Réduction de la capacité de pêche

BONNES PRATIQUES EN MATIÈRE DE PLANS DE SORTIE DE FLOTTE

OCDE

Réduction de la capacité de pêche

BONNES PRATIQUES EN MATIÈRE DE PLANS DE SORTIE DE FLOTTE

OCDE

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

L'OCDE est un forum unique en son genre où les gouvernements de 30 démocraties œuvrent ensemble pour relever les défis économiques, sociaux et environnementaux que pose la mondialisation. L'OCDE est aussi à l'avant-garde des efforts entrepris pour comprendre les évolutions du monde actuel et les préoccupations qu'elles font naître. Elle aide les gouvernements à faire face à des situations nouvelles en examinant des thèmes tels que le gouvernement d'entreprise, l'économie de l'information et les défis posés par le vieillissement de la population. L'Organisation offre aux gouvernements un cadre leur permettant de comparer leurs expériences en matière de politiques, de chercher des réponses à des problèmes communs, d'identifier les bonnes pratiques et de travailler à la coordination des politiques nationales et internationales.

Les pays membres de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, la Corée, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, le Japon, le Luxembourg, le Mexique, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la République slovaque, la République tchèque, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse et la Turquie. La Commission des Communautés européennes participe aux travaux de l'OCDE.

Les Éditions OCDE assurent une large diffusion aux travaux de l'Organisation. Ces derniers comprennent les résultats de l'activité de collecte de statistiques, les travaux de recherche menés sur des questions économiques, sociales et environnementales, ainsi que les conventions, les principes directeurs et les modèles développés par les pays membres.

Publié en anglais sous le titre :
Reducing Fishing Capacity
BEST PRACTICES FOR DECOMMISSIONING SCHEMES

Les corrigenda des publications de l'OCDE sont disponibles sur : *www.oecd.org/editions/corrigenda*.
© OCDE 2009

Vous êtes autorisés à copier, télécharger ou imprimer du contenu OCDE pour votre utilisation personnelle. Vous pouvez inclure des extraits des publications, des bases de données et produits multimédia de l'OCDE dans vos documents, présentations, blogs, sites Internet et matériel d'enseignement, sous réserve de faire mention de la source OCDE et du copyright. Les demandes pour usage public ou commercial ou de traduction devront être adressées à *rights@oecd.org*. Les demandes d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales peuvent être obtenues auprès du Copyright Clearance Center (CCC) *info@copyright.com* ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) *contact@cfcopies.com*.

Avant propos

Compte tenu de l'augmentation constante de la pression exercée sur les stocks halieutiques mondiaux, des mesures doivent à l'évidence être adoptées de toute urgence si l'on veut assurer la pérennité de la ressource. Dans beaucoup de pays membres et non membres de l'OCDE, le fait que des navires de pêche trop nombreux traquent des poissons qui se font rares constitue l'un des principaux obstacles à la pérennisation de la ressource. La persistance de la surcapacité dans le secteur halieutique freine la restructuration de la profession et des communautés concernées, qui est nécessaire si l'on veut adapter l'activité à la ressource. Il est primordial pour réussir à pérenniser les stocks que la capacité des flottes de pêche soit efficacement gérée. En principe, la meilleure solution pour les pouvoirs publics consiste à s'assurer que les régimes de gestion des pêcheries sont bien conçus pour éviter toute possibilité de surcapacité et de surexploitation. Ces régimes doivent par ailleurs comporter des dispositions appropriées pour inciter les pêcheurs à adapter automatiquement leur capacité et leur effort de pêche aux changements des prix, des coûts et des conditions environnementales.

Il arrive que les pays de l'OCDE aient recours à des plans de sortie de flotte (ou de rachat de navires) pour réduire la surcapacité de leur flotte de pêche. Toutefois, l'efficacité de ces plans dépend fortement de leur conception et de leur mise en œuvre. S'ils ne réussissent pas à atteindre leurs objectifs de réduction permanente de la capacité, ils se soldent par un gaspillage des ressources publiques, une intensification de la pression sur les stocks halieutiques et l'apparition d'obstacles à la future restructuration du secteur.

En 2006, l'OCDE a entrepris un grand projet d'étude du processus de réforme de la pêche dans un certain nombre de domaines, y compris les politiques d'ajustement de la capacité de la flotte. Ce projet a analysé les problèmes économiques à l'origine des programmes de sortie de flotte ainsi que les aspects politico-économique ayant une influence sur leur succès. L'OCDE a arrêté un certain nombre de principes et de directives à suivre pour concevoir et mettre en œuvre les programmes de sortie de flotte. Il devrait être possible, à l'aide de ces directives, de concevoir des

programmes qui parviennent à atteindre les objectifs de réduction de la capacité prévus de manière efficace et économique. En juillet 2008, ces principes et directives ont été adoptés par l'OCDE sous forme d'une recommandation du Conseil, qui traduit l'importance politique accordée à l'ajustement de la capacité de pêche et à la pérennisation des ressources

En 2006, l'OCDE a entrepris un grand projet d'étude du processus de réforme de la pêche dans un certain nombre de domaines, y compris les politiques d'ajustement de la capacité de la flotte. Ce projet a analysé les problèmes économiques à l'origine des programmes de sortie de flotte ainsi que les aspects politico-économique ayant une influence sur leur succès. L'OCDE a arrêté un certain nombre de principes et de directives à suivre pour concevoir et mettre en œuvre les programmes de sortie de flotte. Il devrait être possible, à l'aide de ces directives, de concevoir des programmes qui parviennent à atteindre les objectifs de réduction de la capacité prévus de manière efficace et économique. En juillet 2008, ces principes et directives ont été adoptés par l'OCDE sous forme d'une recommandation du Conseil, qui traduit l'importance politique accordée à l'ajustement de la capacité de pêche et à la pérennisation des ressources.

Remerciements

Ce rapport a été établi par Anthony Cox, SungBum Kim et Thomas Binet de la Division des pêcheries de la Direction des échanges et de l'agriculture, qui se sont fondés pour ce faire sur les études de cas fournies par l'Australie, les États-Unis et le Taipei chinois. Michèle Patterson et Emily Andrews-Chouicha se sont chargées de sa finalisation en vue de sa publication.

Table des matières

Liste des acronymes 9

Résumé 11

Introduction 17

Chapitre 1. Aspects économiques des programmes de sortie de flotte 19

Objectifs des programmes 21
Modalités de gestion en vigueur et futures 22
Financement des programmes de sortie de flotte 29
Acheter des navires ou des licences? 33
Participation volontaire ou obligatoire? 35
Détermination des prix 35
Conditions imposées pour l'utilisation ultérieure du navire ou de la licence 49
Effet des attentes des pêcheurs et risque moral 50
Évaluation *ex-post* 51

Chapitre 2. Quelques études de programmes de sorties de flotte 57

Programme de rachat des navires financé par l'industrie dans la pêcherie américaine du crabe royal et du crabe des neiges des îles Aléoutiennes/de la mer de Béring 58
Rachat des permis financés par les ONG dans la pêcherie américaine des poissons de fond du Pacifique 66
Programme australien d'aide à la cessation définitive de l'activité de pêche dans le cadre du dispositif global de restructuration mis en place sous le nom de *Securing our Fishing Future* 71
Rachat obligatoire des grands palangriers thoniers au Taipei chinois 83
Programme de sorties de flottes en France 90
Les programmes de sortie de flotte en Corée 100

Chapitre 3. Aspects politico-économiques des programmes de sortie de flotte 115

Les déterminants des programmes de sortie de flotte 116
Répartition des coûts et des avantages des programmes de sortie de flotte 117
Les programmes de sortie de flotte en tant que stratégies d'indemnisation 118
Crédibilité des politiques 119

Chapitre 4. Principes et directives pour la conception et la mise en œuvre des programmes de sortie de flotte 123

Principes 124
Directives 125

Bibliographie 129

Tableaux

Tableau 1.1. Financement des programmes de rachat de navires et de permis aux États-Unis 31
Tableau 1.2. Les mécanismes de formation des prix dans les programmes de sortie de flotte 39

Tableau 2.1. Calendrier des modifications de gestion dans la pêcherie du crabe royal et du crabe des neiges de la mer de Béring et des îles Aléoutiennes 59
Tableau 2.2. Modification de la participation des navires à la pêche du crabe royal et du crabe des neiges dans la mer de Béring et autour des îles Aléoutiennes 64
Tableau 2.3. Nombre total des titres achetés par appel d'offres dans le cadre du programme d'aide à la cessation définitive d'activité 79
Tableau 2.4. Budget final du Programme d'aide à la cessation définitive d'activité 82
Tableau 2.5. Réduction du nombre des palangriers thoniers de grande taille au Taipei chinois 88
Tableau 2.6 Indicateurs de la performance économique de la flotte de pêche française, 2002-04 98
Tableau 2.7. Bref historique des programmes de sortie de flotte coréens 101
Tableau 2.8. Résultats de la phase 1 du programme de sortie de flotte 106
Tableau 2.9. Résumé des programmes de sortie de flotte coréens 109

Figures

Figure 2.1. Évolution de la flotte de pêche française, par longueur de navire 96

Encadrés

Encadré 1.1. Terminologie et concepts 20
Encadré 1.2. Ajustement continu dans la pêcherie septentrionale de crevette en Australie 25
Encadré 1.3. Le désarmement des navires dans le régime de gestion fondé sur les QIT de l'Islande 28
Encadré 1.4. Autre modèle de financement public/privé en Norvège 30

Encadré 1.5. Comparaison entre la vente aux enchères et le paiement d'un prix forfaitaire 37
Encadré 1.6. Les ventes aux enchères dans la pêcherie de saumon de Colombie Britannique 44
Encadré 1.7. Programme de sortie de flotte des crevettiers au Mexique..... 47
Encadré 1.8. Vérification des programmes de sortie de flotte de l'Irlande du Nord.... 53

Encadré 2.1. Exemple de système de notation des offres..... 62
Encadré 2.2. Gestion de la pêche de poissons de fond sur le littoral pacifique des États-Unis..... 68
Encadré 2.3. Objectifs définis pour la capacité de pêche des flottes et plans de sortie de flotte dans le cadre de la politique commune de la pêche..... 91

Liste des acronymes

AFMA	Australian Fisheries Management Authority
BSAI	Bering Sea/Aleutian Islands Crab Fisheries (Alaska, EU)
BSCZSF	Bass Strait Central Zone Scallop Fishery (Australie)
CE	Commission européenne
CICTA	Commission internationale pour la conservation des thonidés de l'Atlantique
CIERM	Conseil international pour l'exploitation de la mer
DFF	Development Fund of the Fisheries (Islande)
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FEP	Fonds européen pour la pêche
FMP	Fishery Management Plan (États-Unis)
GAO	US General Accounting Office (États-Unis)
GT	Tonnage brut
IFQ	Individual Fishing Quota (États-Unis)
IPQ	Individual Processor Quota (États-Unis)
IFOP	Instrument financier d'orientation de la pêche (UE)
INN	Pêche illégale, non déclarée et non réglementée
kW	Kilowatt
LLP	Licence Limitation Program (Etats-Unis)
MOMAF	Ministère des affaires maritimes et des pêcheries (Corée)
MSY	Production maximale à l'équilibre
NASF	North Atlantic Salmon Fund

NMFS	National Marine Fisheries Service
NOAA	National Oceanic and Atmospheric Administration (États-Unis)
NPF	Northern Prawn Fishery (Australie)
NPFMC	North Pacific Fishery Management Council (États-Unis)
ONG	Organisation non gouvernementale
ORGP	Organisation régionale de gestion de la pêche
PCP	Politique commune de la pêche (UE)
PFMC	Pacific Fishery Management Council (États-Unis)
PME	Permis de mise en exploitation (France)
POP	Programme d'orientation pluriannuel (UE)
PRP	Programme de retrait des permis (Canada)
QIP	Quota individuel de pêche
QIT	Quota individuel transférable
SFR	Statutory Fishing Right (Australie)
TAC	Total admissible de captures
TJB	Tonneau de jauge brute
TNC	The Nature Conservancy
UE	Union européenne
VMQ	Vessel Moratorium Qualification (États-Unis)
ZEE	Zone économique exclusive
ZMP	Zone marine protégée

Résumé

Les programmes de sortie de flotte jouissent d'une grande faveur du fait de leur impact triplement avantageux sur la pêche puisqu'ils sont réputés réduire la capacité de pêche, accroître la rentabilité et amoindrir la pression sur les stocks. Près de 430 millions USD ont été consacrés en 2003 au financement de ces programmes dans les pays de l'OCDE, ce qui représente 7 % de la totalité des concours publics (OCDE, 2006a). Néanmoins, ces programmes souvent ne parviennent pas à atteindre leurs objectifs, économiques ou environnementaux. Pourquoi, donc, restent-ils si populaires auprès des décideurs politiques ?

La raison en est, du moins en partie, que les programmes de sortie de flotte sont généralement considérés comme une intervention active et extrêmement visible des pouvoirs publics, un incontournable de la boite à outils des gouvernants confrontés à des problèmes de surcapacité dans les pêches. Ces programmes exercent un fort attrait sur les pouvoirs publics et sont également appréciés par les professionnels de la pêche qui y voient un moyen d'amélioration de la rentabilité et de la rationalisation du secteur.

D'un point de vue économique, néanmoins, le recours aux programmes de sortie de flotte n'est pas sans piège. Des analyses et expériences récentes ont mis en évidence un certain nombre de problèmes théoriques et pratiques soulevés par leur utilisation, faisant ressortir la nécessité de planifier avec soin leur élaboration et leur mise en place. Dans ce rapport, les principaux aspects économiques et politiques de la conception et de la mise en œuvre des programmes de sortie de flotte ainsi que leurs résultats sont passés en revue. L'analyse s'appuie sur des observations théoriques et des enseignements pratiques tirés des expériences des pays de l'OCDE, pour tenter de faire la lumière sur les points suivants: l'impact des modalités de gestion sur le succès à long terme des programmes de sortie de flotte ; à qui revient le financement de ces programmes ; mécanismes de formation des prix ; et effets dévastateurs des attentes des pêcheurs sur l'efficacité des programmes.

Le rapport présente quelques exemples récents de programmes de sortie de flotte mis en place dans des pays membres et non membres de l'OCDE. Ces exemples braquent les projecteurs sur diverses approches novatrices de la conception de ces programmes, mais aussi sur quelques aspects qui continuent de poser des problèmes. Ces études de cas portent sur les programmes suivants :

- programme de rachats, financé par la profession, dans les pêcheries de crabe royal et de crabe des neiges du Pacifique de la mer de Béring et des îles Aléoutiennes (États-Unis) ;
- programme de rachats de permis, financé par des ONG, dans la pêcherie de poissons de fond du Pacifique (États-Unis) ;
- programme australien d'aide à la cessation définitive de l'activité de pêche dans le cadre du dispositif global d'ajustement structurel *Securing our Fishing*, financé par le gouvernement ;
- programme obligatoire de sortie de flotte des palangriers thoniers financé par le gouvernement au Taipei chinois ;
- plans de sortie de flotte en France, cofinancés par l'UE et le gouvernement français ; et
- programmes de sortie de flotte mis en place en Corée pour les flottes côtières et hauturières.

Le succès des programmes de sortie de flotte et leurs effets sur la pêche dépendront du degré d'influence qu'auront les aspects politico-économiques de la réforme sur la conception et la mise en œuvre de ces programmes et des mesures associées. Le rapport examine un certain nombre de dimensions de ce problème, à savoir : l'impact des conditions économiques et écologiques sur la formation de coalitions en faveur de l'introduction de programme d'aides à l'ajustement du secteur; la répartition des avantages à l'intérieur du secteur et dans le temps ; l'utilisation des programmes de sortie de flotte comme stratégie d'indemnisation afin de susciter l'adhésion à des réformes plus larges de la pêche ou de réduire l'opposition à celles-ci; et l'importance de la crédibilité de l'action choisie pour garantir que les pouvoirs publics et le secteur parviendront à engranger les bienfaits éventuels des programmes de sortie de flotte.

Le rapport conclut principalement que les programmes de sortie de flotte ont fait la preuve de leur utilité, mais seulement dans des circonstances déterminées. Ils peuvent accélérer la transition vers une pêche plus rationnelle, dont la gestion sera fondée sur des droits d'usage et d'accès plus solides (basé sur des paramètres de production ou des moyens de

production) et sur une amélioration de la santé des écosystèmes. S'ils s'inscrivent dans le cadre d'un train de mesures d'aides à la transition et de modifications de la gestion, ils peuvent créer une conjoncture favorable pour transformer une pêcherie où les opérateurs ne coopèrent pas en une pêcherie où, grâce à des incitations concordantes, la coopération devient la seule issue rationnelle des interactions entre pêcheurs.

Utilisés seuls, les programmes de sortie de flotte ne permettent cependant pas de supprimer de manière durable l'incitation à pratiquer la « course au poisson », qui persiste dans les zones où les droits d'usage et d'accès sont mal définis et où le respect de ceux-ci n'est pas efficacement assuré. En l'absence de mesures complémentaires contribuant à une gestion efficace de la pêcherie, il y a tout lieu de croire que les avantages à court terme des rachats s'effriteront à mesure que les pêcheurs restés en activité accroîtront leur effort, que des navires et des permis auparavant inactifs seront réactivés ou que de nouveaux opérateurs entreront dans la pêcherie. En outre, l'octroi permanent d'aides au désarmement risque de se traduire par une augmentation des prix des navires et des licences, la rente de ressource escomptée étant capitalisée dans les valeurs d'actifs. Le coût des futurs plans de sortie de flotte s'en trouvera augmenté et ainsi un processus permanent de réductions exogènes de la capacité de pêche sera indispensable pour contrer les effets de l'augmentation rampante de l'effort, induite à terme par les progrès techniques et le gonflement des moyens de production.

Le rapport définit sur la base de cette analyse, une série de directives sur les bonnes pratiques, qui mettent en évidence les principaux points que les décideurs politiques doivent avoir présents à l'esprit lorsqu'ils conçoivent leurs programmes de sortie de flotte. Les directives présentées ci-dessous sont destinées à aider ces décideurs politiques à se poser les bonnes questions au moment où ils élaborent des programmes.

