

Fixation des quotas de pêche européens 2013 : les scientifiques se prononcent

Points clés :

- La fixation des quotas de pêche relève d'une décision politique qui doit s'appuyer sur les avis scientifiques
- La situation des stocks européens semble s'améliorer mais est encore très fragile
- Il reste nécessaire de diminuer la pression de pêche, et les quotas ne devraient globalement pas augmenter
- La réforme de la Politique Commune des Pêches devrait inclure une refonte du système des quotas, visant à plus de transparence et plus d'efficacité.

Le conseil des Ministres des pêches de l'Union Européenne se réunira dans les jours qui viennent (les 17 et 18/12), pour fixer les quotas 2013 des grands stocks halieutiques européens. Ces quotas sont un élément central pour une gestion durable des ressources et des pêcheries en Europe. Les décisions qui seront prises par le Conseil impacteront non seulement les captures en 2013, mais aussi l'avenir d'un secteur économique aujourd'hui en difficulté. En amont de ces décisions, les scientifiques regroupés au sein de l'Association Française d'Halieutique (AFH¹) tiennent à rappeler quelques idées clés.

- Les scientifiques ne décident rien ; ce n'est pas leur rôle. En s'appuyant sur les informations disponibles (notamment les captures déclarées par les pêcheurs eux-mêmes), ils établissent chaque année des diagnostics sur l'état des stocks exploités et des prévisions pour les années à venir. Ils estiment ainsi, du mieux qu'ils le peuvent, les quotas de pêche qui permettraient d'atteindre des objectifs de gestion qui ont été au préalable déterminés et validés par les pouvoirs publics.
- L'objectif de gestion désormais retenu pour tous les stocks européens - atteindre le rendement maximum durable (RMD) dès 2015 - découle des engagements internationaux pris par les pays européens au sommet de Johannesburg de 2002, engagements alors soutenus par l'ensemble des acteurs de la pêche. Un tel engagement implique une réduction globale de la pression de pêche exercée sur de nombreux stocks.
- De nouvelles règles de gestion se mettent ainsi en place, incontestablement plus contraignantes pour les pêcheurs. Dans le même temps il faut rappeler que la gestion au rendement maximum durable conduira à des stocks plus abondants et plus stables, permettant des captures sans doute peu augmentées mais réalisées dans des conditions de rentabilité économique améliorée. Cette nouvelle gestion est de l'intérêt même des pêcheurs, ce qu'ils ne contestent d'ailleurs généralement pas.
- Les décideurs doivent respecter les règles de gestion qu'ils se sont eux même données, en suivant les avis scientifiques. Certaines situations exceptionnelles peuvent conduire à plafonner une réduction de quota et à organiser la transition vers la gestion au RMD sur une période qui va un peu au-delà de 2015. Mais ces choix d'exception doivent être faits en toute transparence ... et ils ne doivent pas nourrir une démarche qui conduirait à retarder en permanence les décisions nécessaires. En tout état de cause, nous ne sommes pas prêts à cautionner un discours parfois tenu dans le passé, affirmant que les avis scientifiques avaient été respectés alors que ce n'était manifestement pas le cas.
- Les avis rendus cette année par les scientifiques montrent que la pression de pêche a diminué de manière significative pour plusieurs grands stocks Européens. Dans les eaux de l'Atlantique, l'objectif d'un effort de pêche conforme au RMD est désormais atteint pour 50% des stocks ayant fait l'objet d'une évaluation complète. Ceci est évidemment une bonne nouvelle, qui montre notamment qu'une gestion rigoureuse permet d'atteindre les objectifs fixés. Dans le même temps cette situation reste extrêmement fragile. D'abord parce que 50% des stocks évalués sont encore surexploités. Et ensuite parce que de nombreux

¹ L'AFH regroupe les chercheurs spécialistes du domaine des pêches. Créée, il y a une vingtaine d'années, elle fédère aujourd'hui une centaine de scientifiques d'Iframer, de l'IRD, de l'Irstea, 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. L'AFH se donne notamment pour objectif de faire entendre le point de vue des scientifiques dans les débats publics concernant la politique des pêches.

stocks ne sont pas évalués. Environ la moitié des captures européennes proviennent ainsi de stocks peu ou mal connus, pour lesquels des mesures de gestion sont parfois prises de manière empirique, mais sans réelle garantie concernant leur pertinence ou leur fiabilité.

