équilibré.
- Les avis scientifiques sont établis à l'échelle de stocks qui sont des unités biologiques fonctionnelles, dont les contours évoluent au fur et à mesure de l'avancée des connaissances.
- Les quotas de pêche se réfèrent quant à eux à des unités de gestion, fixées en 1982 et qui n'ont pas ou peu évolué depuis.
- Il existe ainsi une discordance croissante entre la réalité biologique et les mesures de gestion mises en œuvre. Il s'ensuit un processus de fixation des quotas très complexe et souvent opaque pour l'ensemble des acteurs.
- Et surtout, ces discordances sont source de risques pour la durabilité de la ressource biologique. Elles compromettent, pour les stocks concernés, l'objectif d'une gestion au rendement maximum durable.

Les 12 et 13 décembre prochains, le Conseil des ministres des pêches de l'Union Européenne fixera les quotas de pêche pour 2017, pour toutes les eaux de l'Atlantique Nord-Est. Ces quotas sont un élément central de la Politique commune de la pêche. Ils visent à limiter la pression exercée sur les ressources naturelles, afin d'assurer leur renouvellement biologique et le développement d'une pêche durable. En principe les quotas de pêche sont fixés sur la base des avis rendus par les scientifiques. C'est ce qu'implique le règlement de la Politique commune de la pêche (Article 3c) et ce que revendiquent très généralement les responsables politiques.

L'Association Française d'Halieuatique¹ présente ici une note d'analyse qui montre qu'il existe une discordance croissante entre les unités biologiques sur lesquelles l'avis scientifique est établi, et

¹ L'association Française d'Halieuatique (AFH) fédère très largement les chercheurs spécialistes du domaine des pêches. Créée en 1994, elle rassemble aujourd'hui des scientifiques de l'Ifremer, de l'IRD, de l'Irstea, de l'Inra, et des grandes écoles (comme Agrocampus Ouest) ou universités concernées. Dans ses rangs, les biologistes et les écologues sont les plus nombreux, mais les économistes et technologistes sont également présents. L'AFH entend contribuer au dynamisme de la recherche française concernant l'étude des ressources et des écosystèmes marins ou dulçaquicoles, ainsi que celle des systèmes d'exploitation, de leur durabilité écologique, de leur viabilité économique ou sociale, et de leur gouvernance. Depuis quelques années, l'AFH s'est également donné pour objectif de faire entendre la voix des scientifiques dans les débats concernant la politique des pêches, notamment en publiant le manifeste « Un avenir pour les pêches maritimes en Europe », ainsi que différentes notes d'analyses (disponibles sur le site de l'AFH www.association-francaise-halieuatique.fr).

les unités de gestion pour lesquelles les quotas sont mis en œuvre. Pour de trop nombreux stocks cette discordance ne permettra pas aux Ministres de fixer des quotas de pêche qui suivent l'avis scientifique, quand bien même le voudraient-ils. Elle ne permettra pas que les quotas adoptés garantissent *in fine* une pêche durable.

Les unités biologiques fonctionnelles : quelques rappels sur l'approche scientifique

Pour fournir un avis sur l'état d'une population exploitée, les scientifiques définissent des **unités biologiques fonctionnelles, appelées stocks**. Chaque stock est constitué de tous les individus d'une même espèce, potentiellement accessibles à la pêche et présents dans une même zone géographique. On admet qu'un stock fonctionne de façon relativement indépendante des autres stocks de la même espèce, avec des individus qui grandissent, se reproduisent et sont exploités ensemble. Selon les espèces, chaque stock couvre une zone géographique plus ou moins étendue. On identifie par exemple un stock de morue en mer du Nord (incluant la Manche Est), un stock de sole pour le golfe de Gascogne, ou un stock de thon albacore qui couvre l'ensemble de l'Atlantique Nord.