Principes et directives pour les programmes de sortie de flotte

Principes

- Les programmes de sortie de flotte sont un bon outil pour réduire la capacité des flottes dans des situations de surcapacité. Ils peuvent être utilisés lorsqu'il devient urgent de prendre des mesures pour aligner la capacité de pêche sur les ressources halieutiques disponibles.
- Il est préférable de prendre des mesures préventives pour éviter la surcapacité plutôt que d'avoir recours à des programmes de sortie de flotte pour ajuster cette capacité. Les systèmes de gestion des pêches doivent être conçus de manière à éviter la surcapacité et la surexploitation et à inciter les pêcheurs, par des dispositions appropriées, à automatiquement ajuster leur capacité et effort de pêche.
- La recherche d'une mesure ou d'une évaluation parfaite de la capacité ne doit pas retarder l'adoption de dispositions pour lutter contre la surcapacité, bien qu'il soit nécessaire de disposer d'une mesure de la capacité, adoptée d'un commun accord, pour mettre en œuvre et faire respecter un plafonnement ou une réduction de la capacité.
- Les programmes de sortie de flotte doivent, par leur conception, garantir le meilleur rapport coût-performance, afin que les fonds publics soient investis rentablement pour réaliser des objectifs choisis de réduction de la capacité. Ils doivent être bien ciblés et limités dans le temps.
- Les programmes de sortie de flotte ne peuvent, à eux seuls, régler les problèmes fondamentaux de la surcapacité et de la surexploitation. Ils doivent faire partie d'un train de mesures de restructuration mises en place pour parvenir à une pêche durable et responsable. Les mesures sociales d'aide en faveur de la reconversion des pêcheurs et de l'adaptation des collectivités doivent faire partie des dispositifs d'ajustement de la pêche.

Directives

Conception

- Les programmes de sortie de flotte doivent avoir des objectifs bien définis, clairement énoncés et mesurables, pour que la réduction voulue soit réalisable et ait des effets positifs sur la durabilité des ressources et la rentabilité économique.
- Il est essentiel que les différentes mesures de gestion en place dans le secteur de la pêche, dont les programmes de sortie de flotte, soient cohérentes et se renforcent mutuellement.
- Les gouvernements doivent s'assurer que le régime de gestion en place, une fois le programme de sortie de flotte mené à son terme, empêche concrètement la réintroduction de la capacité, dans la pêcherie visée ou dans d'autres pêcheries ; faute de quoi, les effets bénéfiques du programme seront annulés à moyen ou long terme.
- Les gouvernements doivent veiller à l'adéquation des mesures d'incitation mises en place en faveur des pêcheurs pour faciliter, dans l'avenir, l'auto-ajustement dans la pêcherie. Pour ce faire, il est possible d'améliorer la spécification et le respect des droits d'accès (fondés sur la production ou les moyens de production), ce qui aidera à corriger les défaillances du marché qui aboutissent à la surcapacité.

- Les programmes de sortie de flotte doivent faire partie de programmes d'ajustement structurel ponctuels afin d'éviter leur intégration dans les attentes du secteur et de fausser les incitations à investir et les projets d'investissement actuels et futurs.
- Les effets positifs et les coûts prévus des programmes de sortie de flotte doivent être évalués durant la phase de conception pour faire en sorte que le programme se traduise par un accroissement net du bien-être économique.
- Les gouvernements doivent faciliter la participation des parties prenantes à la conception et à la mise en œuvre des programmes de sortie de flotte. Ainsi, ces programmes seront mieux acceptés et respectés. L'utilisation de programmes pilotes pourrait se révéler utile. La participation des parties prenantes permettra également d'augmenter les chances de voir une coopération s'instaurer au niveau de la gestion des pêcheries, une fois l'ajustement opéré.

Mise en oeuvre

- Lors de la mise en œuvre des programmes de sortie de flotte, les gouvernements doivent veiller à la transparence des critères utilisés pour sélectionner les bénéficiaires des primes versées pour quitter la pêcherie.
- Les mécanismes de définition des prix de rachat des navires, de permis, licences et autres titres doivent garantir un usage optimal des fonds publics en termes d'impact sur la capacité et la rentabilité. Lorsque la situation le permet, les gouvernements doivent avoir recours à des enchères pour déterminer les prix et choisir les bénéficiaires des primes de sortie de flotte dans la mesure où, en règle générale, ces enchères se révèlent être le moyen le plus rentable pour déterminer les prix et qu'elles assurent la meilleure efficience économique de l'allocation de ressources.
- Lorsque des flottes ou des détenteurs de licence doivent être plus précisément ciblés, d'autres mécanismes, comme les primes forfaitaires, peuvent se révéler moins complexes et coûteux à mettre en œuvre et devraient donc être envisagés par les gouvernements. Ceux-ci doivent s'assurer que ces mécanismes sont transparents et ciblés et qu'ils permettent de réduire au minimum les coûts de transaction associés à leur utilisation.
- Les pouvoirs publics doivent viser la capacité active et inactive s'ils veulent être sûrs de véritablement réduire la capacité et éviter que l'effort inactif ne soit réactivé dans la pêcherie une fois le programme de sortie de flotte terminé. Ils doivent tenir compte de l'impact que peut avoir le retrait séquentiel de la capacité active et inactive sur la durabilité des ressources et la rentabilité économique.
- Conformément au principe du bénéficiaire-payeur, les pouvoirs publics doivent exiger des bénéficiaires des programmes de sortie de flotte qu'ils en assument une partie des coûts. Le financement par le secteur et les pouvoirs publics incite davantage à une gestion concertée de la pêcherie, car les pêcheurs qui restent en activité se sentent plus impliqués dans l'avenir de la pêcherie, particulièrement lorsqu'un bon système de gestion est en place.
- Des évaluations a posteriori des programmes de sortie de flotte, associées à des indicateurs de performance mesurables mis au point parallèlement aux objectifs du programme, doivent être entreprises pour améliorer la transparence et accroître la responsabilisation. En outre, les futurs programmes bénéficient, pour leur conception et leur mise en œuvre, de l'expérience des programmes passés.

Introduction

Les programmes de sortie de flotte jouissent d'une grande faveur du fait de leur impact triplement avantageux sur la pêche puisqu'ils sont réputés réduire la capacité de pêche, accroître la rentabilité et amoindrir la pression sur les stocks. Près de 430 millions USD ont été consacrés, en 2003, au financement de ces programmes dans les pays de l'OCDE, ce qui représente 7 % de la totalité des concours publics (OCDE, 2006a). Néanmoins, la majorité de ces programmes, souvent, ne parviennent pas souvent à atteindre leurs objectifs, économiques ou environnementaux. Pourquoi, donc, restent-ils si populaires auprès des décideurs politiques ?

La raison en est, du moins en partie, que les programmes de sortie de flotte éveillent chez les décideurs politiques et les pêcheurs une résonance particulière. Beaucoup y voient, en effet, une intervention active et extrêmement visible des pouvoirs publics, un incontournable de la boite à outils des gouvernants confrontés à des problèmes de surcapitalisation et de surcapacité dans les pêcheries. Ces programmes exercent un fort attrait dans de nombreux pays et les pouvoirs publics qui y font appel s'attendent généralement à en engranger les bienfaits du fait de leur grand retentissement. Souvent, les professionnels de la pêche réclament leur mise en œuvre afin d'améliorer la rentabilité de ceux d'entre eux qui restent en activité et d'assurer une sortie digne pour les opérateurs dont l'activité marginale n'est pas rentable. Des pressions sont régulièrement exercées sur les pouvoirs publics par les représentants des organisations professionnelles du secteur pêche pour obtenir ces aides à l'ajustement.

D'un point de vue économique, néanmoins, le recours aux programmes de sortie de flotte n'est pas si aisé. Des analyses et expériences récentes ont mis en évidence un certain nombre de problèmes théoriques et pratiques soulevés par leur utilisation, faisant ressortir la nécessité de planifier avec soin leur élaboration et leur mise en place. La contradiction apparente entre l'attrait de ces programmes et leurs résultats pratiques est examinée dans cette partie du grand projet du Comité sur la réforme des politiques de la pêche. L'objectif du présent document est de passer en revue la conception, la mise en œuvre et les résultats des programmes de sortie de flotte en s'appuyant sur une analyse économique et sur des études de cas empiriques.

L'analyse est également effectuée sous l'angle de l'économie politique car cette perspective donne des éclaircissements complémentaires sur l'utilisation de ces programmes qui sont souvent mis en place en cas de crise économique ou écologique ou pour répondre à des demandes d'assistance émanant du secteur. Il existe une abondante littérature sur l'économie des programmes de sortie de flotte, mais il faut intégrer cet ensemble de travaux dans le contexte de l'intervention des pouvoirs publics dont l'élément central est la demande et l'octroi d'aides. Les principaux résultats de l'analyse serviront à améliorer la compréhension des facteurs déterminant le succès ou l'échec de ces programmes et à fournir aux décideurs politiques un ensemble d'orientations pratiques pour en améliorer la conception et la mise en place.

Le prochain chapitre de ce document passe en revue les principaux aspects économiques de la conception et de la mise en œuvre des programmes de sortie de flotte, et plus particulièrement les objectifs de ces programmes, les mécanismes de formation des prix, le rôle du dispositif de gestion, le financement des programmes et le rôle des attentes des pêcheurs. Un certain nombre d'études de cas détaillées sur des programme de sortie de flotte récemment mis en œuvre aux États-Unis, en Australie, au Taipei chinois, en France et en Corée, sont ensuite présentées dans le chapitre 3. Le chapitre 4 aborde divers problèmes d'économie politique qui sont associés à ces programmes et qui auront une incidence sur leur acceptabilité et sur leur résultat final. Le dernier chapitre présente une série de directives pratiques pour aider les décideurs politiques à concevoir et à mettre en œuvre leurs programmes de sortie de flotte.

Chapitre 1.

Aspects économiques des programmes de sortie de flotte

Un certain nombre d'études récentes se sont penchées sur l'économie des programmes de sortie de flotte.[1] Il ressort clairement de toute cette littérature que la conception et la mise en œuvre de ces programmes (définis dans leurs grandes lignes dans l'encadré 1.1) varient énormément d'un pays à l'autre et à l'intérieur d'un même pays. Par exemple, certains pays exigent que les aides versées au titre du désarmement d'un navire soient assorties de l'obligation de le mettre à la casse tandis que d'autres autorisent le transfert de ces navires dans une autre pêcherie (auquel cas les aides versées servent à retirer la capacité excédentaire d'une pêcherie donnée plutôt qu'à réduire la capacité globale dans le pays). Certains programmes sont destinés à supprimer, non pas de la capacité ou de l'effort employés à pêcher, mais de la capacité ou de l'effort inactifs de sorte qu'ils réduisent une pression potentielle, plutôt qu'une pression réelle sur des pêcheries données. Les ventes aux enchères et le versement de montants forfaitaires sont deux méthodes largement employées, qui ont chacune leurs propres avantages et inconvénients.

Le présent chapitre étudie l'économie des programmes de sortie de flotte, en illustrant les observations théoriques par des expériences tirées des programmes en place dans des pays membres et des économies non membres de l'OCDE. L'analyse s'appuie principalement sur les documents publiés et a pour objet de permettre aux décideurs politiques de bien comprendre les fondamentaux économiques sur lesquels doit reposer la conception de ces programmes. Divers aspects économiques sont abordés, notamment :

- les objectifs des programmes ;
- l'importance des modalités de gestion présentes et à venir ;
- le financement des programmes de sortie de flotte ;

- le choix entre l'achat de navires ou de licences ;
- la participation obligatoire ou volontaire ;
- le mécanisme de formation des prix ;
- les conditions exigées pour pouvoir continuer d'utiliser le navire ou la licence ; et
- les effets des attentes des pêcheurs et le risque moral.

Encadré 1.1. Terminologie et concepts

Programmes de sortie de flotte

On utilise couramment dans les pays de l'OCDE toute une série de termes pour désigner les programmes de sortie de flotte, tels que les programmes de rachat de navires, les programmes de retrait des licences, les programmes de rachat des permis, les programmes de mise à la casse des navires et les programmes de transfert des navires, et bien d'autres encore. Dans ce document, tous ces types de programmes sont couverts par le terme générique de programmes de sortie de flotte (qui est ici interchangeable avec l'expression « programmes de rachats »).

Capacité de pêche

La capacité de pêche, au sens de la FAO, est le volume de poisson (ou effort de pêche) qui peut être produit au cours d'une période donnée, vu l'état de la ressource considérée, par un navire ou une flotte, compte tenu de la technologie en usage, des facteurs fixes de production, de l'absence de réglementation des intrants variables ainsi que des procédures d'exploitation courantes et traditionnelles.

Surcapacité

On parle de surcapacité dans une pêcherie lorsque la capacité de la flotte dépasse le minimum requis pour parvenir à un niveau cible d'exploitation durable des stocks. À supposer que le niveau cible soit défini par rapport à la production maximale à l'équilibre (MSY), la surcapacité indique que la taille de la flotte est supérieure à celle que nécessitent des prélèvements correspondant à la MSY. La surpêche s'ensuit si la flotte opère à plein régime ou presque. La surcapacité est un phénomène pernicieux de longue durée qui ne saurait se corriger de lui-même, appelé à persister indéfiniment en l'absence de remède. Ce phénomène est à distinguer de la « capacité excédentaire », qui renvoie à la différence entre les prélèvements potentiels d'un navire pleinement utilisé et les prélèvements effectivement réalisés par le propriétaire du navire, autrement dit entre les intrants et les extrants.

Sources : OCDE ; FAO ; Grafton *et al.* (2006).

Objectifs des programmes

Dans une ancienne enquête sur les programmes de sortie de flotte, Holland *et al.* (1999) avaient relevé trois principaux objectifs de ces programmes :

- éviter aux propriétaires de navires ou détenteurs de permis des pertes qu'ils subiraient sinon par suite de la restructuration inévitable du secteur de la pêche durant une période de crise;
- améliorer la rentabilité dans le secteur après l'ajustement des capacités ; et
- reconstituer les stocks halieutiques.

Les programmes qu'ils ont examinés ont de toute évidence réussi à réduire les pertes de certains pêcheurs et propriétaires de navires même s'il n'est pas avéré que les dépenses engagées pour ce faire aient couvert la totalité des pertes découlant de la restructuration. En outre, l'enquête n'a pas permis de déterminer clairement si ces programmes ont eu des effets positifs sur les bénéfices des pêcheurs restés en activité. Un encadrement des investissements dans le secteur est pour le moins nécessaire ou encore la mise en place d'incitations pour éviter des réinvestissements massifs. Toutefois, dans bon nombre des programmes étudiés, il semblerait que les sommes versées pour le rachat des navires aient réussi à se réintroduire dans l'activité ou aient servi à réduire une capacité qui n'était pas importante de toute manière. Dans certains cas, la réduction du nombre des navires a été neutralisée par un accroissement de l'effort de ceux restés en activité. En ce qui concerne les objectifs de conservation de la ressource, les auteurs font remarquer que tous les programmes qu'ils ont étudiés étaient accompagnés d'autres mesures pour traiter ce problème et ils en concluent donc que les programmes de rachat semblent avoir pour motivation essentielle la volonté d'accroître la rentabilité du secteur et de réduire les pertes engendrées par la restructuration.

Avoir un objectif ou une série d'objectifs clairement définis est par conséquent un préalable évident de la réussite d'un programme de sortie de flotte, car cela contribuera à garantir que l'instrument approprié est utilisé pour traiter le problème considéré. Par exemple, un programme de sortie de flotte mis en œuvre pour tenter de reconstituer les stocks a peu de chances de réussir car il ne s'attaque pas au véritable problème, celui de la gestion inadéquate, qui est généralement le principal facteur responsable de la pression sur les ressources halieutiques. La surcapacité de pêche, sous forme d'un trop grand nombre de bateaux ou de licences, est un symptôme mais non la cause du problème. Un effort axé sur l'amélioration des modalités de

gestion permettrait de mieux rentabiliser l'utilisation des fonds publics qu'un programme de sortie de flotte mis en place seul.

De même, le recours à un programme de sortie de flotte pour améliorer la rentabilité du secteur est voué à l'échec si les modalités de gestion, après le rachat, ne sont pas de nature à garantir que les avantages du programme de rachat iront aux pêcheurs restés en activité, sous forme d'une amélioration de la rente de la ressource. Toute augmentation des rentes de la ressource serait annulée par l'entrée de nouveaux pêcheurs ou par un accroissement de l'effort de pêche de ceux restés en activité, ce qui réduirait à néant les avantages à court terme du programme.

Il ressort de ce qui précède que les programmes de sortie de flotte doivent être considérés comme faisant partie d'une "enveloppe" de mesures d'ajustement, et non comme une fin en soi. Une série complète et cohérente d'objectifs, assortis de mesures appropriées, est nécessaire pour résoudre un problème particulier d'une pêcherie selon une approche holistique, en identifiant les causes profondes du manque de rentabilité et de la pression sur les ressources et en concevant une série de réponses appropriées. Cette "enveloppe" consistera en général, mais pas toujours, en une combinaison de réformes de la gestion et de programmes de sortie de flotte, parfois assortie d'un dispositif d'aide sociale. Il est donc préférable de voir dans les programmes de sortie de flotte une mesure de transition limitée dans le temps destinée à assurer l'avenir de la pêche en tant qu'activité rentable et durable. Ceci devrait être reflété dans les objectifs des programmes de sortie de flotte spécifiques.

Modalités de gestion en vigueur et futures

L'importance des modalités de gestion des pêcheries, en vigueur et à venir, qui doivent faire l'objet d'un programme de sortie de flotte ne saurait être sous-estimée. Il a été clairement établi, aussi bien sur le plan théorique qu'empirique, que les résultats économiques et environnementaux des programmes de sortie de flotte dépendent énormément de la gestion de la capacité et de l'effort qui reste dans la pêcherie. Le résultat sera influencé aussi bien par le régime de gestion en vigueur au moment du rachat que par celui mis en place par la suite (à supposer qu'il y ait un changement).