- La situation reste également très fragile parce que la baisse de la pression de pêche ne s'est pas encore traduite par une augmentation équivalente de l'abondance des stocks. Les évolutions sont ici contradictoires d'un stock à l'autre, et même là où une remontée est observée, il faut rester très prudent car elle correspond souvent à une seule année de bon recrutement. Il est trop tôt pour crier victoire. La gestion au RMD doit permettre le retour des « vieux et gros » poissons. Il est donc logique que cela prenne quelques années.
- Un risque majeur menace la mise en place de la gestion au RMD. Ce serait de considérer que toute amélioration de l'état des stocks doit conduire à une augmentation des quotas de pêches. Si les stocks se reconstituent, comme on peut l'espérer, il faudra accepter que les captures n'augmentent pas, ou que dans des proportions limitées. Sinon, nous retomberions inexorablement dans la situation dont nous essayons précisément de sortir aujourd'hui. Il est logique que les pêcheurs réclament les bénéfices de leurs efforts. Et l'enjeu est bien de substituer à la situation actuelle une situation qui leur soit plus favorable. Mais les gains à attendre concernent essentiellement la stabilité des captures et la réduction des coûts d'exploitation (parce qu'il est moins coûteux d'exploiter une ressource abondante), plus que le niveau des captures lui-même. Et le prix à payer est que chacun respecte la limitation des captures ... même si il y a plus de poissons dans la mer.
- En s'appuyant sur les avis scientifiques, la commission Européenne propose une augmentation des quotas 2013 pour 16 stocks et un maintien ou une diminution pour 47 stocks. Ces propositions traduisent bien la situation actuelle, avec des stocks qui restent encore fragiles et la nécessité de poursuivre dans la durée la baisse de la pression de pêche. Aller au-delà serait courir le risque de remettre en cause les perspectives de reconstitution des stocks et de gestion durable des pêcheries Européennes.
- Sur un plan plus général, il est extrêmement regrettable que la réforme de la Politique Commune des Pêches n'organise pas une refonte en profondeur du système des quotas. Ce système est aujourd'hui lourd, technocratique et largement opaque. Pour que les acteurs - les pêcheurs autant que les ONG ou les scientifiques - puissent comprendre, suivre et accepter le processus d'expertise et de décision, il faudrait notamment redéfinir les limites géographiques de nombreux quotas, qui ne correspondent plus aux connaissances biologiques actuelles et aux limites utilisées par les scientifiques dans leurs évaluations de stocks. Ceci suppose notamment de remettre à plat les clés de répartition entre Etats établies en 1982. Il faut par ailleurs tendre vers la mise en place de réels quotas de captures, prenant en compte les débarquements comme les rejets. Un tel système, beaucoup plus efficace, impliquerait sans doute de repenser les modalités du contrôle des pêches, ainsi que les règles de répartition des quotas entre OP.
- Les règles de gestion adoptées en Europe constituent une lecture *ad minima* des engagements internationaux pris. D'autres États (Australie, Nouvelle Zélande, Afrique du sud,...), prenant en compte une vision écosystémique des pêches, se fixent des objectifs plus ambitieux. Autrement dit l'évolution actuelle pour une gestion au RMD va dans le bon sens, mais elle n'est sans doute qu'une première étape. Plus généralement, les quotas ne sont que l'un des éléments d'une politique globale de gestion durable des ressources et des pêcheries. Il est en particulier souhaitable qu'ils s'inscrivent dans le cadre de plans de gestion à long terme, construit en concertation à l'échelle des territoires maritimes, et en intégrant une vision écosystémique de la gestion des pêches. L'Europe s'est aussi engagée à atteindre le « bon état écologique » des écosystèmes marins à l'horizon 2020. D'autres enjeux frappent ainsi à la porte et d'autres outils de gestion, complémentaires, devront à l'avenir être mis en œuvre.