Chaque année et pour chaque stock, les scientifiques conduisent des analyses qui permettent d'estimer l'abondance du stock (le nombre de poissons présents dans l'eau) et la pression de pêche qu'il subit (la proportion de poissons capturée). Cette évaluation permet de formuler des recommandations aux gestionnaires, en indiquant notamment le volume de capture - et donc les quotas de pêche - qui permettrait d'atteindre les objectifs de pêche durable adoptés par l'Union Européenne.

Chaque stock étant considéré comme une entité isolée et homogène, les reproducteurs d'un stock ne peuvent pas contribuer significativement au renouvellement d'un autre stock. Il convient donc de laisser dans chaque stock suffisamment de reproducteurs pour assurer son renouvellement. C'est également à l'échelle du stock que sont définis les objectifs de gestion adoptés dans le cadre de la Politique commune de la pêche, et notamment le taux d'exploitation qui permettra à moyen terme d'atteindre le rendement maximum durable (c'est à dire la plus forte capture moyenne que l'on peut espérer d'un stock dans des conditions d'environnement standard, et avec les maillages actuels).

Les « frontières » entre stocks sont donc primordiales et la définition d'unités fonctionnelles correspondant à la réalité de la biologie et de l'écologie des espèces est la condition *sine qua non*, pour une pêche durable et pour atteindre des objectifs d'une gestion au rendement maximum durable. Ces unités fonctionnelles sont révisées régulièrement, notamment en fonction des progrès des connaissances scientifiques. L'avis scientifique est ainsi rendu en cohérence avec la meilleure connaissance disponible sur l'aire de répartition et les limites de chaque stock biologique.

Unités de gestion : un découpage historique qui ne correspond plus aux connaissances scientifiques actuelles

Les unités de gestion sont, quant à elles, les zones géographiques sur lesquelles se basent les responsables politiques et administratifs pour fixer les quotas de pêche. Pour chaque espèce, le Conseil des ministres du mois de décembre décide ainsi des captures totales autorisées dans chaque unité de gestion, ce qu'on appelle dans le jargon européen le Total admissible de captures ou TAC. Les TAC sont ensuite répartis entre pays, sous forme de quotas de pêche nationaux. La politique européenne des quotas de pêche repose ainsi très largement sur la définition des unités de gestion et sur les clés de répartition des quotas entre pays.

En 1983, au moment de la mise en place de l'Europe bleue et des quotas de pêche, les unités de gestion ont été calées sur les unités fonctionnelles, alors reconnues par les scientifiques. Mais depuis, les premières n'ont pas évolué, ou très peu, contrairement aux secondes, révisées au fur et à mesure du progrès des connaissances scientifiques. Les deux découpages ne se superposent donc plus et à chaque révision d'une unité biologique fonctionnelle l'écart s'accroît. Autrement dit, les unités de gestion établies il y a plus de 30 ans se sont plus conformes aux connaissances scientifiques actuelles.

Le quasi immobilisme des unités de gestion est principalement lié à des raisons politiques. En effet, les unités de gestion ont été utilisées pour définir les clés de répartition des quotas de pêche nationaux. Cette définition a elle-même fait l'objet d'âpres négociations à l'issue desquelles les Etats membres ont décidé, en 1983, que les clés seraient immuables, selon la règle dite de la stabilité relative. Dès lors, la majorité des responsables politiques craint qu'une redéfinition des unités de gestion ne conduise à ré-ouvrir des négociations difficiles sur les clés de répartition des quotas entre pays. Ceci explique en grande partie le choix de l'Europe de ne pas tenir compte des avancées de la connaissance et de conserver des unités de gestion que l'on sait aujourd'hui mal adaptées aux réalités biologiques.

Nous sommes donc dans une situation de non-concordance croissante entre unités biologiques fonctionnelles et unités de gestion. Ceci a pour conséquence de rendre très complexe, et souvent très opaque, le processus qui permet à la Commission de s'appuyer sur l'avis scientifique, formulé à une échelle, pour proposer des quotas de pêches qui se réfèrent souvent à une autre échelle. Et surtout, les décalages entre unités de gestion et unités biologiques fonctionnelles induisent des risques potentiels pour la durabilité des stocks. Ils peuvent compromettre l'atteinte d'une gestion des stocks au rendement maximum durable, qui est pourtant un engagement de l'Union Européenne.