L'OCDE (2006a) a examiné en détail les effets économiques des programmes de sortie de flotte dans le cadre de différents régimes de gestion. Dans le cas d'une pêcherie à accès libre, les aides à la cessation définitive d'activité n'ont pas d'effet sur les stocks halieutiques dans la mesure où de nouveaux navires viennent remplacer les navires mis à la casse. Les effets sur les stocks risquent même en fait d'être négatifs étant

donné que de nouveaux navires, souvent plus performants, viennent se substituer aux navires désarmés. À court terme, il se peut que les captures diminuent, que la rentabilité augmente et que les stocks se rétablissent, mais à moyen terme ou à long terme, l'effort qui revient s'insinuer dans la pêcherie en l'absence de toute régulation annihile les effets bénéfiques du programme de sortie de flotte, et dissipe les éventuelles augmentations de la rente qui en auraient découlé. La pêcherie commerciale de saumon de l'État de Washington, aux États-Unis, illustre bien les problèmes associés à l'utilisation de programmes de rachat dans les pêcheries à accès libre. Cette pêcherie, dont l'accès n'était généralement pas règlementé dans les années 90 a fait l'objet, à la fin de la même décennie, de trois programmes de rachat successifs, d'un coût de 14 millions USD, pour remédier à une situation de crise due à la surcapitalisation et aux effets d'intempéries exceptionnelles (GAO, 2000)[2]. Un examen des trois programmes a révélé qu'ils n'avaient pas réussi à modifier la capacité de pêche, justement parce qu'il s'agissait d'une pêcherie à accès libre, et qu'il aurait été plus approprié de parler de programmes de transfert de revenu (Muse, 1999).

Dans le cas d'un régime à accès libre réglementé, où seules les captures sont régulées, un programme de sortie de flotte n'aura pas d'effet dans la mesure où, faute d'empêcher l'entrée de nouveaux navires, les navires désarmés sont simplement remplacés par de nouveaux bateaux. Quand des contrôles de l'effort sont en place (par exemple, par le biais d'une limitation des entrées), ils n'empêcheront pas les navires restés en activité de réagir à la baisse initiale de l'effort de pêche, à l'augmentation des stocks et à l'accroissement des profits en gonflant leurs moyens de production. Néanmoins, comme la plupart des dispositifs de contrôle de l'effort sont définis en fonction des navires (et souvent d'un petit nombre d'attributs des navires, tels que la puissance et le tonnage) en tant qu'un des principaux paramètres de contrôle, cet impact n'annihilera pas complètement l'augmentation du volume des stocks découlant du programme de sortie de flotte initial, de sorte que les effets du programme seront réduits. La question connexe de l'effort inactif est également problématique dans la mesure où la réduction de la capacité active conduira probablement à activer l'effort inactif, de sorte que l'effort réel sera augmenté malgré une apparente réduction de la capacité (mesurée par le nombre de navires ou de permis).

Les problèmes de l'accroissement de l'effort après un rachat de navires ou de licences dans des pêcheries à accès limité ou à accès libre règlementées sont bien documentés. Une étude du *General Accounting Office* (GAO) des États-Unis sur l'efficacité de plusieurs programmes de rachat dans ce pays, a mis en évidence le rôle de l'accroissement de l'effort après un rachat. Cette étude énonce un certain nombre de recommandations parmi lesquelles l'interdiction faite aux pêcheurs bénéficiant des

programmes de sortie de flotte d'aller opérer dans une pêcherie en situation de surcapacité, la limitation de l'effort inactif, la réduction des incitations à accroître les capacités, et la mise au point de mesures des performances pour évaluer les résultats des programmes de sortie de flotte, en termes de capacité de pêche et de conservation des stocks halieutiques (GAO, 2000).

La pêcherie de poissons de fond de Nouvelle-Angleterre est l'une de celles qui ont fait l'objet d'un examen du *Government Accountability Office*. Le Service national des pêches maritimes (NMFS) a mis en oeuvre un programme de rachat de navires et un programme de rachat de permis dans cette pêcherie à accès limité. Ces deux programmes ont été mis en place à des périodes différentes et pour des raisons différentes (Thunberg *et al.,* 2004). Le programme de rachat des navires, introduit à un moment où les stocks étaient dans un état déplorable, visait à la fois à faire bénéficier d'une aide financière les professionnels de la pêche et à retirer de la capacité active de la pêcherie. Toutefois, on craignait que l'entrée de navires auparavant inactifs ne réduise considérablement les gains tirés de la reconstitution des ressources et ne nécessite ensuite à nouveau des réductions de la flottille déjà lourdement pénalisée par les réductions de l'effort imposées à la pêcherie. Le programme de rachat de licences a donc été introduit pour retirer autant de capacité de pêche potentielle que possible avant que l'effort inactif ne soit activé. Les deux programmes ont permis de retirer environ 20 % de la capacité potentielle et ouvert la voie à une réorientation du régime de gestion vers des méthodes d'ajustement de la capacité et de l'effort, reposant davantage sur les mécanismes du marché (telles que la location, les transferts de journées en mer entre navires ayant des droits d'accès limité, et les quotas collectifs).

L'impact qu'a eu l'augmentation rampante de l'effort en neutralisant les effets positifs des programmes de retrait de capacités dans les pêcheries où les moyens de production étaient règlementés est bien illustré par le cas de la pêcherie septentrionale de crevette (NPF) en Australie (voir encadré 1.2). La pêche à la crevette dans cette zone a été limitée par le biais d'une réglementation des moyens de production et a, pratiquement en permanence au cours des deux dernières décennies, fait l'objet de restructurations et de réductions de la capacité de pêche. Toutefois, la progression des techniques de pêche et un recours accru à des moyens de production non règlementés ont largement annulé les effets des réductions de capacité spectaculaires qui avaient été enregistrées. En ce qui concerne l'Union européenne, Frost et Andersen (2006) font valoir que grâce à l'association de programmes de sortie de flotte et de conditions d'accès de plus en plus strictes, il est désormais plus difficile d'accroître la capacité de pêche et d'opérer des substitutions entre les moyens de production, même si cette méthode autoritaire de gestion exige des instances de réglementation qu'elles aient

une longueur d'avance sur les pêcheurs et peut aboutir à "une course à la réglementation" (OCDE 2006a). Ces auteurs notent également que le passage par l'UE à des journées en mer négociables pour un certain nombre de segments de la flotte exploitant des espèces soumises à des plans de reconstitution des stocks s'apparente à bien des égards aux systèmes de quotas individuels transférables (QIT) et pourrait avoir des effets très semblables sur l'ajustement automatique des capacités à plus long terme.

Encadré 1.2. Ajustement continu dans la pêcherie septentrionale de crevette en Australie

Depuis de nombreuses années, la pêcherie septentrionale de crevette (NPF) est gérée à l'aide de diverses mesures de réglementation des moyens de production (accès limité, fermetures saisonnières, fermetures permanentes de zones, restrictions des engins de pêche et contrôles de l'exploitation). La rentabilité insuffisante et une contraction préoccupante des stocks ont conduit à avoir recours plus ou moins en continu depuis vingt ans à des restructurations et à des réductions de la capacité de la flotte. Une série de rachats financés par le secteur (avec une aide limitée des pouvoirs publics qui octroyaient des prêts garantis par l'État) ont permis de réduire la flotte qui est passée d'un nombre maximum de 304 navires au début des années 80, à 137 navires en 1995 et enfin à 83 navires en 2005. L'efficacité des programmes de rachat doit être examinée à court et à moyen terme. A court terme, ces programmes ont produit un abaissement de la capacité de pêche dans la pêcherie, qui a permis une certaine reconstitution des stocks et une augmentation du chiffre d'affaire net. Mais, à moyen terme, l'effort effectif a augmenté régulièrement par suite des progrès constants des techniques halieutiques et du recours accru à des moyens de production non réglementés. Il a fallu alors mettre en place de nouveaux programmes et le cycle s'est ainsi perpétué. Alors que les principaux stocks de crevettes bananes, tigrées et brunes ne sont plus considérés comme surexploités, la rentabilité économique nette de la pêcherie a considérablement fluctué au cours de la dernière décennie et a accusé un brusque déclin depuis 2001.

Plus récemment, des droits de pêche ont été rachetés en 2006 dans le cadre du programme d'ajustement structurel *Securing our Fishing Future* (voir le chapitre 2 de ce rapport) en vue d'aider le secteur à s'orienter vers un régime de gestion reposant sur une série de droits d'usage renforcés, notamment sur l'introduction de droits de pêche entièrement cessibles régissant le nombre de chalutiers et les engins autorisés dans la pêcherie.

Source: Newby *et al.* (2004) ; Galeano *et al.* (2006) ; Australian Fisheries Management Authority.

Les problèmes de l'effort inactif et de l'augmentation rampante de l'effort que l'on observe dans de nombreuses pêcheries gérées par le biais d'une limitation des entrées ou d'une réglementation des moyens de production seront probablement exacerbés par le recours à des programmes de sortie de flotte. Les effets à court terme de ces programmes, en termes d'amélioration des captures et des profits, peuvent être un aiguillon de plus pour accroître l'effort ou activer les capacités inactives. On a également souligné que le désarmement pouvait favoriser cette expansion en

fournissant une source de fonds à réinvestir (Jorgensen et Jensen 1999 ; Banks 1999). Des mesures doivent donc être prises pour que le régime de gestion, après les rachats, limite effectivement les possibilités d'expansion de la capacité et de l'effort.

Lorsque le régime est fondé sur des droits de propriété ou d'usage effectifs, le désarmement des navires n'a pas d'effet sur les débarquements, mais les programmes de sortie de flotte peuvent accélérer le processus d'ajustement et diminuer les pressions auxquelles est soumis le régime de gestion du fait de la faible rentabilité de l'activité, des problèmes de police des pêches et du non respect des règlements. Ces programmes contribuent aussi à réduire la pression sur l'écosystème. Les propriétaires de quotas ou de droits d'effort qui restent en activité engrangent les avantages du départ des navires qui quittent la pêcherie sans pour autant être incités à accroître l'effort ou la capacité, de sorte que le programme se borne à un transfert financier des contribuables à ceux qui quittent le secteur et à ceux qui restent en activité. En effet, dans le cas des quotas individuels transférables, les titulaires de quotas sont incités à rechercher le niveau optimal d'effort et de capacité par le biais des mécanismes du marché entraînant un ajustement automatique. Dans une pêcherie où les navires sont trop nombreux, certains armateurs trouveront avantageux de vendre leurs quotas plutôt que de renouveler leurs navires, alors que d'autres seront tentés d'acheter des quotas pour améliorer la rentabilité de leurs opérations. Dans ce type de régime, le secteur peut se restructurer de lui-même et à ses propres frais.

Bien que les programmes de sortie de flotte soient en apparence superflus dans un régime de gestion fondé sur des droits de propriété bien établis, il arrive qu'ils soient utilisés dans des situations de ce type. Par exemple dans les années 90, l'Islande a mis en place un programme de rachat des navires et de leurs permis dans le cadre du système de quotas individuels transférables (QIT) (encadré 1.3). Le programme a principalement été financé par des redevances et des surtaxes sur les navires et les entreprises du secteur, complétées par un prêt garanti par l'État ; il avait pour but de rationaliser la détention des quotas et d'améliorer la rentabilité financière de chacune des entreprises ainsi que de l'ensemble du secteur.

Dans un autre exemple, un programme d'ajustement structurel a été mis en place dans la Pêcherie chalutière du Sud-Est (SETF) en Australie à la suite du cycle final d'allocation des quotas individuels transférables, en 1994. Le programme de rachat introduit avait principalement pour but de réduire la surcapacité héritée de l'époque antérieure aux QIT, ce qui se révélait difficile en comptant simplement sur le départ des vieux navires du fait qu'il s'agissait d'une pêcherie multispécifique (dans laquelle toutes les espèces n'étaient pas gérées sur la base de QIT) (Newby *et al.,* 2004). Le

programme a permis le retrait de six permis inutilisés et de quatorze permis utilisés et a donné lieu, grâce aussi à l'établissement d'un service de courtage en quotas financé par la profession, à une amélioration significative des résultats économiques (Fox *et al.* 2006). Cependant, le rachat avait aussi un but secondaire, qui était de calmer l'opposition des pêcheurs mécontents des quotas qui leur avaient initialement été attribués (AMC, 2000). Cette opposition a persisté pendant quelques années, amenant les professionnels et les pouvoirs publics à douter de la sécurité et de la stabilité des modalités de gestion basées sur les QIT. Le rachat visait donc aussi en partie à indemniser les pêcheurs dont les opérations de pêche étaient perturbées par le passage d'un système d'unités fondé sur les moyens de production à un système de QIT fondé sur la production.

Pour résumer, il est clair que la capacité d'un programme de sortie de flotte à bénéficier durablement à une pêcherie dépend du régime de gestion qui y a été mis en place. Il faut absolument éviter que la capacité revienne dans la pêcherie, à défaut de quoi la pérennité des stocks et la viabilité économique recherchées ne pourraient être assurées. Il serait préférable de voir dans les programmes de sortie de flotte un instrument stratégique destiné à faciliter la transition d'une pêcherie vers un régime de gestion plus rationnel, fondé sur un ensemble de droits d'usage ou de propriété renforcés, efficacement appliqués. Il sera ainsi plus aisé de réorganiser les incitations mises en place pour favoriser l'auto-ajustement de la capacité de la flotte, une fois le programme de désarmement achevé, permettant ainsi de ne plus avoir à recourir ultérieurement à de nouveaux programmes de rachat. L'amélioration des conditions économiques qui fait généralement suite à un bon programme de rachat peut ouvrir les portes à une mobilisation en faveur de l'introduction de réformes de la gestion. Il est cependant impératif de reconnaître que les programmes de désarmement n'ont pas à eux seuls d'incidence sur les raisons profondes qui incitent les pêcheurs à surinvestir dans des pêcheries à accès libre ou limité.

Encadré 1.3. Le désarmement des navires dans le régime de gestion fondé sur les QIT de l'Islande

Après une série de trois programmes de sortie de flotte, financés par les pouvoirs publics dans les années 80, qui n'ont pas réussi à réduire la capacité de pêche, le gouvernement islandais a créé, en 1994 le Fonds pour le développement des pêches dont les principaux objectifs étaient les suivants: racheter des installations et du matériel de transformation obsolètes pour réduire la surcapacité des industries de transformation du poisson situées à terre ; subventionner le désarmement des navires et d'abaisser la capacité à un niveau compatible avec des captures durables de poisson ; et faciliter des changements structurels et organisationnels pour rationaliser les opérations et accroître la rentabilité de la pêche. La faible rentabilité du secteur était principalement due au degré d'endettement élevé et au faible niveau de capitaux propres dans les entreprises de pêche. En désarmant des navires qui détenaient des quotas, on espérait que ces quotas seraient transférés à des navires qui restaient en activité. Le programme visait donc plus à corriger des problèmes financiers et des rigidités dans le secteur qu'à régler le problème de surexploitation des stocks.

Ce Fonds était alimenté par des redevances et des surtaxes acquittées par les navires et les entreprises du secteur. Les propriétaires de navires titulaires d'une licence de pêche devaient payer 750 IKR par TJB, le montant total étant plafonné à 285 000 IKR par navire. À partir de septembre 1996, tous les pêcheurs qui détenaient des quotas ont payé une redevance de 1 000 IKR par tonne de quota. Les propriétaires d'installations de transformation acquittaient quant à eux une surtaxe de 0,75% de la valeur des actifs de l'usine. Les versements au titre du désarmement étaient calculés en pourcentage de la valeur garantie totale du navire. En 1994, la subvention a été fixée à 45% de la valeur garantie totale, puis est tombée à 40 % et à 20 % les années suivantes. Les petits bateaux assujettis ou non au régime des QIT ont fait l'objet d'une disposition spéciale.

Durant la période 1994-98, les sommes versées au Fonds pour le développement des pêches se sont montées à 2.3 milliards IKR, et les subventions au désarmement des navires et à la fermeture des installations de transformation obsolètes se sont élevées à 3,2 milliards IKR, dont 87% affectés au désarmement des navires. La différence a été financée par un prêt garanti par l'État. L'essentiel des dépenses consacrées aux rachats de navires ont été décaissées au début du programme (1994) alors que les versements pour la fermeture des installations obsolètes ont été effectués quelques années plus tard. Au total, 459 navires ont été retirés, correspondant à 7829 TJB, les navires étant en moyenne vieux de 18 ans.

Un régime de gestion basé sur les QIT aussi global que celui de l'Islande se traduit par un auto-ajustement de la capacité au sein du secteur, et le Fonds a effectivement incité les professionnels du secteur à rationaliser la quantité de quotas qu'ils détenaient. Les quotas relatifs par navire ont augmenté, et l'efficacité de pêche et la rentabilité des navires se sont améliorées. Le programme de sortie de flotte financé par le secteur a donc servi à accélérer le processus d'ajustement et à réduire la pression exercée sur le régime de gestion du fait de la faible rentabilité, des problèmes de police des pêches et du non respect des règlements.

Source: Klemensson (1999).

Financement des programmes de sortie de flotte

Sur le plan économique, l'un des principes sur lesquels se fondent les pouvoirs publics pour déterminer le mode de financement des programmes de sortie de flotte est celui du « bénéficiaire payeur ». En vertu de ce principe, les participants du secteur qui tirent profit d'une intervention de l'État doivent concourir à son financement (Weimer et Vining, 2004). Ce concept est très similaire à ceux de l'utilisateur payeur et du pollueur payeur, en ce sens qu'il tente de mieux assortir les incitations et les objectifs au sein d'une profession ou d'un secteur. Le principe du bénéficiaire payeur est à la base des programmes de récupération des coûts en place dans un certain nombre de pays de l'OCDE, dont la Nouvelle-Zélande, l'Australie et l'Islande (OCDE, 2003). Les bénéficiaires d'un programme de rachat ne se limitent pas aux pêcheurs professionnels car d'autres catégories, différentes selon les circonstances, peuvent être avantagées, après le rachat. Par exemple, les pêcheurs à la ligne amateurs peuvent voir augmenter leurs taux de captures et les ONG peuvent bénéficier d'une augmentation de certains avantages non marchands (voir étude de cas du chapitre 3 sur un rachat financé par des ONG aux États-Unis).

Dans la pratique, les programmes de sortie de flotte ont habituellement par le passé été financés par les gouvernements parce que l'on estimait, du moins dans une certaine mesure, qu'il était indispensable de retirer des licences ou de mettre définitivement à l'arrêt des navires pour corriger des erreurs passées de gouvernance. Si les gouvernements ont laissé la capacité des flottilles se développer, ou ont même parfois favorisé son expansion en versant des subventions au profit de la construction ou de la modernisation des navires, on peut considérer qu'il leur incombe de s'attaquer au problème de la surcapacité qui découle de ces erreurs quand se produisent les effets de l'inévitable crise du secteur, sous forme de dissipation de la rente et de pression sur les stocks. Par exemple, les programmes de désarmement de l'Union européenne sont financés par les gouvernements avec des fonds provenant de l'Instrument financier d'orientation de la pêche et, à partir de 2007, du Fonds européen pour la pêche, ainsi que par les États Membres de l'Union européenne. Les règlements de l'UE déterminent les montants et les modalités potentiels des dépenses (voir le règlement (CE) n°2792/99 sur le désarmement et l'encadré II.1). Dans beaucoup de pays extérieurs à l'UE, les programmes de sortie de flotte sont aussi le plus souvent financés par les pouvoirs publics. Par exemple, le programme de sortie de flotte des crevettiers mis en place au Mexique en 2005 a été financé à 100% par le gouvernement. De même, les programmes du Canada et du Japon ont été financés par les pouvoirs publics.

Les financements mixtes public-privé sont cependant de plus en plus en vogue dans les pays de l'OCDE. En pareil cas, la contribution des professionnels du secteur au rachat est souvent facilitée par un prêt du gouvernement qui est ensuite remboursé par le biais de prélèvements annuels sur les débarquements ou de droits de licences. On note d'ores et déjà une participation croissante des professionnels de la pêche aux rachats aux États-Unis, où ces programmes sont considérés comme plus efficaces lorsqu'ils sont financés par des fonds privés (NMF, 2004). En 1996, des amendements à la loi Magnuson-Stevens ont autorisé les prêts consentis pour les rachats puissent être remboursés par une combinaison de subventions fédérales et de crédits budgétaires spéciaux, de fonds octroyés par les États ou par d'autres organismes publics ou privés ou à but non lucratif, ou par des redevances acquittées par les opérateurs. Ces dernières années, trois programmes de rachat de grande ampleur ont été principalement financés par le secteur (tableau 1). En Australie, la pêcherie septentrionale de crevettes a connu une série de programmes de rachats financés par le secteur (avec une assistance limitée de l'État), dans le cadre desquels le prêt, avec garantie de l'État, consenti au secteur a été remboursé par les redevances acquittées par les pêcheurs restés en activité (encadré 1.3). En revanche, dans la pêcherie de barramundi du Territoire du Nord, un programme de rachat a été financé par un prêt commercial, sur la base des recettes escomptées des licences (Banque mondiale, 2004). La Norvège a adopté une autre méthode pour faciliter les financements publics/privés et garantir la cohérence des incitations (voir l'encadré 1.4).

Encadré 1.4. Autre modèle de financement public/privé en Norvège

Un autre modèle de financement public/privé des programmes de sortie de flotte a été adopté en Norvège. Le 1er juillet 2003, un fonds a été créé pour le désarmement des navires de pêche côtiers d'une longueur maximale de 15 mètres, titulaires de permis annuels. Le programme est financé par une redevance sur la valeur à la première vente des quantités débarquées par tous les navires de pêche du pays (et non pas seulement par ceux qui font encore partie de la flottille côtière). En 2004, le gouvernement a versé 35 millions NOK dans ce fonds, soit environ 50% du montant estimé de la contribution de la filière pêche au cours de la même année. Aucun apport ultérieur de l'État n'est garanti, et une clause d'extinction prévoit que le programme devient caduc au bout de cinq ans. Son but est de recueillir environ 350 millions NOK en cinq ans, ce qui permettrait de mettre à la casse environ 15 % de la flottille de navires côtiers de moins de 15 mètres.

Source: OECD (2006b).

Tableau 1.1. Financement des programmes de rachat de navires et de permis aux États-Unis

Nom du programme de rachat	Année	Nombre de navires	Nombre de permis	Coût du rachat (millions USD)			
				États	Secteur[a]	Fédéral	Total
Multispécifique NA	1994	11	67			2,0	2,0
Multispécifique NA	1995	68	475			22,5	22,5
Crevette côtière Texas	1995		310			1,4	1,4
Saumon Washington	1995		142			5,2	5,2
Saumon Washington	1997		391	1.2		3,5	4,7
Lieu d'Alaska (mer de Béring)	1999	9	17		75,0	15,0	90,0
Multispécifique NA	2002		245			10,0	10,0
Poisson de fond Côte Pacifique	2003	91	240		35,7	10,0	45,7
Crabe de l'Alaska (Béring/Aléoutiennes)	2003	28	43		100,0		100,0
Total		**207**	**1 930**	**1,2**	**210,7**	**69,6**	**281,5**

a. Coût pour le secteur: prêt du gouvernement remboursé par les professionnels de la pêche après le rachat.
Source: NMFS (2004).

Dans le cadre d'une initiative novatrice, un rachat de permis de pêche, financé par le secteur privé, a été effectué par un consortium d'ONG environnementales aux États-Unis en 2006. Ce programme, qui est étudié en détail au chapitre 2, prévoyait le rachat par The *Nature Conservancy* et par *Environmental Defense* d'un certain nombre de permis utilisables dans une zone visée par une interdiction de chalutage de fond, avant la création officielle d'un parc marin. Cette initiative est une extension au milieu marin d'achats similaires effectués à terre par des groupes d'écologistes dans un certain nombre de pays pour préserver des habitats spécifiques.

Un autre programme privé novateur a été instauré en 1989 à la faveur du *North Atlantic Salmon Fund* (NASF). Fondé par Orri Vigfússon, homme d'affaires islandais, le NASF s'est efforcé de protéger le stock de saumon de l'Atlantique nord qui allait en diminuant. Depuis 1989, le NASF a mobilisé 35 millions USD pour racheter les droits de pêche au filet des pêcheurs professionnels de saumon, avec lesquels des moratoires ont été négociés, un peu partout dans l'Atlantique nord : îles Féroé, Islande, Pays de Galles, Irlande, Angleterre, Groenland, France et Norvège. Le rachat s'avère relativement concluant jusqu'à présent, puisque la migration des saumons sauvages a repris dans bien des zones. Le NASF va maintenant s'attaquer au problème des remontées de saumons à l'intérieur des pays, par exemple en Écosse, en Irlande et en Norvège.

Sur le plan économique, le recours à des programmes de rachat financés par la profession aide à fournir des incitations appropriées aux pêcheurs qui restent en activité. Ces derniers prennent (généralement) l'engagement de rembourser un emprunt à long terme (par exemple, sur 30 ans dans le cas des États-Unis), de sorte qu'ils ont tout intérêt à maximiser leurs profits à long terme sans compromettre la pérennité de la ressource. Cela suppose bien entendu que les arrangements institutionnels soient cohérents par rapport à cette incitation, en particulier que des dispositions soient prises pour que l'effort ne puisse pas revenir s'insinuer dans la pêcherie. A défaut, les pêcheurs restés en activité seraient tentés de maximiser leurs profits à court terme, courant ainsi le risque de voir leurs profits décliner à terme, de ne pouvoir rembourser le prêt du gouvernement ou d'exercer des pressions sur les pouvoirs publics pour obtenir une nouvelle aide à l'ajustement.

L'un des autres avantages des programmes de sortie de flotte financés par la profession est que l'obligation de la dette n'est plus individuelle mais collective (Squires *et al,* 2006). L'emprunt collectif répartit aussi le risque entre les pêcheurs restés en activité. Ces deux facteurs accroissent les perspectives de coopération tant entre les pêcheurs qu'entre les pêcheurs et les instances de réglementation, pour la gestion future de la pêcherie.

Acheter des navires ou des licences ?

Plusieurs facteurs vont influer sur le choix de la décision entre le rachat de navires, de licences ou de navires et de licences. Le premier est la différence de coût, parfois significative, entre les navires et les licences. D'une manière générale, les licences coûtent moins cher que les navires, et il est moins onéreux d'acheter des navires que des navires et des licences, de sorte que l'on cherche à trouver un compromis entre les possibilités financières et les objectifs du programme. En n'achetant que la licence, on laisse le bateau libre d'aller pêcher ailleurs, mais si l'on acquiert le navire, on court le risque que la licence (si elle est transférable) ne soit utilisée par un autre navire. La probabilité de ces reports de capacité peut être atténuée en subordonnant le transfert et l'utilisation ultérieure de la licence ou du navire, qui n'est pas racheté à certaines conditions. Cependant, ces conditions auront un impact sur le coût d'achat de la licence ou du navire car les contraintes seront intégrées ou capitalisées dans la valeur de l'actif à acheter.

Le deuxième facteur est la nature du dispositif de réglementation en vigueur dans la pêcherie visée. Dans certains cas, le navire et la licence sont liés et ils doivent être transférés (ou retirés) ensemble. C'est, par exemple, le cas dans la plupart des pêcheries norvégiennes. Dans d'autres cas, le propriétaire d'un navire peut avoir de multiples licences, lui permettant d'opérer dans plusieurs pêcheries, de cibler plusieurs espèces dans une même pêcherie, ou d'employer plusieurs types d'engins de pêche. Ce « cumul » des licences est courant dans les pêcheries multispécifiques ou dans celles où beaucoup de pêcheurs opèrent à temps partiel ou sont inactifs. Dans ce dernier cas, la valeur de la licence est équivalente à une valeur d'option.

Troisièmement, le rachat de licences ou de navires inutilisés peut ne pas avoir d'impact significatif ou durable sur la capacité ou la rentabilité d'une pêcherie. En général, les programmes de sortie de flotte servent à racheter la capacité inactive sans avoir de grand effet sur le niveau réel de capacité utilisée dans la pêcherie, ou alors ils encouragent une réactivation de la capacité inutilisée (Cunningham et Greboval, 2001). Cette dernière constatation est particulièrement importante du point de vue de l'économie politique car elle met en évidence la nature dynamique des pêcheries et des politiques de la pêche et la réaction rationnelle des pêcheurs à des signaux envoyés par les pouvoirs publics. Malheureusement, les licences les moins chères tendent à être celles des navires les moins actifs, comme ceux qui opèrent à temps partiel ou dans plusieurs pêcheries, ou ceux qui sont pour une autre raison très peu rentables. L'achat de ces licences peut donc se

traduire par un taux nominal élevé de retrait de licences, mais avoir très peu d'effet sur le niveau effectif d'effort ou de capacité.

Le problème potentiel de la capacité latente a été mis en évidence en 2000 dans un rapport de *l'US General Accounting Office* (GAO, 2000). Dans son étude du programme de rachat mis en place dans la pêcherie de poissons de fond de Nouvelle Angleterre, le GAO a constaté que les 79 navires rachetés dans le cadre du programme représentaient environ 15% des captures totales de poissons de fond effectuées dans cette pêcherie en 1996. Cependant, comme un certain nombre de permis de pêche étaient inutilisés dans cette pêcherie, 62 navires auparavant inactifs se sont mis, cette même année, à capturer des poissons de fond. D'après les estimations, ces 62 bateaux détenaient collectivement les deux tiers de la capacité potentielle de pêche des 79 navires rachetés dans le cadre du programme. Le problème a été aggravé par le fait que certains armateurs participant au programme ont acheté un navire avec les fonds octroyés pour les rachats et sont revenus dans la pêcherie[3].

L'une des solutions pourrait consister à prévoir un budget initial plus important pour le programme de sortie de flotte en prévision du rachat de capacité ou de licences aussi bien actives qu'inactives. Cette approche a été préconisée par Funk *et al.* (2003) dans leur étude du programme de retrait de licences réalisé dans la pêcherie de crevette de la baie du Texas. Ces auteurs ont démontré que le retrait de licences associé aux rachats de navires porterait ses fruits plutôt si des fonds plus importants étaient disponibles pour racheter un plus grand nombre de licences dès le lancement du programme, plutôt que par le biais d'un programme d'acquisition de licences déterminé de façon endogène, alors en place.

Dans le débat sur les programmes de sortie de flotte, on part généralement du principe que la stratégie optimale consiste à retirer les navires qui effectuent le plus de captures pour le moindre coût, mais cette hypothèse peut être trompeuse si les caractéristiques des navires ne sont pas le principal déterminant de la puissance de capture. Branch *et al.* (2006) se demande dans quelle mesure « l'habileté du capitaine » (*skipper effect*) pourrait avoir une influence plus déterminante sur les taux de capture que d'autres éléments couramment pris en compte, comme le tonnage ou la puissance du navire, ou l'engin de pêche. L'étude a conclu que les différences entre les capitaines étaient effectivement significatives, ce qui veut dire que l'impact du retrait des navires pourrait être en partie neutralisé si des pêcheurs qualifiés revenaient dans la pêcherie à bord d'autres navires. Or il est difficile de règlementer et de restreindre cette circulation du capital humain.

En résumé, il est important de bien définir le résultat que l'on souhaite obtenir du programme de sortie de flotte dès le stade de la planification afin de décider si le retrait doit être ciblé sur les navires, sur les licences ou sur les deux à la fois. Le choix peut dans une large mesure être déterminé par la nature des dispositifs règlementaires régissant la participation dans le secteur, et par le degré auquel les navires et les licences sont liés. Il peut aussi être influencé par des considérations budgétaires. Les instances de réglementation doivent aussi connaître la proportion de navires ou de permis inactifs dans la pêcherie ciblée. Il peut être important de prévoir l'ordre dans lequel la capacité ou les licences sont rachetés lors de la conception de programmes de sortie de flotte pour des pêcheries où l'effort de pêche inactif est un problème. On peut avoir intérêt à commencer par acheter l'effort inactif pour s'assurer qu'il ne sera pas réactivé quand un retrait de capacité active améliorera les conditions économiques dans la pêcherie.

Participation volontaire ou obligatoire ?

Pratiquement tous les programmes de sortie de flotte ont été mis en œuvre sur la base du volontariat, principalement pour que les pêcheurs les perçoivent comme justes et équitables, mais aussi par crainte de complications légales dans le cas d'acquisitions obligatoires. Seuls deux programmes ont été identifiés comme étant imposés ou ayant une composante obligatoire. En 1993, un programme général de restitution proportionnelle obligatoire des droits de pêche a été mis en place dans la pêcherie septentrionale de crevettes d'Australie, car le programme de rachat volontaire n'avait pas atteint ses objectifs (AFMA, 1999). Dans le Taipei chinois, un programme de rachat obligatoire des gros palangriers thoniers a été exécuté en 2005 et en 2006 (ce programme est examiné au chapitre 3 de ce document).

Détermination des prix

Les mécanismes de détermination des prix d'achat des navires, des licences, des droits ou des engins de pêche sont un aspect crucial de la conception des programmes de sortie de flotte. Un examen des programmes existant à ce jour montre que quatre principaux types de mécanismes sont utilisés, à savoir la vente aux enchères ; le versement d'un prix forfaitaire ; des négociations individualisées et des évaluations indépendantes (Holland *et al.,* 1999). Chaque type de mécanisme a ses avantages et ses inconvénients et l'efficacité relative varie en fonction des circonstances. Le tableau I.2 récapitule les différents mécanismes de prix avec leurs avantages et leurs inconvénients. Les deux principales approches adoptées jusqu'à

présent ont été les ventes aux enchères et le versement d'un prix forfaitaire ; lorsqu'il existe de nombreux vendeurs potentiels, comme c'est le cas pour la plupart des programmes de rachat de navires de pêche, les ventes aux enchères et le versement d'un prix forfaitaire sont pratiquement les seules options.

D'un point de vue économique, l'objectif principal lorsque l'on choisit le mécanisme de détermination est d'obtenir un bon résultat pour les dépenses engagées, à savoir une bonne efficacité distributive et un bon rapport coût - performance. En d'autres termes, le mécanisme de fixation des prix devrait conduire à la réduction de capacité la plus grande pour un budget donné ou permettre d'atteindre un objectif de réduction de capacité donné pour le moindre coût. Au cours d'un processus de rachat sur la base du volontariat, il faut donc s'efforcer de déterminer à quel prix les pêcheurs sont prêts à vendre leur navire ou leur licence. Ce prix sera différent pour chaque pêcheur et fonction de divers facteurs tels que l'âge, les compétences, les autres possibilités, les actifs, etc. En général, les gouvernements disposent de peu d'informations sur le prix auquel les pêcheurs individuels seraient prêts à vendre et ils doivent s'appuyer sur des mécanismes de révélation pour surmonter l'asymétrie de l'information.

Ventes aux enchères

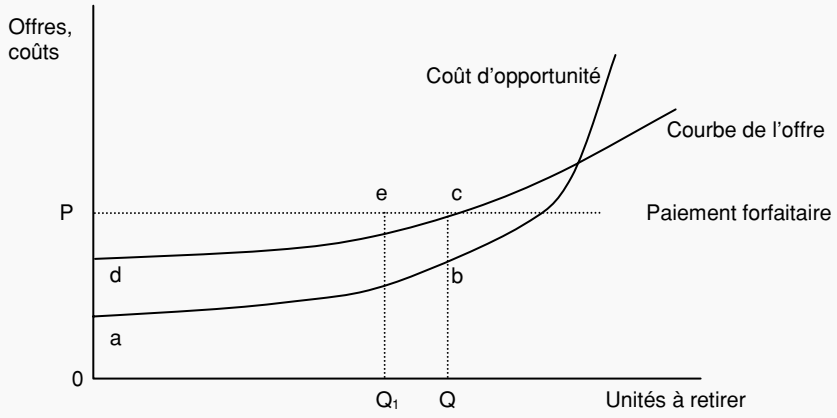
En principe, les ventes aux enchères (ou soumissions ou appels d'offre) sont le moyen le plus efficace de garantir la prise en compte dans le prix de rachat des navires et des licences des informations privées détenues par les soumissionnaires[4]. Le principal avantage des enchères, lorsqu'elles sont bien conçues, est qu'elles conduisent généralement à une bonne allocation des ressources, sans que les gouvernements aient besoin de connaître au préalable les valeurs ou les coûts des ressources. Ce résultat est atteint en encourageant la concurrence entre ceux qui font des offres pour obtenir des subventions à la sortie de flotte, en les forçant à attribuer, par le biais de leur offre, une valeur privée à leur bien. L'offre d'un pêcheur sera influencée à la fois par sa propre estimation de la valeur privée et par son estimation de ce qu'il sait des offres et des estimations privées des autres pêcheurs. L'analyse théorique indique que, dans le cadre de la procédure d'enchères standard, la stratégie optimale consiste à surenchérir légèrement de façon à ce que l'offre ne révèle pas les coûts d'opportunité réels des soumissionnaires (Latacz-Lohmann et Schilizzi, 2005). Ceux qui surenchérissent le plus sont ceux pour lesquels les coûts d'opportunité sont bas, alors que ceux qui ont des coûts d'opportunité élevés font des offres plus proches de leurs coûts réels. Cependant, les premiers sont généralement sélectionnés tôt dans le processus, de sorte qu'ils reçoivent un prix bien supérieur à leurs coûts réels.