Quels risques liés à la déconnexion spatiale entre unités fonctionnelles et unités de gestion ?

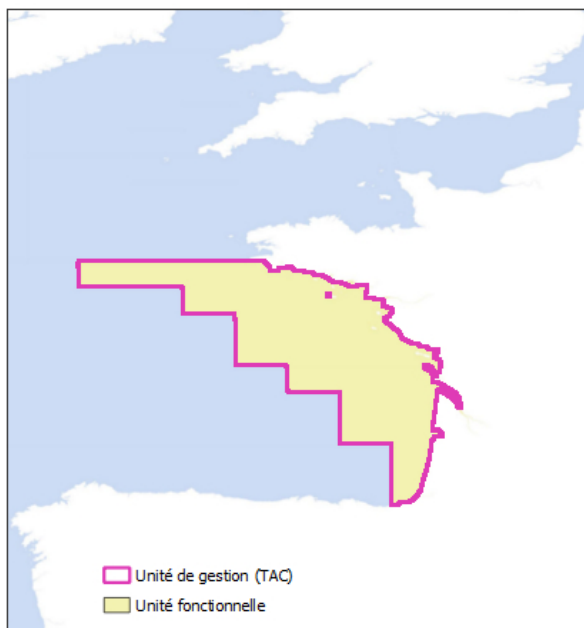
On distingue actuellement 4 cas de figure, allant d'une parfaite concordance entre unités de gestion et unités fonctionnelles jusqu'à une totale déconnexion entre les deux. Ces quatre cas sont les suivants (voir infographie) : (1) la zone affectée par le TAC correspond exactement à l'unité

fonctionnelle utilisée pour l'avis, (2) l'avis scientifique donne lieu à plusieurs TAC (une unité fonctionnelle se découpe en plusieurs unités de gestion), (3) un TAC regroupe plusieurs avis scientifiques (une unité de gestion regroupant plusieurs unités fonctionnelles), et (4) il y a complète déconnexion spatiale entre unité de gestion et unité fonctionnelle.

Cas 1: concordance unité de gestion – unité fonctionnelle

Exemple : Sole du Golfe de Gascogne

(cas similaires : sole de Manche Ouest, cabillaud de mer d'Irlande, plie de mer Celtique ou d'Irlande, langoustine du golfe de Gascogne,...)



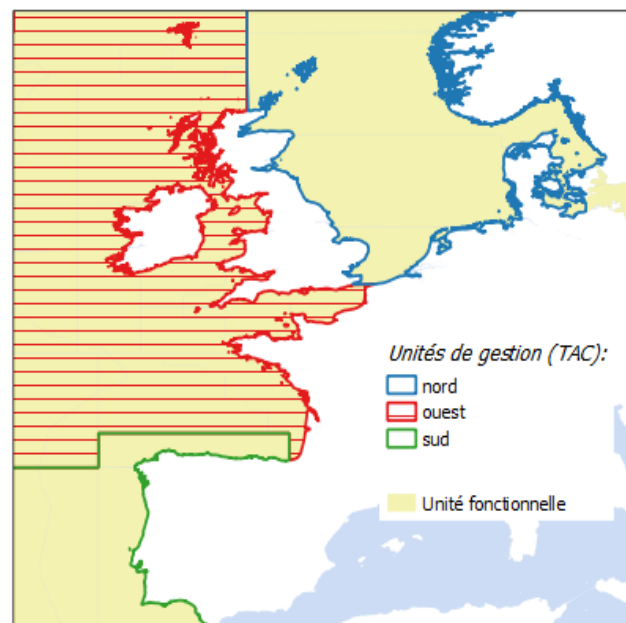
L'unité de gestion sur laquelle s'applique le TAC (délimitée en rose) est exactement conforme à l'unité fonctionnelle (ou stock) définie par les scientifiques.

Risque : Aucun, il s'agit de la situation idéale en théorie.