Encadré 1.5. Comparaison entre la vente aux enchères et le paiement d'un prix forfaitaire

Un modèle d'enchères pour obtenir des subventions à la sortie de flotte peut être utile pour illustrer les effets de l'asymétrie de l'information sur l'efficacité relative des ventes aux enchères et du versement d'un prix forfaitaire. Le modèle, élaboré dans Latacz-Lohmann et Schilizzi (2005) et dans Schilizzi et Latacz-Lohmann, suppose que les pêcheurs sont neutres vis-à-vis du risque, qu'ils détiennent des informations privées sur le revenu qu'ils perçoivent de la pêche et que leurs stratégies de soumission d'offre sont fondées sur la conviction que l'organisme public compétent a arrêté une offre ou un niveau de paiement maximal acceptable par unité de service de désarmement (un prix de réserve inconnu des soumissionnaires potentiels). Un pêcheur soumettra une offre s'il pense retirer plus d'avantages de sa participation que de sa non-participation. Il peut être démontré que l'offre considérée comme optimale par le soumissionnaire augmentera de façon linéaire par rapport à ses coûts d'opportunité et à ses attentes concernant le prix de réserve. Ainsi, l'offre d'un soumissionnaire transmet des informations sur ses coûts d'opportunité et réduit l'asymétrie de l'information, sans toutefois la supprimer car la propriété de la révélation du coût de la vente aux enchères est limitée par le fait que l'offre reflète aussi ce que pense soumissionnaire sur le prix de réserve de l'organisme. Cela permet aux pêcheurs de faire une offre supérieure à leur coût d'opportunité réel et partant, de s'assurer une rente d'information découlant de l'asymétrie de l'information.

Ceci est démontré dans le graphique ci-dessous. La courbe optimale de l'offre se situe au-dessus de la courbe du coût d'opportunité jusqu'au point qui représente le soumissionnaire marginal (après lequel la participation à la vente cesse d'être optimale). Si l'organisme achète une quantité donnée (Q) d'unités à retirer dans le cadre d'une vente aux enchères, la dépense totale sera représentée par la zone située sous la courbe de l'offre du point 0 au point Q, c'est-à-dire la zone 0dcQ. Cette zone comprendra une rente d'information abcd, qui ira aux pêcheurs, étant donné que l'organisme ne connaît pas les coûts d'opportunité réels des soumissionnaires.

Coûts des enchères et des paiements forfaitaires



Sources: Latacz-Lohmann et Schilizzi (2005) ; Schilizzi et Latacz-Lohmann (sans date).

La figure montre aussi un système basé sur le versement de prix forfaitaire, ayant pour objet d'acheter Q unités à retirer (à supposer que l'organisme connaisse plus ou moins le prix d'enchère, à ce stade) Une vente aux enchères est en principe plus efficace par rapport au coût que le paiement d'un prix forfaitaire car, dans ce cas, la rente totale allant aux pêcheurs est représentée par la zone aPcb. Si l'objectif de l'organisme responsable du programme de sortie de flotte était de parvenir au rachat d'un nombre maximal d'unités pour un budget donné, les ventes aux enchères sont là aussi efficaces par rapport au coût. Pour un budget donné par OdcQ, une vente aux enchères aboutirait à l'achat de Q unités. En revanche, une vente aux enchères à prix fixe aboutira nécessairement à une quantité plus faible d'unités (Q1) car la courbe de l'enchère se situera partout au-dessous du paiement d'un prix forfaitaire. Dans le cas des ventes aux enchères à plusieurs tours, les soumissionnaires obtiendront à chaque nouveau tour de nouvelles informations sur le prix de réserve implicite et obtiendront une rente accrue (la courbe de l'enchère bifurque vers le haut et s'aplatit, augmentant l'écart entre la courbe du coût d'opportunité et la courbe de l'offre).

Dans les programmes de sortie de flotte mis en œuvre dans les pêcheries du monde entier, les ventes aux enchères gagnent rapidement du terrain. En effet, les pouvoirs publics tendent de plus en plus à utiliser ce mécanisme pour atteindre leurs objectifs environnementaux d'une manière efficace par rapport au coût, dans les situations où les informations sont incomplètes ou asymétriques, en particulier en ce qui concerne la gestion des terres agricoles (Chan *et al.,* 2003 ; Latacz-Lohmann et Schilizzi, 2005).[5] Dans la pratique, les systèmes d'enchères employés dans le cadre de ces programmes sont extrêmement différents les uns des autres, aussi faut-il les concevoir avec le plus grand soin pour qu'ils créent des incitations adaptées aux circonstances particulières. Le tableau 1.2 présente quelques-unes des principales variantes, mais le plus important est de choisir entre des enchères à prix unique ou des enchères inversées, des enchères fermées au premier ou au deuxième prix, à un ou plusieurs tours, les offres sous pli cacheté ou les offres ouvertes, ou encore les offres pondérées suivant certains critères. Par exemple, les enchères inversées discriminatoires sont de plus en plus courantes. Dans ces types d'enchères, l'organisme responsable des enchères accepte les offres, mais il les pondère ensuite en fonction d'une série de critères pour faire pencher les appréciations en faveur de groupes cibles particuliers. Dans le cas de la pêcherie de crabe royal et de crabe des neiges de la mer de Béring et des îles Aléoutiennes, aux États-Unis, le montant des offres étaient pondérés en fonction des antécédents de captures (en valeur) des navires individuels, pour que les navires les plus actifs arrivent en tête de classement (voir l'étude de cas du chapitre 2).

Tableau 1.2. Les mécanismes de formation des prix dans les programmes de sortie de flotte

Mécanisme de prix	Type	Modèle classique [a]	Avantages	Inconvénients	Exemples
Vente aux enchères	Enchères inversées	Les pêcheurs soumettent des offres sous pli cacheté. Offres classées et acceptées dans l'ordre croissant.	Surmonte le problème de l'asymétrie de l'information	Coûts de transaction élevés. Nécessite un grand nombre de soumissionnaires potentiels	Programme de rachat de la pêcherie commerciale de saumon de l'État de Washington
	Enchères inversées à plusieurs tours	Les pêcheurs soumettent des offres sous pli cacheté, durant le premier tour. Offres classées, évaluées et proposées aux moins distants. Offres révisées sollicitées une fois les informations sur le tour précédent publiées. Offres révisées classées, évaluées et proposées aux moins-distants, et ainsi de suite.	Surmonte le problème de l'asymétrie de l'information. L'amélioration de l'information favorise des offres plus proches des estimations réelles.	Coûts de transaction élevés. Nécessite un grand nombre de soumissionnaires potentiels. Les coûts augmentent au cours des tours successifs.	Programme de rachat de la pêcherie de saumon de Colombie Britannique (encadré I.6))

Tableau 1.2. Les mécanismes de formation des prix dans les programmes de sortie de flotte (*suite*)

Mécanisme de prix	Type	Modèle classique [a]	Avantages	Inconvénients	Exemples
Vente aux enchères	Enchères inversées discriminatoires	Les pêcheurs soumettent des offres sous pli cacheté. L'organisme pondère les offres selon des critères précis (*ex.* antécédents de captures du navire, en volume ou en valeur) pour établir une notation des offres ou les évaluer. Les offres sont classées et acceptés dans l'ordre croissant.	Surmonte le problème de l'asymétrie de l'information. Facilite le ciblage des rachats.	Coûts de transaction élevés. Manque de transparence par rapport au système de pondération (s'il n'est pas connu du public) Nécessite un grand nombre de soumissionnaires potentiels.	Pêcherie de crabe royal et de crabe des neiges de la mer de Béring et des îles aléoutiennes (États-Unis) (chapitre 2)
	Enchères inversées fermées au deuxième prix	Les pêcheurs soumettent des offres sous pli cacheté. Offres classées et acceptées, dans l'ordre croissant, mais le gagnant l'emporte au prix de la deuxième enchère la plus élevée.	Surmonte le problème de l'asymétrie de l'information. Révèle les évaluations des soumissionnaires	Coûts de transaction élevés. Nécessite un grand nombre de soumissionnaires potentiels.	..

Tableau 1.2. Les mécanismes de formation des prix dans les programmes de sortie de flotte (*suite*)

Vente aux enchères	Enchères au prix d'adjudication	Les pêcheurs soumettent des offres sous pli cacheté. Offres classées par ordre croissant et acceptées jusqu'à ce que le niveau de capacité souhaité soit atteint. Toutes les offres sont ensuite payées au même prix (unitaire) que la dernière offre acceptée (prix d'adjudication).	Encourage à faire des offres basses pour faire partie du groupe d'offrants acceptés	Coûts de transaction élevés. Risque de collusion. Le plus coûteux des systèmes d'enchères. Gains exceptionnels	Programme de sortie de flotte de 2001 pour l'Irlande du Nord (encadré I.8]
Prix forfaitaire	Prix forfaitaire	Paiement d'un prix forfaitaire par navire ou par permis. On peut choisir une approche « premier offrant, premier servi » ou cibler des navires particuliers.	Faibles coûts de transaction Transparent	Beaucoup d'informations requises pour que l'organisme fixe des prix justes. Possibilité de gains exceptionnels.	Programme de désarmement des crevettiers au Mexique (encadré I.7)
	Prix forfaitaire pondéré	Prix forfaitaire déterminé selon une formule combinant un ou plusieurs critères (ex: tonnage ou puissance du navire, antécédents de captures, espèces ciblées).	Faibles coûts de transaction	Beaucoup d'informations requises pour que l'organisme fixe des prix justes. Possibilité de gains exceptionnels	1 Programme de sortie de flotte français et plusieurs de l'UE (chapitre é)

Tableau 1.2. Les mécanismes de formation des prix dans les programmes de sortie de flotte (*suite*)

Mécanisme de prix	Type	Modèle classique a	Avantages	Inconvénients	Exemples
Négociation	Négociation directe	Négociations directes entre le pêcheur et l'organisme responsable du désarmement	Réalisable avec un petit nombre de navires ou de permis	Nécessite des connaissances symétriques. Entraîne des pertes de recettes et d'efficience	Rachat par des ONG dans la pêcherie de poissons de fond du Pacifique (États-Unis) (chapitre 2)
Évaluation indépendante		Offre basée sur l'évaluation par un tiers de la valeur d'un navire ou d'un permis (par exemple une compagnie d'assurance ou un ferrailleur). L'offre peut être un pourcentage de la valeur déterminée.	Processus indépendant et transparent	Coûts de transaction élevés. Ne révèle pas les prix de réserve. Possibilité de gains exceptionnels.	Programme de rachat islandais, dans le cadre du DFF (encadré I.3)

a. Si l'on rentre dans les détails, il existe de grandes différences dans la conception de ces mécanismes, en particulier pour ce qui est des ventes aux enchères. Les données fournies dans ce tableau n'ont qu'une valeur illustrative et ne prétendent pas être complètes.

A propos de l'utilisation des enchères dans les programmes de sortie de flotte, trois grandes questions méritent notre attention. La première est le risque d'une concurrence insuffisante entre les soumissionnaires. Plus le groupe de soumissionnaires potentiels est restreint, plus le niveau de concurrence est faible, et plus les probabilités de collusion et de comportement stratégique sont élevées. Ces problèmes peuvent se poser dans de petites pêcheries, ou lorsque l'organisme responsable de la sortie de flotte fait des appels d'offre pour différents types de navires ou diverses espèces ciblés, alors qu'il n'y a qu'un petit nombre de navires dans chaque catégorie. Ce problème est exacerbé par l'utilisation de critères d'admissibilité qui réduisent encore le nombre de soumissionnaires potentiels. Certains segments de la flottille peuvent ainsi se trouver exclus du ciblage.

Deuxièmement, il y a toujours le risque, avec les systèmes d'appel d'offres, que les soumissionnaires ne finissent par apprendre. Les enchères organisées en vue d'amener les pêcheurs à arrêter leur activité se déroulent parfois sur plusieurs années. Par exemple, on a eu recours à des enchères à plusieurs tours dans le programme de retrait de licences de la Colombie Britannique (encadré 1.6). Les pêcheurs ont ainsi la possibilité d'analyser les résultats des tours d'enchères précédents et de réviser leurs offres en conséquence. Dans d'autres cas, il se peut que des programmes de sortie de flotte se succèdent sans interruption ou à intervalles réguliers. Comme les pêcheurs s'y attendent, leurs stratégies d'enchères risquent fort d'être de plus en plus guidées par leur estimation personnelle du montant d'offre qui est susceptible d'être acceptée, plutôt que par leurs coûts d'opportunité réels. Le risque que cela se produise est relativement élevé dans les secteurs « organisés en réseau » comme celui de la pêche, où l'information se diffuse rapidement à travers des réseaux de communication efficaces d'organisations de producteurs ou de groupes de pression. Une étude du système d'enchères du programme de sortie de flotte du Royaume-Uni constate que les pêcheurs commençaient à connaître le système sur le bout des doigts, et que les propriétaires de bateaux ont si bien assimilé le système qu'ils arrivent de mieux en mieux à prévoir leurs chances de réussir à faire accepter leur offre pour des montants de plus en plus élevés (Nautilus, 1997).

Encadré 1.6. Les ventes aux enchères dans la pêcherie de saumon de Colombie Britannique

En 1996 et en 1998-2000, deux programmes de retraits de licences ont été mis en place dans la pêcherie de saumon de Colombie Britannique, après l'échec relatif de trois précédents programmes de rachat mis en œuvre entre 1970 et 1993, qui n'ont pas réussi à limiter suffisamment l'effort de pêche et à garantir la viabilité financière de la pêcherie. Dans le cadre du Plan Mifflin, le programme de 1996 a comporté une vente aux enchères inversée à deux tours pour retirer au total 797 licences de pêche au saumon, représentant 20 % de la flottille, pour un budget total de 78,6 millions CAD. Un régime de licences territoriales de pêche a été créé pour les trois différents types d'engins utilisés dans la pêcherie (lignes de traîne, filet maillant et senne coulissante) afin de réduire les externalités de surencombrement dans certaines zones. Le programme de rachat de 1998-2000 visait lui aussi à rationaliser la pêcherie, et il a fait appel à des enchères inversées à trois tours pour supprimer des licences. A l'issue de ce processus, 1 409 licences au total ont été retirées (soit 43 % de la flottille) pour un coût de 195 millions CAD.

Ces ventes aux enchères ont permis de recueillir des informations sur la manière dont ces ventes peuvent influer sur le comportement des pêcheurs. Premièrement, les pêcheurs ont dans l'ensemble soutenu le système d'enchères inversées volontaires en 1996 car celui-ci permettait à tous les pêcheurs éligibles de soumettre des offres pour quitter la profession. Toutefois, les rachats n'ont pas eu les mêmes répercussions sur tous les types d'engins. Ce résultat inattendu a suscité des préoccupations parmi les pêcheurs qui craignaient une main mise des entreprises sur la pêcherie, car les senneurs appartenaient principalement à de grosses entreprises de pêche, ce qui risquait de fausser les allocations futures de quotas de pêche entre les trois types d'engins. On s'est donc efforcé dans les cycles ultérieurs du programme de rachat de 1998-2000 de se concentrer sur le retrait des licences de pêche à la senne.

Deuxièmement, le processus de rachats à plusieurs tours a accru les coûts administratifs, mais il a eu l'avantage de permettre à l'instance de réglementation responsable de l'organisation des enchères d'ajuster les paiements pour cibler des groupes de pêcheurs spécifiques en adaptant les critères d'acceptation des offres et en permettant aux pêcheur de les reformuler. Ceci a réduit les comportements stratégiques des pêcheurs qui ont pu faire des offres plus proches de leur estimation réelle de la valeur privée de leur bien. Cette flexibilité a également permis à l'instance de règlementation de retirer une proportion beaucoup plus grande de la flottille de senneurs au cours de la dernière vague de rachats, et pour un coût moindre de celui auquel l'opération se serait faite s'il n'y avait eu qu'un tour.

Troisièmement, il est intéressant d'étudier l'évolution des prix payés pour les licences, d'un programme de rachat à l'autre et entre deux tours d'un même programme de rachat (voir tableau). Le prix moyen a augmenté entre les deux tours du premier programme, puis a fléchi durant le premier tour du deuxième programme pour remonter par la suite. Ceci s'explique très probablement par le processus d'apprentissage à l'issue de chaque tour d'un programme, et par le fait que le premier programme n'avait pas réussi à réduire l'effort, de sorte que des offres plus basses ont pu être acceptées quelques années plus tard dans le deuxième programme.

Prix moyens payés par licence dans les programmes de rachat de 1996 et de 1998-2000

Type d'engin	Programme de 1996		Programme de 1998-2000		
	Tour 1	Tour 2	Tour 1	Tour 2	Tour 3
	CAD	CAD	CAD	CAD	CAD
Senne	405 118	443 475	420 152	432 115	435 578
Filet maillant	73 719	84 702	77 880	80 830	84 231
Ligne de traîne	70 881	82 136	77 532	82 150	85 872
Total licences retirées	396	401	99	645	665

Source: Grafton et Nelson (2005).

Troisièmement, certains types de ventes aux enchères peuvent avoir des coûts de transaction élevés aussi bien pour les pêcheurs que pour les pouvoirs publics, à tel point que ces frais fixes initiaux peuvent dissuader les pêcheurs de participer au programme. Un système d'enchères discriminatoires, par exemple, alourdit considérablement les coûts administratifs à la charge des pouvoirs publics, car il faut beaucoup plus de temps pour évaluer et pondérer les offres. En outre, la légitimité du système de pondération ou des groupes cibles choisis risque d'être contestée, ce qui tend à créer une certaine incertitude quant au résultat du processus d'appel d'offres et à l'avenir de la pêcherie.

Montants forfaitaires

Les systèmes basés sur le paiement d'un prix forfaitaire peuvent l'emporter en simplicité administrative sur les ventes aux enchères, réduire les coûts de transaction et accroître la transparence. Alors que dans une vente aux enchères, la décision des pêcheurs repose sur une stratégie d'offres complexe, dans ce cas leur décision est relativement évidente puisqu'elle se limite à accepter ou à refuser. Cela diminue l'incertitude et les coûts de transaction pour les pêcheurs comme pour l'organisme compétent. Toutefois, les versements forfaitaires risquent davantage de manquer d'efficience dès lors que des problèmes se posent si le prix est fixé à un niveau trop élevé ou trop bas (voir ci-dessous).

Deux types de systèmes basés sur le paiement d'un prix forfaitaire prédominent : le paiement d'un forfait par navire ou par licence, ou le paiement d'un prix forfaitaire par licence ou par navire, pondéré selon des critères spécifiques (tels que le tonnage ou la puissance du navire, ou l'espèce ciblée). Souvent ces deux types de systèmes sont assortis en outre d'une évaluation par le gouvernement des candidatures en fonction de

critères spécifiques, en vue de déterminer si les offres permettent d'optimiser les ressources ou d'atteindre des objectifs particuliers (ce processus est parfois appelé soumission comparative ou « concours de beauté » (Pratt et Valletti, 2001). Le degré de transparence de ces évaluations dépend de deux facteurs : la connaissance et la compréhension qu'ont les pêcheurs des critères d'évaluation et le degré d'objectivité de l'évaluation, celle-ci pouvant être remplacée par un jugement subjectif si les critères de sélection sont vagues ou si des facteurs de pondération arbitraires sont appliqués à chaque critère.

Pour que les systèmes basés sur le paiement d'un prix forfaitaire assurent une allocation efficace, l'asymétrie de l'information entre le gouvernement et les professionnels du secteur ne doit pas être excessive et les objets du rachat (navires ou licences) doivent être relativement homogènes d'un pêcheur à l'autre. En effet, l'efficacité du système de montants forfaitaires ne dépend pas la possibilité d'avoir des informations sur l'estimation par les pêcheurs de la valeur de leurs navires ou de leurs licences. La surindemnisation de pêcheurs « inefficaces » est donc un inconvénient accepté de ce mécanisme. On peut certes tenter de refléter les valeurs des navires et des licences observées sur le marché, mais elles ne correspondront que rarement à l'estimation de leur valeur privée (courbe du coût d'opportunité de l'encadré 1.5). Les programmes reposant sur le paiement d'un montant forfaitaire sont donc d'autant moins efficaces que les ventes aux enchères, aussi bien du point de vue de l'allocation des ressources que par rapport au coût, que les asymétries de l'information et l'hétérogénéité entre les soumissionnaires (en termes de coûts d'opportunité) sont grandes.

Le recours à des versements forfaitaires est relativement rare, mais ce système a été utilisé dans la pêcherie crevettière du Mexique, où plus de 200 navires ont été désarmés dans le cadre d'un programme pilote en 2005 (encadré 1.7). Comme la flottille de crevettiers était relativement homogène, il a été plus facile de déterminer un montant forfaitaire par navire. Dans le cadre des programmes de rachat des navires opérant dans la pêcherie italienne de clams en 1996 et en 2000, un forfait de 130 000 EUR a été versé pour chaque navire volontairement retiré. En outre tout marin pêcheur qui acceptait de se retirer de la pêche à la drague des clams a reçu une somme de 6 500 EUR (Spagnolo, 2004).

Encadré 1.7. Programme de sortie de flotte des crevettiers au Mexique

Un programme d'arrêt définitif des navires, financé dans le cadre du programme *Alianza Contigo,* a récemment été mis en place par les pouvoirs publics pour remédier à la crise persistante de la pêche à la crevette dans le Pacifique et le Golfe du Mexique, qui était due au nombre excessif de navires, à l'amenuisement des ressources et à la faible rentabilité. Le gouvernement a lancé le programme à la fin de l'année 2004 et les premiers navires ont été retirés en 2005. Ce programme proposé sur la base du volontariat ne prévoyait pas de désarmement ciblé. Une somme fixe de 100 000 MXN a été versée pour chaque navire retiré avec sa licence. Pour pouvoir participer au programme, les navires devaient avoir un permis en cours de validité, le registre des captures débarquées au cours de la dernière saison (il devait donc s'agir de navires en activité), et ne pas avoir d'amendes non réglées. Le personnel de l'organisme des pêches mexicain, CONAPESCA, a évalué les offres pour s'assurer qu'une capacité suffisante était retirée des deux pêcheries côtières mexicaines. En 2005, 222 navires ont été retirés dans le cadre de ce programme, soit environ 10% de l'ensemble de la flottille de crevettiers. Il s'agissait d'un programme pilote dont la poursuite dépendait des financements futurs. Il est prévu d'étendre le programme aussi bien au sein de la pêcherie de crevettes qu'à d'autres pêcheries.

Source: OCDE (2006).

Les dispositifs basés sur des prix forfaitaires pondérés gagnent du terrain en Europe. Chaque États membres de l'UE peut ensuite ajouter un élément de pondération pour adapter les demandes de rachat soumises par les pêcheurs à ses objectifs spécifiques, en termes de flottille, de pêcherie ou d'espèces ciblées. En France, par exemple, les aides versées dans le cadre du programme de 2006 sont pondérées en fonction des espèces de poisson ciblées par les navires (voir l'étude de cas dans le chapitre 3). Dans le cadre de ce programme de 2006, peuvent prétendre à 100 % du montant maximal de l'aide les chalutiers français pêchant en Méditerranée, les pêcheurs de soles opérant dans le golfe de Biscaye, et les navires ciblant essentiellement l'anchois, le maquereau, le chinchard et quelques espèces des grands fonds. En revanche, les navires prélevant la langoustine, la cardine et le merlu dans quelques zones bien délimitées du CIEM ont droit à 80 % du montant maximal de l'aide, alors que le reste de la flottille n'a le droit qu'à 50 % du montant maximal de l'aide financière.

Au Danemark, des programmes de sortie de flotte ont fait appel au paiement de prix forfaitaires pondérés par navire, avec, toutefois, une procédure de soumission comparative pour sélectionner les navires pouvant bénéficier des subventions. Cette procédure était basée sur un système de points en vertu duquel les demandes d'aide au désarmement étaient pondérées en fonction de catégories prédéfinies telles que l'âge du navire, la composition par espèces des captures, l'âge du patron pêcheur et le nombre de jours en mer (Nautilus, 1997). Les pondérations relatives pour chaque

catégorie étaient modifiées chaque année pour tenir compte des priorités dominantes en matière de gestion des pêches.

Autres mécanismes de prix

Les autres mécanismes de formation des prix qui ont été utilisés dans les pays de l'OCDE sont les négociations directes entre les pêcheurs et les instances compétentes, et les paiements basés sur des évaluations indépendantes. Ces deux mécanismes peuvent être efficaces quand le nombre de candidats potentiels à la sortie de flotte est très restreint, ou quand on veut atteindre des objectifs spécifiques dans une petite pêcherie. En outre, les évaluations indépendantes peuvent aussi être utiles quand on veut rendre le processus de fixation des prix plus transparent. Toutefois en général, ces deux mécanismes de formation des prix ne résolvent pas le problème de l'asymétrie de l'information. En effet, dans une négociation, le gestionnaire se trouve en règle générale dans une position nettement défavorisée. Les mécanismes sont très peu efficaces par rapport au coût car ils n'ont que très peu de rapport avec le coût d'opportunité ou avec la volonté des pêcheurs à recevoir une indemnité. Les gouvernements peuvent être dans une position de relative faiblesse pour marchander car ils n'ont pas d'informations sur l'estimation de la valeur privée par les pêcheurs et sur leur disposition à recevoir une compensation pour quitter la pêcherie.

Résumé

En résumé, il est clair qu'un compromis doit être trouvé entre, d'une part, l'efficacité allocative et le rapport coût-efficacité (optimisation des ressources) et, d'autre part, les coûts d'administration et de transaction des divers types de mécanismes des prix. Les ventes aux enchères sont le mécanisme le plus avantageux s'il existe une forte asymétrie de l'information entre les pêcheurs et les pouvoirs publics, s'il existe un groupe potentiel important de soumissionnaires et si les évaluations privées des pêcheurs sont hétérogènes. Les systèmes basés sur le paiement d'un prix forfaitaire tendent à être beaucoup plus simples sur le plan administratif que les ventes aux enchères, ce qui réduit les coûts de transaction et améliore la transparence. Toutefois, ils procurent à de nombreux bénéficiaires des gains exceptionnels, et ils sont moins efficaces que les ventes aux enchères du point de vue allocatif et par rapport au coût. Ces facteurs doivent être pondérés compte tenu des objectifs du programme, des contraintes budgétaires, du climat politique et des attitudes des parties prenantes dans les pêcheries et les différents pays, pour choisir le mécanisme le plus approprié.

Conditions imposées pour l'utilisation ultérieure du navire ou de la licence

Les programmes de sortie de flotte sont généralement assortis de conditions relatives à l'utilisation du navire, de la licence ou de l'engin acheté après l'achèvement du programme. Les navires qui ne sont pas mis à la casse ou contraints de cesser toute activité halieutique peuvent être utilisés dans une autre pêcherie, ce qui risque tout simplement d'avoir pour effet de transférer les problèmes de surcapacité d'une pêcherie à l'autre, tout en procurant un gain exceptionnel aux armateurs à la pêche. Dans les pays de l'OCDE, les programmes de sortie de flotte des navires exigent généralement que les navires soient déchirés, affectés à des utilisations autres que la pêche ou vendus à un autre pays. Dans la pratique, la plupart des navires sont mis à la casse car la demande et les autres usages possibles en dehors de la pêche sont limités ; ce marché particulier est relativement restreint. En outre, l'exportation de navires désarmés provenant de pays de l'OCDE a considérablement diminué ces dernières années car les pays sont de plus en plus conscients du fait que ces navires risquent d'être utilisés pour des activités de pêche illégale, non déclarée et non règlementée (INDNR) Ainsi, au sein de l'Union européenne, l'exportation de navires vers des pays tiers n'est plus assimilée à une cessation définitive d'activité donnant droit à des concours publics.

Jusqu'à leur modification le 31 décembre 2002, les règlements de l'UE sur le désarmement (EC 2792/99) autorisaient la vente des navires à des pays extérieurs à l'UE, à condition qu'ils ne reviennent jamais dans les eaux de l'UE. On a pu constater que les dispositions spécifiques régissant cet aspect de la règlementation communautaire sont complexes et qu'il ne serait pas rentable de mettre en place des mécanismes de contrôle pour s'assurer que les navires ne reviennent pas dans les eaux de l'Union européenne (DEFRA, 2006).

Les licences rachetées sont généralement confisquées et ne peuvent plus être utilisées. Dans certains cas, les navires sont désarmés mais leurs propriétaires conservent une licence, ce qui peut poser un problème car ceux-ci peuvent toujours réinvestir dans la pêcherie en utilisant leur licence. Cela s'est du reste produit dans un certain nombre de pêcheries (par exemple, la pêcherie de saumon de l'État de Washington (Muse, 1999). Le retrait simultané du navire et du permis ou de la licence de pêche semble être la stratégie la plus efficace.

Effet des attentes des pêcheurs et risque moral

L'effet dévastateur des attentes des pêcheurs sur l'efficacité des programmes de sortie de flotte a également été étudié de manière approfondie (Munro et Sumaila, 2001 ; Clark *et al.*, 2005). Les pêcheurs utilisant leur expérience ont tendance à anticiper les mesures des pouvoirs publics et le versement des aides à la restructuration et ajustent leur comportement en conséquence. Si les pouvoirs publics sont intervenus à plusieurs reprises dans le passé en versant des primes à la sortie de flotte en réponse à une diminution des stocks ou d'effort et de capacité excédentaires, les pêcheurs courent un risque bien moindre lorsqu'ils prennent leurs décisions d'investissement. En conséquence, quel que soit le type de régime de gestion en place (même en présence de quotas individuels transférables), on peut démontrer que l'attente d'aides à la restructuration réduira les coûts prévus d'ajustement et se traduira par un niveau supérieur au niveau optimum d'investissement dans les navires, avec des répercussions négatives sur les stocks.

Non seulement, les programmes de sortie de flotte modifient les attentes des pêcheurs concernant les décisions d'investissement, mais ils les incitent à adopter un comportement stratégique pour dévier en leur faveur les résultats du processus de soumission. Les pêcheurs sont des agents économiques rationnels, et il est logique qu'ils apprennent avec l'expérience. Cela a déjà été noté plus haut à propos des ventes aux enchères au Royaume-Uni (Nautilus ,1997 ; Poseidon, 2005).

Le comportement stratégique a également posé un problème dans un programme de rachat volontaire au Taipei chinois. Après un premier cycle de rachats étalés sur la période 1991-95, un deuxième cycle a été inauguré en 2000- 2005. Lors que ce dernier a débuté en 2000, le prix offert par le gouvernement, à savoir 18 000 TWD /GRT, n'a été accepté que pour cinq navires (Sun, 2006). Le gouvernement a relevé le prix de rachat à 50 000 TWD/GRT pour les navires inférieurs à 5 GRT, alors que le prix offert pour les navires de plus de 100 GRT est resté le même. Les pêcheurs n'ont pratiquement pas réagi, principalement parce qu'ils se retenaient, prévoyant que des programmes encore plus intéressants seraient introduits à l'avenir. Ceci a incité le gouvernement à changer de stratégie en commençant par des prix élevés, en particulier pour les plus petits navires, de façon à ce que ceux qui retardaient leur décision de vendre soient pénalisés par des prix plus bas.

Plus largement, s'agissant des attentes, la compensation accordée au titre de la réforme structurelle dans un secteur donné risque de faire tache d'huile ailleurs. Dans la filière halieutique, les pêcheurs observent les mesures gouvernementales prises dans d'autres pêcheries et dans d'autres

secteurs, puis adaptent leur comportement et leurs attentes en conséquence. Par exemple, l'octroi d'une aide au désarmement dans une pêcherie, ou l'aide à la restructuration dans une branche d'activité différente, peut susciter des demandes d'aide comparable alors que les situations n'ont rien de commun, indépendamment des raisons justifiant un tel soutien.

Une illustration en a été donnée par les dispositions prises au Canada après la fermeture, en 2003, de la pêche de trois stocks de morue. À la différence des fermetures qui avaient frappé ces mêmes stocks pour la campagne 1992/93, celle de 2003 n'a pas été accompagnée par un programme de retrait de permis (PRP, ni par un programme de rachat de permis) (Ruseski, 2006). Les attentes créées par l'intervention gouvernementale, à savoir une aide à l'adaptation accordée dans diverses pêcheries (ainsi que dans la pêcherie de morue), ont conduit les pêcheurs à exiger un autre PRP. Toutefois, ils n'ont pas été entendus car la fermeture de 2003 devait être de longue durée, sans date ni critère de réouverture, et ce type de programme n'a pas été jugé propice à l'adaptation sociale nécessaire : les PRP visent en effet à améliorer les perspectives d'efficience économique ou de conservation des ressources. Les pouvoirs publics ont préféré accorder une aide au revenu pendant une période de transition aux personnes touchées par la fermeture, de manière à réduire le coût social, et des fonds au titre du développement économique pour offrir des débouchés, en dehors du secteur de la pêche, aux pêcheurs et aux employés des installations de transformation privés d'emploi.

Un certain nombre de problèmes de « risque moral » se posent aussi dans les programmes de sortie de flotte[6]. Les navires achetés sont souvent plus vieux et moins productifs que ceux qui restent en activité et le programme accélère le départ de ces navires marginaux qui auraient de toute façon quitté la pêcherie. Le programme facilite et accélère leur sortie, généralement à un prix plus élevé que celui auquel ils auraient été vendus sans intervention. Cela peut encourager les pêcheurs à retarder leur retrait naturel ou leurs plans de sortie pour bénéficier des primes à la sortie de flotte attendues.

Évaluation *ex-post*

Une évaluation à posteriori de l'efficacité et de l'impact des programmes de sortie de flotte permettra de comprendre si les aides versées ont atteint leurs objectifs. Ces évaluations sont conformes aux principes de bonne gouvernance. En outre, elles fournissent des informations et des enseignements utiles pour la conception et la mise en œuvre des futurs programmes de sortie de flotte. Ces évaluations à posteriori semblent être

réalisées au cas par cas, et aucun pays de l'OCDE n'a un processus d'évaluation systématique en place.

On distingue en gros quatre types d'évaluations à posteriori. Premièrement, les gouvernements nationaux entreprennent occasionnellement des évaluations approfondies des programmes de sortie de flotte. Ces évaluations, qui sont généralement entreprises à la demande des services ministériels des pêches lorsque l'efficacité de programmes en cours et passés est mise en doute, ont pour objet d'aider les pouvoirs publics à prendre leurs décisions en connaissance de cause. Ces évaluations peuvent aussi être demandées par les ministères budget et des finances qui ont tout intérêt à ce que l'argent public soit dépensé de manière efficace. En 1997, le ministère de l'Agriculture, de l'alimentation et des pêches du Royaume Uni a chargé le cabinet-conseil, Nautilus Consultants, de réaliser une étude détaillée des programmes de désarmement des navires mis en place au Royaume-Uni entre 1993 et 1996 (Nautilus, 1997). Le rapport contenait un certain nombre de recommandations, dont quelques-unes ont été intégrées dans des programmes de désarmement ultérieurs ou dans des réformes de la gestion des pêches. Toujours au Royaume-Uni, une évaluation à mi-parcours de l'utilisation de l'Instrument financier d'orientation de la pêche (IFOP) durant la période 2000-06 a été entreprise pour analyser l'état d'avancement du programme, guider l'évaluation à posteriori de l'IFOP (qui prendra fin en 2009) et préparer le cycle de financements de 2007-13 au titre du Fonds européen pour la pêche (FEP) (Poséidon, 2005). Cette évaluation à mi-parcours incluait un rapport sur l'adoption et l'impact des programmes de sortie de flotte au Royaume-Uni, de 2000 à 2003. Il est intéressant de noter que le rapport recommandait entre autres d'effectuer une étude des coûts et avantages des programmes de désarmement des navires.