Cas 2 : L'avis scientifique donne lieu à plusieurs TAC

Exemple : Maquereau européen

(cas similaires : cabillaud de mer du Nord, plie de mer du Nord/Skagerrak, merlu Nord, lieu jaune,...)



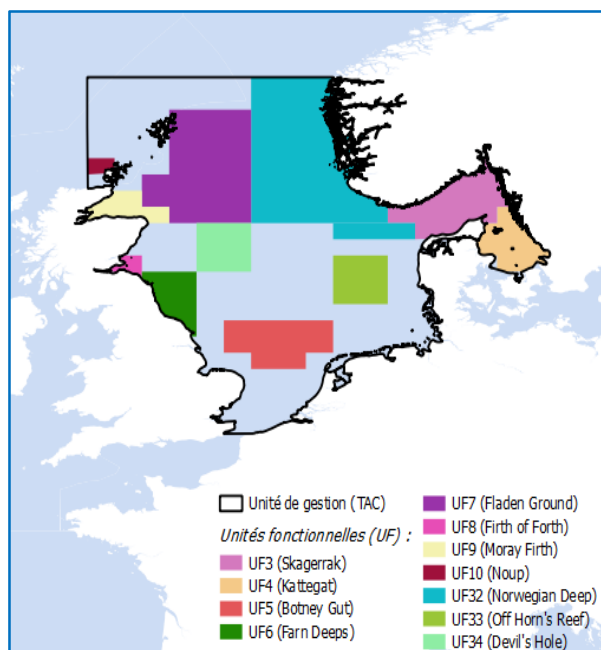
Le stock (unité biologique fonctionnelle) couvre tout l'Atlantique Nord-Est, tandis que les quotas sont définis dans trois zones différentes : côtes Ibériques, mer Celtique-golfe de Gascogne, et grande mer du Nord.

Risque : Manque de transparence, mais pas de conséquences à priori, à condition néanmoins que la somme des TAC ne dépasse pas la recommandation scientifique établie pour l'ensemble du stock (unité fonctionnelle). Ce cas peut être positif lorsqu'il permet de limiter la pêche dans des zones particulièrement vulnérables (zones de ponte, nurseries).

Cas 3 : Un TAC regroupe plusieurs avis

Exemple : Langoustines de mer du nord

(cas similaires : langoustines de mer Celtique, plie de Manche, ainsi que des regroupements d'espèces tels que Baudroies blanches et brunes de mer Celtique, limande sole,...)



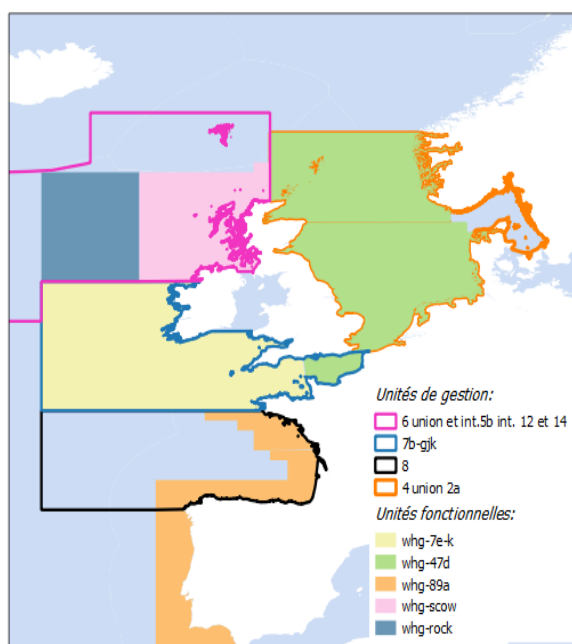
Un seul quota (TAC) est défini pour toute la mer du Nord, alors même que 11 stocks différents y sont présents.

Risque : Surexploitation des stocks en mauvais état. Les recommandations scientifiques (CIEM², CSTEP³) rappellent tous les ans le risque associé à cette situation. Les réticences des gestionnaires proviennent de la difficulté de redéfinir les clés de répartition des quotas, à l'échelle des unités fonctionnelles. Les difficultés de contrôle peuvent s'y ajouter lorsqu'il est difficile de distinguer les stocks dans les captures.