Deuxièmement, il est arrivé que des vérificateurs nationaux des comptes se penchent sur des programmes de sortie de flotte spécifiques et effectuent des études approfondies de leur efficacité. Ces études sont ordinairement réalisées parce que le vérificateur des comptes a constaté qu'il pourrait y avoir des inefficacités dans les dépenses publiques ou parce que le gouvernement en fonction a expressément porté ces programmes à l'attention du vérificateur. Le récent rapport d'octobre 2006 du *Northern Ireland Audit Office* sur les programmes de désarmement mis en œuvre en Irlande du Nord en 2001 et 2003 (encadré 1.8), en est un exemple. L'Audit Office a, entre autres, souligné que le ministère de l'Agriculture et du développement rural d'Irlande du Nord aurait dû achever son évaluation du programme de 2001 avant de mettre en œuvre le programme suivant. Aux États-Unis, le *General Accounting Office* (l'organe de vérification du Congrès des États-Unis) a examine les résultats de trois programmes de rachat (concernant les pêcheries de poissons de fond de Nouvelle

Angleterre, de lieu de la mer de Béring et de saumon de l'État de Washington) (GAO, 2000). Le GAO a recommandé que les programmes de rachat futurs soient conçus de manière à empêcher les pêcheurs participant à un rachat d'accéder à une pêcherie dont la capacité est excédentaire ; restreindre l'utilisation des permis de pêche inactifs dans une pêcherie qui a fait l'objet d'un programme de rachat en raison de problèmes de surcapacité ; identifier des mécanismes pour minimiser les incitations à accroître la capacité dans une pêcherie ciblée pour un rachat, et mettre au point et évaluer des mesures des performances pour analyser les résultats des programmes de rachat futurs.

Encadré 1.8. Vérification des programmes de sortie de flotte de l'Irlande du Nord

Trois programmes de sortie de flotte ont été utilisés en Irlande du Nord: un programme à l'échelle du RU mis en oeuvre de 1994 à 1998 par le ministère de l'Agriculture, de l'alimentation et des pêches du Royaume-Uni ; et deux programmes exécutés en 2001 et 2003 par le ministère de l'Agriculture et du développement rural de l'Irlande du Nord. En octobre 2006, le Contrôleur et le Vérificateur général des comptes d'Irlande du Nord ont soumis un rapport examinant la structure, la mise en œuvre et l'impact des programmes de modernisation et de sortie de flotte des navires opérant dans le secteur de la pêche en Irlande du Nord. Le rapport avait été demandé par la Chambre des Communes. Cette requête était motivée entre autres par les nombreuses contestations légales soulevées au sujet de la mise en œuvre et des résultats du programme de sortie de flotte de 2001.

Le rapport de vérification des comptes portait sur les programmes de désarmement de 2001 et de 2003 et a fait un certain nombre de remarques négatives ou de recommandations concernant la conduite et le résultat des programmes, notamment:

- Des erreurs dans l'application du mécanisme d'enchères au prix d'adjudication dans le programme de 2001, qui ont conduit à exclure des soumissions normalement admissibles de l'ensemble final de soumissions acceptées, et à accepter des soumissions non éligibles. Ceci a accru le coût du programme et conduit à un retrait de capacité inférieur au niveau potentiel. A cause de ces erreurs, le ministère a également été l'objet de diverses contestations légales coûteuses.

- Le mécanisme de prix d'adjudication pourrait ne pas conduire à une optimisation des ressources en raison de la probabilité élevée de collusion entre les pêcheurs.

- "Conformément aux bonnes pratiques, le ministère aurait dû achever son évaluation du programme de 2001 avant d'introduire le programme suivant " (p. 28).

suite

- Le Département devrait envisager d'utiliser (entre autres) la « réduction de l'effort de pêche » comme mesure des performances, pour évaluer l'impact du désarmement.

- Les programmes "n'ont pas atteint généralement – et même de loin parfois – leurs objectifs de performance, à savoir la quantité de retraits effectués, et leur coût" (p, 34).

Le rapport était très critique, mais mettait en évidence le rôle essentiel d'une évaluation indépendante pour garantir que les programmes procurent un avantage net et atteignent leurs objectifs, tout en fournissant des recommandations pour améliorer les performances des programmes futurs du même type.

Source: Northern Ireland Audit Office (2006).

Troisièmement, les évaluations peuvent être entreprises par des instances supranationales (comme la CE) ou par des organisations intergouvernementales (comme l'OCDE). La Commission européenne examine régulièrement les dépenses engagées au titre de l'IFOP dans les pays, mais ses rapports portent sur l'adoption des mécanismes de financement au titre des diverses composantes de l'IFOP plutôt que sur l'efficacité de programmes spécifiques. Des études comparées entre pays, telles que ce rapport de l'OCDE, fournissent des renseignements précieux sur les leçons tirées de l'expérience des pays et peuvent aider à discerner les avantages et les inconvénients des différentes approches envisageables. Elles ne sauraient, cependant, se substituer à des évaluations détaillées des programmes au niveau des pays.

Enfin, les universités réalisent des recherches sur les coûts et les avantages économiques des programmes de sortie de flotte. Un simple coup d'œil à la bibliographie de ce rapport montre que les universités ont fourni une bonne part des informations permettant d'évaluer ces programmes. Dans certains cas, ces recherches sont subventionnées par les gouvernements. Les évaluations effectuées par les milieux universitaires ont pour principal avantage d'être indépendantes et de s'appuyer sur des outils et des analyses économiques de pointe. Ce qui est véritablement difficile est d'amener les pouvoirs publics à tenir compte des conclusions de ces études lors de la formulation de leurs politiques.

Notes

1. Voir Campbell (1989), Holland *et al*. (1999), Banks (1999), Cunningham et Greboval (2001), Munro et Sumaila (2001), Clark *et al*. (2005), Squires *et al.* (2006), OCDE (2006a), Hannesson (2007). Récemment, la littérature s'est essentiellement enrichie d'un ensemble d'analyses et d'études de cas qui ont été présentées lors d'une réunion internationale organisée aux États-Unis en 2004 (Curtis et Squires, 2007).

2. On notera que le rapport du GAO se limite au rachat de navires. Le rachat de permis n'a pas été examiné par le GAO, mais a repris dans sa conception certaines des idées avancées par le GAO pour le rachat dans d'autres domaines.

3. Parmi les facteurs en cause, le rachat de navires allait de pair avec plusieurs autres programmes appliqués alors pour soutenir financièrement la flotte de pêche aux poissons de fond. Les participants qui, après avoir vendu leur navire, en ont acheté un autre ont vu leur situation financière s'améliorer. On peut considérer que ce transfert de richesses du secteur public au secteur privé entre dans le coût encouru pour faciliter la transition vers une pêcherie plus durable, étant entendu qu'il en résulte une réduction de la capacité globale. Toutefois, il y a lieu de se demander pourquoi un tel transfert devrait être supporté par les contribuables.

4. La conception des ventes aux enchères dans diverses circonstances est largement documentée ; voir Klemperer 2003 pour un examen de la littérature existante.

5. Aux États-Unis, par exemple, le *Conservation Reserve Program* utilise un système d'enchères pour attribuer les contrats de gestion des terres aux agriculteurs, sur une base concurrentielle. Les contrats de gestion des terres précisent les pratiques de conservation que devront adopter les adjudicataires, en échange du paiement reçu. Un système de ce type a également été essayé en Australie dans le cadre du Bush Tender Program, dans lequel les propriétaires fonciers soumettent des offres pour bénéficier d'aides pour mener des activités de conservation sur leurs exploitations (par exemple, pour préserver la végétation endogène et les bandes riveraines, etc.) (Stoneham 2000; Chan *et al.* 2003).

6. Le risque moral est la possibilité que la redistribution du risque (comme dans le cas de l'assurance, qui transfère le risque de l'assuré à l'assureur) modifie le comportement des individus.

Chapitre 2.

Quelques études de programmes de sorties de flotte

Sont présentées dans ce chapitre un certain nombre d'études de cas sur des programmes de sorties de flottes récemment expérimentés dans des économies membres et non membres de l'OCDE. Ces programmes ont des contenus extrêmement variable et comporte des exemples de rachats obligatoires de navires, des plans de sorties de flottes toujours en cours, des rachats financés par le secteur ainsi que l'acquisition de permis financée par des ONG. Ces études de cas sont présentées dans le but de faire ressortir les enseignements tirés d'un éventail d'expériences de conception et de mise en œuvre de ces programmes. En particulier, il est instructif de mettre en évidence les facteurs clés qui déterminent le succès ou l'échec de ces programmes.

Les programmes étudiés dans ce chapitre comprennent :

- Le rachat de navires financé par le secteur dans la pêcherie de crabe royal et de crabe des neiges des îles Aléoutiennes/de la mer de Béring ;
- Le rachat de permis financé par des ONG dans la pêcherie de poisson de fond du Pacifique aux États-Unis ;
- Le programme australien d'aide à la cessation définitive de l'activité de pêche dans le cadre du dispositif global d'ajustement structurel mis en place sous le nom de *Securing our Fishing Future* ;
- Le programme obligatoire de sorties de flotte mis en place pour les thoniers palangriers au Taipei chinois ; ainsi que
- Les plans de sorties de flottes en France.
- Programmes de sortie de flotte mis en place en Corée pour les flottes côtières et hauturières.

Programme de rachat des navires financé par l'industrie dans la pêcherie américaine du crabe royal et du crabe des neiges des îles Aléoutiennes/de la mer de Béring

Cette étude de cas décrit le programme de rachat de navires financé par le secteur, qui a précédé la mise en place d'un programme de quotas individuels de pêche dans les pêcheries de crabe des îles Aléoutiennes/de la mer de Béring au large de l'Alaska. Cette pêcherie est gérée conformément au plan de gestion des pêches, élaboré par le Conseil de gestion des pêcheries du Pacifique Nord (NPFMC) en vertu de la Loi Magnuson-Stevens. Dans le cadre de ce plan mis en œuvre en 1989, la gestion des pêcheries est dévolue à l'État, le Service national des pêcheries maritimes (NMFS) et le NPFMC assurant le contrôle au niveau fédéral. La pêcherie en question comporte sept espèces de crabe, dont trois sont surexploitées et font l'objet d'un plan de reconstitution des stocks. Le volume moyen brut des débarquements au cours de la période 2000-2005 avoisinait 135 millions USD par an. Parallèlement au contrôle des entrées, les mesures de gestion comportent le plafonnement des captures, l'interdiction de la pêche dans certaines zones et la fermeture de la pêche pendant certaines périodes, des restrictions applicables aux engins (utilisation de casiers uniquement), la capture de mâles seulement, et des mesures relatives aux captures accessoires (anneaux d'échappement/taille de la poche, panneaux dégradables pour l'échappement des animaux) ainsi que le plafonnement des captures par casiers.

La capacité nationale dans la pêcherie a rapidement augmenté après l'exclusion des navires étrangers de pêche au crabe à la suite de la déclaration de la ZEE des 200 milles des États-Unis. La pêcherie fonctionnait en accès libre jusqu'à ce que soit mis en place, par le NPFMC en 1992, le moratoire sur les entrées de nouveaux navires. Les navires devaient obtenir un certificat de pêche transférable qui leur permettrait de pêcher lorsque le moratoire entrerait en vigueur[1]. Ce moratoire a été approuvé, a finalement été mis en place par le NMFS en 1995 et est resté en vigueur jusqu'à la fin de 1999. Jusqu'à l'instauration du moratoire, les pêcheurs pouvaient accéder librement à cette pêcherie avec tous les permis délivrés par l'État de l'Alaska. La nature compétitive de la pêche encourageait les pêcheurs à pratiquer la course au poisson, ce qui aboutissait à un raccourcissement extrême de la durée de pêche dans la plupart des pêcheries (cette durée ne dépassant pas 2 à 3 jours dans certains cas) (Leal *et al.*, 2004). La brièveté des campagnes de pêche forçait les pêcheurs à livrer toutes leurs captures aux transformateurs sur une période très courte, ce qui se traduisait par une surabondance de crabe sur le marché et la chute des prix à quai perçus par les pêcheurs. De plus, cette cadence élevée de la

pêche se traduisait par une augmentation des coûts de la pêche, rendait plus compliquées l'évaluation et la gestion des stocks et se traduisait par des conditions de travail extrêmement dégradées pour les marins pêcheurs. La pêcherie était en outre extrêmement surcapitalisée.

En juin 1995, le NPFMC a adopté le Programme de limitation des permis qui définissait les critères à remplir par les titulaires de permis, et notamment les volumes autorisés de débarquement pendant une période donnée (voir sur le tableau 4 l'historique des initiatives de gestion dans la pêcherie de la mer de Béring et des îles Aléoutiennes). Ce Programme de limitation des permis est entré en vigueur en 1999. Or, en dépit de ce programme et du moratoire, la surcapitalisation dans cette pêcherie de crabe est restée extrême. Le ministère de la Chasse et de la pêche de l'Alaska, qui contrôle les activités halieutiques, précise qu'en 1995 quelque 299 navires participaient à la pêche au crabe (dans la partie soumise au Programme de limitation des permis) alors qu'en 1996 et 1999 l'année de la mise en place du Programme de limitation des permis et sa dernière année de fonctionnement respectivement 273 et 282 navires participaient à cette pêche. Dans le cadre de ce Programme et à la suite des recours présentés, 288 permis ont été délivrés. De toute évidence, le nombre des navires autorisés à pêcher et des navires en activité n'a pas été réduit de manière notable par ce programme.

Tableau 2.1. Calendrier des modifications de gestion dans la pêcherie du crabe royal et du crabe des neiges de la mer de Béring et des îles Aléoutiennes

Année	Événement
1992	Le NPFMC recommande la mise en place d'un moratoire. En outre, le Conseil approuve la publication, en décembre 1992, d'une déclaration décrivant les raisons de la mise en place indispensable d'un Plan de rationalisation globale et précisant les objectifs de ce plan.
1995	Moratoire approuvé par le NMFS et publication de la Décision finale d'entrée en vigueur du Moratoire.
	Programme de limitation des permis (LLP) adopté par le NPFMC
1996	Première année de pêche dans le cadre du Moratoire
1997	Amendements au Plan de gestion de la pêche-LLP approuvés par le NMFS
1998	Publication de la Décision finale de mise en place du Programme de limitation des permis

Tableau 4. Calendrier des modifications de gestion dans la pêcherie du crabe royal et du crabe des neiges de la mer de Béring et des îles Aléoutiennes (*suite*)

Année	Événement
1999	Dernière année du Moratoire (qui devait initialement se terminer à la fin de 1998 mais a été prolongé d'une année car le Programme de limitation des permis (LLP) n'était pas prêt)
2000	Première année de pêche dans le cadre du LLP
2001	Publication de la Décision finale modifiant le renouvellement exigé par le LLP de l'éligibilité à l'obtention d'un permis de pêche au crabe dans le cadre de l'Amendement au Programme de gestion des pêches, qui ajoute une "période de participation récente" comme critère supplémentaire pour être jugé éligible. Les pêcheurs titulaires de permis en cours sans avoir l'historique de pêche voulu ont vu leur demande de permis rejetée de manière permanente.
	Le Consolidated Appropriations Act de 2001 exigeait un programme de rachat (qui a été ensuite modifié deux fois)
2002-03	Le NPFMC adopte une série de mesures de rationalisation de la pêche au crabe
2003	Publication de la Décision finale de mise en place du programme de rachat
2004	Mise en œuvre du programme de rachat
	Le NPFMC regroupe toutes les mesures de rationalisation de la pêche au crabe au sein d'une même Motion adoptée sous la forme de l'Amendement 18 au Plan de gestion des pêches.
	Le Congrès amende la section 313(j) de la Loi Magnuson-Stevens par le biais du Consolidated Appropriations Act de 2004. Dans sa forme modifiée, la section 313(j)(1) prescrit au ministre d'approuver et d'appliquer par voie réglementaire le Programme approuvé par le North Pacific Fishery Management Council entre juin 2002 et avril 2003 ainsi que les amendements ultérieurs, y compris ceux présentés au Congrès le 6 mai 2003.
2005	Dernières pêcheries de crabe soumises au Programme de limitation des permis à des fins de rationalisation (hiver 2005, au-delà duquel certaines pêcheries de crabe sont restées soumises au LLP)
	Publication de la Décision finale de mise en place de la rationalisation de la pêche au crabe (y compris d'un quota individuel de pêche/quota individuel de transformation)
	Démarrage de la première année de pêche rationalisée du crabe en juillet 2005 (les premières pêcheries ont été ouvertes en août 2005).

Source : National Marine Fisheries Service, communication, mars 2007.

Conception du programme de sortie de flotte

Le programme de rachat financé par le secteur a été mis en place en 2001 après l'adoption de la législation (PL 106-554) prévoyant la promulgation par le ministre du Commerce de la réglementation de mise en œuvre du programme de réduction de la pêche[2]. La législation prévoit un montant de 100 millions USD affectée au financement d'un prêt aux navires restant en activité dans la pêcherie. Ce programme avait pour objectif d'accroître la productivité, d'aider à préserver et à gérer les stocks de crabe et de créer des conditions favorables à la rationalisation de l'effort de pêche. Il précédait l'introduction d'un programme de quotas individuels de pêche (QIP). Ce programme de rachat, financé par le secteur, devait servir de marchepied à la mise en place du programme de quotas individuels de pêche, car il permettait de réduire le nombre de navires qui bénéficieraient du programme de quotas individuels, un processus dont l'instauration est relativement lourde et participative. Le rachat a eu lieu en 2004, et le programme des quotas a été mis en place en 2005.

Les propriétaires de navires désireux de vendre ont été invités (par un avis officiel du Registre fédéral ainsi que par l'intermédiaire de médias à plus large diffusion) à envoyer leurs "offres" pour quitter la pêcherie. En soumettant cette offre, un propriétaire de navire indiquait la somme qu'il souhaitait recevoir pour rendre tous ses permis de pêche en précisant l'historique de pêche du navire en question et en s'engageant à ce que le navire ne soit utilisé dans aucune autre pêcherie du monde. Chaque offre présentée pour un navire particulier se voyait attribuer une note calculée par une formule pondérant le prix par la valeur de l'historique de capture de chaque navire (encadré 2.1).