Cas 4 : Déconnexion entre unité de gestion et unité d'avis scientifique (découpage et/ou recombinaison de zones d'avis, mélange des cas précédents)

Exemple : Merlan

(cas similaires : lieu noir, cardine, hareng de ouest-Écosse et ouest-Irlande,...)



Les unités de gestion (lignes) ne recoupent pas les unités biologiques fonctionnelles (surfaces). Le quota de mer Celtique-Manche concerne par exemple un « morceau » du stock mer du Nord-Manche Est.

Risque : Manque de transparence et possible surexploitation des stocks en mauvais état. Dans ce cas, le CIEM² formule parfois des recommandations sur la meilleure manière de répartir les captures préconisées pour un stock entre unités de gestion. Mais généralement il est difficile de savoir si l'avis scientifique est (ou non) pris en compte. Et surtout, comme dans le cas 3, rien ne garantit qu'une fraction de stock agrégée à une autre ne soit pas surexploitée.

² Conseil international pour l'exploration de la mer qui définit les unités fonctionnelles et fournit les recommandations de capture.

³ Comité scientifique, technique et économique de la pêche qui apporte son concours à la Commission européenne pour l'aider à mettre en œuvre la politique commune de la pêche (PCP) de l'UE.

➤ La situation idéale est bien entendu celle où les deux unités suivent un même découpage, comme pour la sole évoquée précédemment (cas 1). Il peut arriver aussi que la zone de gestion soit plus vaste que la zone d'avis, et couvre des zones plus au large où l'espèce n'est, en réalité, pas ou peu présente. C'est le cas par exemple de la morue de mer Celtique dont les quotas s'étendent au golfe de Gascogne et au grand large. Il s'agit dans ce cas de se prémunir d'une répartition atypique du stock au-delà de sa zone de répartition habituelle, et d'éviter la fraude (notamment des dépassements de quotas qui seraient déclarés comme des captures faites au large, dans une zone non soumise à quotas⁴).

➤ Il n'existe pas non plus de réels risques biologiques, ni même de risque d'une mauvaise gestion, quand une évaluation scientifique aboutit à la formulation de plusieurs TAC (cas 2). Ceci n'est cependant vrai que si la somme des quotas de pêche adoptés correspond bien à la recommandation scientifique. En outre, dans un tel cas, **on peut craindre un manque de transparence**, concernant le mode de répartition entre les différentes unités de gestion des captures recommandées par l'avis scientifique.

➤ **Lorsqu'à l'inverse un seul TAC recouvre plusieurs unités fonctionnelles (cas 3), la situation peut être préoccupante.** En effet, une seule et unique règle de gestion s'applique alors pour des stocks potentiellement dans des états très différents. Il est impossible de contrôler comment la pression de pêche se répartit entre eux (c'est par exemple le cas des différents stocks de langoustine de mer du Nord, et de mer Celtique). Un stock dégradé peut ici se retrouver géré conjointement avec un stock en bonne santé, résultant en un TAC élevé, qui met en péril le stock dégradé. Même lorsque le TAC global adopté par le Conseil des ministres est proche de la somme des avis scientifiques pour les stocks concernés, ceci n'est pas suffisant pour garantir une exploitation durable de chacun des stocks. Régulièrement, le CIEM² et le CSTEP³ alertent sur cette situation. Elle a d'autant moins de raisons de perdurer que les captures sont aujourd'hui enregistrées dans les livres de bord électroniques avec une résolution spatiale très précise, et que la trajectoire de la majorité des navires est suivie par satellite. Rien ne s'oppose donc à un suivi des quotas de langoustine à l'échelle des unités fonctionnelles.

Le problème concerne également des quotas qui regroupent plusieurs espèces, potentiellement caractérisées par des dynamiques et des états de stocks différents. C'est par exemple le cas des baudroies blanches et brunes, ou des limande-soles et plies cynoglosses de mer du Nord, regroupées dans un TAC unique. Là aussi, l'adoption de TAC, fussent-ils égaux à la somme de différents avis scientifiques, ne garantit en rien la durabilité de l'exploitation.

➤ Le cas 4 regroupe différentes situations qui combinent les cas précédents : des TAC qui couvrent une zone où sont présents différents stocks ou « morceaux » de stocks, des TAC fixés sans avis scientifique (et pour lesquels l'approche de précaution est recommandée selon le Règlement du 22 janvier 2016), et des avis scientifiques ne donnant pas lieu à un TAC. **Dans ces**

⁴ Le suivi des positions navires par satellite (VMS) prévient en partie ces fraudes.

situations, il est très difficile de tracer l'origine de la décision de gestion et rien ne garantit une exploitation durable. En particulier, des « morceaux » de stocks surexploités peuvent se trouver regroupés avec d'autres en bon état (une variante du cas précédent). Les recommandations du CIEM permettent parfois d'attribuer à chaque fraction de stock un volume de capture approprié, qui peut alors être ajouté aux quotas des autres stocks de l'unité de gestion. Rien ne dit si les gestionnaires appliquent cette méthode et quoi qu'il en soit, comme précédemment, il est impossible de contrôler comment la pression de pêche se répartit *a posteriori*. Conséquence : les captures réelles réalisées sur tel ou tel stock ou fraction de stock peuvent fort bien dépasser l'avis scientifique et compromettre ainsi les objectifs de bonne gestion des pêches.

Conclusion : développer une gestion transparente et basée sur l'avis scientifique implique de redéfinir les unités de gestion

L'Europe revendique aujourd'hui une gestion des pêches basée sur les avis scientifiques, et transparente pour tous les acteurs. Malheureusement la fréquente non-concordance entre unités fonctionnelles biologiques et unités de gestion rend le système particulièrement opaque. Elle ne favorise pas, c'est le moins que l'on puisse dire, la bonne compréhension de la politique des TAC et quotas par les pêcheurs. Elle compromet la gestion durable des stocks, ainsi que l'atteinte de l'objectif du rendement maximum durable.

Une analyse conduite pour une centaine de stocks évalués par le CIEM montre que de l'ordre de 30 % des TAC fixés chaque année par le Conseil des ministres seraient dans les cas 3 et 4, c'est à dire dans une situation où les quotas de pêche ne couvrent pas la même zone géographique que les unités biologiques fonctionnelles. Même si le prochain Conseil européen des ministres des pêches essaie de suivre au plus près les avis scientifiques du CIEM, de nombreux TAC et quotas ne garantiront pas une gestion de la pression de pêche à l'échelle des stocks biologiques. Autrement dit, pour de trop nombreux stocks, les quotas adoptés ne garantiront pas le développement d'une pêche durable.

Il ne peut pas y avoir de gestion durable, efficace et transparente, lisible et acceptée par tous, sans un alignement des unités de gestion sur les unités fonctionnelles. Dans tous les cas où il y a discordance, une redéfinition des unités de gestion semble donc indispensable. C'est un chantier de grande ampleur, qui mérite d'être ouvert sur le long terme, en définissant notamment des règles transparentes d'adaptation régulière des unités de gestion, au fur et à mesure de l'avancée des connaissances scientifiques. Le problème de la re-négociation des clés de répartition entre états ne doit plus être opposé à la redéfinition des zones de gestion⁵. Ce chantier est d'autant plus d'actualité que les progrès de la génétique des populations, le développement des observations et des modèles spatiaux, mais également les déplacements d'espèces liés au changement climatique, pourraient bien modifier en profondeur notre connaissance des unités biologiques fonctionnelles, et justifier - plus encore dans les années à venir - une révision des unités de gestion et des règles de répartition des quotas de pêche.

⁵ D'autant plus que ces clés de répartition sont basées sur les débarquements historiques dans chaque zone et qu'une mise à plat s'avèrera nécessaire dans le cadre de la mise en œuvre de l'obligation de débarquement qui va profondément modifier la distribution spatiale des débarquements.