Selon un système d'enchères inversées, les offres soumises sont classées de la note la plus basse à la plus élevée. Les navires sont choisis en commençant par ceux qui ont obtenu la note la plus basse jusqu'à ce que la totalité des 100 millions USD de la dotation prévue soit épuisée. À la fin, le NMFS a accepté 25 offres pour un total de 97.4 millions USD. Ces 25 navires étaient titulaires de 62 permis de pêche.

Conformément à la loi, un référendum a été organisé au terme des adjudications pour déterminer si tous les membres de la flotte approuvaient le rachat ainsi que les redevances qui devraient être acquittées par les navires restant dans la flotte afin de rembourser le prêt sur 30 ans. Pour que la proposition passe, il fallait que deux tiers au moins des suffrages exprimés se prononcent en faveur du rachat. Comme ce fut le cas, le rachat a eu lieu. Les navires restant dans la flotte acquittent à présent un droit de débarquement s'échelonnant de 1.9 % à 5 % (le taux réel varie d'une région à l'autre) pour couvrir les coûts du rachat. Ces droits de débarquement sont

collectés par les acheteurs des produits de la pêche débarqués à terre et sont plafonnés à 5 %. Durant les périodes de fermeture de la pêche (par exemple, en raison du manque de ressources), les droits ne sont pas collectés bien que les intérêts de la dette continuent de courir.

Le taux d'intérêt du prêt est de 2 % au dessus du coût d'un emprunt à échéance équivalente auprès du Trésor des États-Unis, le taux moyen étant calculé sur l'année où le programme de prêt a été conclu (7.44 % dans ce cas). Le taux d'intérêt reste fixe tout au long des 30 ans de durée du prêt, qui est défini par la loi. Les versements annuels d'environ 8.1 millions USD doivent permettre d'amortir le prêt de 100 millions USD sur 30 ans à ce taux d'intérêt.

Encadré 2.1. Exemple de système de notation des offres

Dans le cadre du programme de rachat mis en place pour la pêcherie de crabe royal et de crabe des neiges de la mer de Béring et des îles Aléoutiennes, chaque offre d'un navire (disons le navire i) se voyait attribuer une note calculée selon la formule suivante :

Note de l'offre du navire *i* = prix proposé par le navire *i* / somme du chiffre d'affaires brut dégagé au cours des cinq dernières années par le navire *i*

Le prix est l'offre faite par le propriétaire du navire *i*. Les quantités débarquées au cours des cinq dernières années par chaque navire *i* ont été tirées des données sur les débarquements/du journal de bord NMFS, et les prix moyens pour l'ensemble de l'Alaska ont été utilisés (plutôt que les prix reçus par chaque navire). La note attribuée à l'offre permettait à l'agence d'acheter le maximum d'historique de capture (en termes de valeur) pour la somme la plus faible. Il ressort du rapport qu'une offre de rachat basse, associée à un historique de valeur de capture élevée, est jugée préférable à d'autres combinaisons d'offres et donc est préférée quand on procède au classement des notes. Dans l'exemple fourni dans le tableau ci-dessous, le navire C sera préféré même si son offre est plus élevée que celle d'autres navires en raison de ses performances relativement meilleures en termes de valeur des captures. Viendrait ensuite le navire A en dépit de la valeur des captures plus élevée du navire D.

Navire	Enchères	Chiffre d'affaires total	Note de l'offre
A	200 000	280 000	0.714
B	200 000	265 000	0.755
C	350 000	500 000	0.700
D	350 000	480 000	0.729

Source : National Marine Fisheries Service, États-Unis ; OCDE.

Résultats

Le programme de sortie de flotte était une étape intermédiaire entre le programme de limitation des permis et le programme des quotas individuels de pêche. Le dispositif des quotas individuels de pêche a été mis en place dans la pêcherie du crabe en mars 2005, et les premières pêcheries qui ont été soumises à ce programme de rationalisation ont ouvert en août 2005. Notons que ce programme de QIP faisait partie d'un dispositif triple qui comportait des quotas attribués à chacun des transformateurs (quotas individuels de transformation), des pêcheurs (y compris l'équipage) et des collectivités auxquels venaient s'ajouter des mesures pour protéger les collectivités côtières tributaires de longue date de la pêche au crabe. Les quotas individuels de transformation sont extrêmement controversés, car ils allouent des droits exclusifs d'achat et de transformation du crabe dès le stade de la mise à terre des captures. Ces quotas sont interdits par la loi dans toutes les autres pêcheries. Les quotas collectifs ne sont en fait des droits de pêche exclusifs alloués à diverses petites collectivités en Alaska, y compris des groupes autochtones.

Depuis le programme de rationalisation la participation active à la flotte de pêche a sans aucun doute diminué. Dans toutes les pêcheries de crabe royal et de crabe des neiges de la mer de Béring et des îles Aléoutiennes, excepté celles de crabe royal du Kamchatka des îles Aléoutiennes orientales et du crabe royal du Kamchatka du détroit de Norton, ainsi que quelques autres pêcheries mineures (qui continuent à être gérées par l'État), 101 navires ont opéré au cours de la saison de pêche du crabe 2005/06 et 89 en 2006/07 (tableau 2.2). Ces baisses du nombre de participants sont induites par le marché étant donné que les activités halieutiques sont regroupées. La plupart des participants au programme de QIP ont adhéré à des coopératives de pêche de leur plein gré, conformément aux dispositions du programme qui les y encourage ; cette adhésion permet aux navires d'échapper à certaines restrictions.

Aucun des navires de pêche ainsi mis à l'arrêt n'a été déchiré. Selon les informations recueillies, certains d'entre eux sont utilisés pour des activités sans rapport avec la pêche ainsi que pour des recherches scientifiques. Comme ces navires n'ont aucun permis de pêche et ne sont pas autorisés à participer à des pêches où que ce soit dans le monde, leur valeur marchande est très faible.

Tableau 2.2. Modification de la participation des navires à la pêche du crabe royal et du crabe des neiges dans la mer de Béring et autour des îles Aléoutiennes

Année	Nombre de navires utilisés	Événement
1995	299	Dernière année avant le moratoire
1996	273	Première année du moratoire
1999	282	Dernière année du moratoire
2000	230	Première année du programme de limitation des permis (LLP) [a]
2001	264	
2002	250	
2003	256	
2004	259	Dernière année pleine du programme de limitation des permis. Navires rachetés
2005	169	
2005-06	101	Première année du programme de rationalisation et d'introduction des QIP
2006-07	89	Deuxième année de la rationalisation (fermeture des dernières pêches ouvertes le 31 mai)

a. Dans le cadre du programme de limitation des permis, le nombre final des permis de pêche au crabe détenus par les 288 navires titulaires a été plafonné.
Source : National Marine Fisheries Service, communication, mars 2007.

Enseignements

L'un des principaux mérites du programme de sortie de flotte réside dans le fait qu'il a servi de précurseur au programme de quotas individuels de pêche. Le rachat a créé les conditions requises pour le programme de rationalisation réduisant la taille de la flotte, les gestionnaires/opérateurs de navires étant ainsi mieux préparés au processus de mise en œuvre de la rationalisation aussi bien mentalement que matériellement puisqu'ils étaient

en possession de leurs dossiers de captures (permettant ainsi d'éviter les problèmes de confidentialité et de divulgation des données auxquels on est toujours confronté dans le cadre de ces dispositifs). Au terme de la procédure de rachat, le NPFMC avait en principe un plan de rationalisation. En dépit de ces avantages, l'impossibilité de réussir à anticiper avec précision le programme des quotas individuels de pêche qui serait mis en place après le rachat a empêché dans une certaine mesure la conception du programme de sortie de flotte.

La participation de la profession est la clé de la réussite de toute transition. Dans le cas des pêcheries de crabe de la mer de Béring et des îles Aléoutiennes, le secteur a joué un rôle moteur dans le rachat et le passage aux quotas individuels de pêche. Même si l'État d'Alaska était favorable à l'idée pour l'amélioration de la gestion des pêches, de la sécurité en mer et de la rentabilité qu'il en espérait, c'est surtout la profession qui a donné l'élan principal. La perspective d'une meilleure rentabilité dans une pêcherie rationalisée suffisait à ceux qui désiraient rester dans le secteur pour s'engager à acquitter des droits de débarquement sur une longue période (30 ans) afin de financer le rachat. Le passage à des droits d'accès renforcé sous forme de quotas individuels de pêche était donc une condition essentielle permettant aux pêcheurs de participer de manière constructive à la conception et à la mise en œuvre du dispositif de rachat.

L'un des problèmes était le manque de clarté des textes réglementaires autorisant le rachat et le prêt concomitant. L'absence de communication entre les gestionnaires et les législateurs a conduit à la rédaction de textes réglementaires qui n'étaient pas applicables, ne traitaient pas des questions importantes ou qui nécessitaient une interprétation juridique en profondeur, qui exigeait beaucoup de temps. Ainsi, il fallait surmonter le problème de la détention des permis LLP par des personnes et non des navires. De ce fait, les analyses et la préparation des documents ont pris plus de temps que prévu.

Le problème de la confidentialité des données a été à l'origine de l'autre problème. Selon le droit de l'État d'Alaska, les données figurant sur le reçu de débarquement (qui ont servi de base au rachat des navires) sont confidentielles et connues uniquement du signataire du reçu. Dans de nombreux cas, les services publics ne peuvent divulguer les données à des personnes autorisées à demander et à recevoir les aides. Ainsi, il est difficile de repérer les anomalies dans les données, ce qui nuit à la répartition des aides. Ce problème devra être réglé dans l'avenir en modifiant la législation sur la confidentialité.

Rachat des permis financés par les ONG dans la pêcherie américaine des poissons de fond du Pacifique

Aux États-Unis, la pêche aux poissons de fond dans le Pacifique se pratique au large des côtes des États de Washington, de l'Oregon et de la Californie. Cette pêche porte en tout sur 80 espèces (dont 60 poissons de roche) sur lesquelles neuf sont surexploitées et font l'objet d'un plan de reconstitution des stocks. Ces stocks sont de longue date exploités par des pêcheurs professionnels, des organisateurs de parties de pêche et des pêcheurs amateurs. Tous les secteurs ont été gravement touchés par les réductions draconiennes de l'effort de pêche qu'il a fallu imposer pour reconstituer les stocks. La surcapacité est un problème clé de cette pêcherie, en particulier pour les stocks dont la reconstitution prendra de nombreuses années (jusqu'à 100 ans dans certains cas). Le chiffre d'affaires des chalutiers démersaux opérant dans le Pacifique est tombé de 110 millions USD en 1987 à 35 millions USD en 2003.

La pêche commerciale au large de la côte ouest a un impact important sur l'habitat marin et la biodiversité. Les chaluts de fond et les palangres de fond sont beaucoup utilisés pour pêcher les poissons de fond et ont probablement été à l'origine d'une dégradation de l'habitat benthique et d'une perte de la biodiversité. Avant 2005, il n'existait pas de mesures systématiques de protection de l'habitat pour traiter ces problèmes.

En 2003, NOAA Fisheries a procédé au rachat des chalutiers de fond. Ce dispositif était financé par le secteur avec un prêt de l'État qui est en train d'être remboursé par le secteur sous forme de taxes acquittées sur les produits débarqués. Ce rachat avait pour objectif de réduire le nombre des navires et des permis de pêche au chalut des poissons de fond et à stabiliser financièrement la pêcherie et contribuer à la conservation et à la gestion de celle-ci. Au total, 240 permis ont été rachetés à 92 navires dont des permis de pêche de poissons de fond, de crabes et de crevettes. En 2006, la pêcherie était exploitée par 179 permis de chalutage. Même si le rachat n'avait pas pour but de protéger l'habitat, il a réussi à réduire fortement la capacité. En dépit de la dispersion géographique de l'opération de rachat sur la côte ouest des États-Unis, on a pu observer localement des déséquilibres et des effets indésirables. Ainsi, dans quelques ports, un nombre disproportionné de titulaires de permis ont décidé de vendre. En raison de la baisse de l'activité économique de la pêche commerciale, il est difficile de préserver l'activité sur le littoral (établissements de transformation, droits portuaires, etc.).

Le Nature Conservancy (TNC) et l'Environmental Defense (ED), deux organismes privés de protection de l'environnement, ont établi un partenariat pour utiliser des approches de conservation des ressources

marines s'appuyant sur le marché. TNC, fondé en 1951, qui axait son travail habituellement sur la conservation des terres aux États-Unis, s'intéresse à présent aux problèmes maritimes d'une manière plus globale et systématique. Leurs stratégies performantes à terre comprennent l'acquisition et la gestion de ressources naturelles via des titres de propriété, des droits de passage et des baux et le travail en concertation avec les collectivités. Le TNC a décidé d'intervenir dans le domaine de l'environnement marin en travaillant au niveau des collectivités locales et en utilisant son pouvoir de négociation pour atteindre des objectifs de conservation de la biodiversité (par exemple, achat ou location de zones marines ou de terres immergées dans le but de protéger l'habitat). Avec plus de 100 projets de conservation du patrimoine maritime dans 22 pays et tous les États côtiers des États-Unis, le TNC est de plus en plus engagé dans la protection de l'environnement marin dans l'ensemble du monde.

L'équipe TNC/ED participe à des travaux menés en concertation pour élaborer une stratégie de gestion locale des pêcheries situées sur la côte de Californie centrale. La participation des représentants du secteur de la pêche et des responsables des collectivités portuaires sur la côte de Californie centrale a joué un rôle déterminant dans cette collaboration. La stratégie ainsi élaborée a pour but essentiel de pérenniser les captures, de protéger l'habitat benthique et instaurer une stabilité économique dans les collectivités de Morro Bay, Monterey, Moss Landing et Half Moon Bay. L'achat de permis de chalutage à entrées limitées pour compenser les coûts économiques de la protection de l'habitat est une approche nouvelle, la première de son genre aux États-Unis.

Au cours de l'analyse de l'habitat primordial pour la faune animale dans la pêcherie de poissons de fond de la Côte Pacifique, l'équipe de TMC/ED a établi un partenariat public/privé dans le cadre duquel un financement privé a servi à acheter des chalutiers démersaux et des permis de chalutage de poissons de fond pour contrecarrer les effets économiques de la mise en place de zones interdites au chalutage au large de la côte de Californie centrale (The Nature Conservancy, 2006). Ces zones interdites au chalutage ont été répertoriées, en concertation, par les ONG de protection de l'environnement et les membres des collectivités de pêche touchées et ont été établies par la procédure de gestion des pêches, à savoir le Conseil de gestion de la pêche dans le Pacifique (PFMC) (l'organe qui élabore les plans de gestion des pêches) ainsi que NOAA Fisheries (voir encadré 2.2).

Encadré 2.2. Gestion de la pêche de poissons de fond sur le littoral pacifique des États-Unis

La gestion des pêches aux États-Unis incombe aux Conseils régionaux de gestion des pêches (Regional Fishery Management Councils) et au Service national des pêches maritimes (NOAA Fisheries) conformément aux dispositions de la Loi Magnuson-Stevens (MSA) et de ses dix critères nationaux de gestion des pêches. Le Conseil de gestion des pêcheries du Pacifique (PFMC) gère les pêches pratiquées au large de la Côte Ouest (à l'exception de l'Alaska) et notamment la pêche au poisson de fond du Pacifique. Le PFMC prépare les plans de gestion des pêches (FMP) et les amendements à ces plans, y compris le plan de gestion de la pêche au poisson de fond qui a été préparé en 1982. Les mesures réglementaires inspirées de ces plans sont préparées par NOAA Fisheries, et ces règlements s'appliquent aux eaux fédérales ainsi qu'aux navires opérant avec un permis fédéral à l'intérieur de la ZEE des États Unis. La gestion de la pêche au poisson de fond du Pacifique fait appel en plus du plafonnement des captures à la limitation des entrées, à la réglementation des engins et des saisons de pêche. La pêche au chalut et aux engins fixes (palangres ou casiers) est soumise à une limitation des entrées. En raison du caractère multispécifique de la pêcherie de poissons de fond, la nécessité de maîtriser les prélèvements des 9 espèces surexploitées limite énormément les possibilités de pêche de la flotte. Les captures accessoires d'espèces vulnérables au cours de pêches ciblant des stocks sains constituent un problème grave de cette pêcherie.

Source : National Marine Fisheries Service, Etats-Unis.

Conception du programme de sortie de flotte

Par l'intermédiaire du partenariat instauré, une proposition fondée sur des analyses techniques a été présentée aux Conseils et à NOAA Fisheries par le TNC/ED. La zone couverte par le projet comprend des estuaires, des récifs rocheux proches du littoral, des forêts d'algues brunes, des habitats benthiques, des gorges profondes, des berges et des monts sous-marins. Ces habitats se caractérisent par une grande diversité biologique et une forte valeur écologique pour les poissons de fond de sorte que la protection sera vraisemblablement un facteur déterminant de la reconstitution de ces stocks. Cette zone comporte non seulement une grande diversité de mammifères marins, d'oiseaux de mer, de poissons et d'espèces invertébrées mais aussi une très forte biodiversité benthique dans les zones d'upwelling.

En utilisant les données figurant dans les journaux de bord et grâce à la participation des collectivités, le TNC/ED a pu trouver les titulaires de permis qui étaient actifs dans la zone couverte par le projet et a commencé à négocier avec eux. Il a ainsi passé des accords avec chacun des titulaires de permis bien que plusieurs réunions de groupe aient été organisées pour présenter les rapports d'activité, expliquer les composantes générales du projet, délimiter les zones interdites au chalutage, expliquer la procédure

d'évaluation, etc. Le prix d'achat de chaque permis était fondé sur l'historique de pêche qui variait d'un permis à l'autre plutôt que sur un prix forfaitaire par permis. Cette méthode révélait que la pêcherie serait probablement bientôt gérée à l'aide d'un régime de quotas individuels de pêche, les quotas étant attribués à chaque titulaire de permis en fonction de son historique de pêche (Squires *et al.* 2006).

L'année 2006 a marqué le point culminant des travaux, lorsque NOAA Fisheries a instauré par voie de réglementation fédérale les zones interdites au chalutage initialement proposées par le TNC/ED, les participants à la pêche et les responsables des collectivités. Clé du succès de cette opération, les contrats d'acquisition étaient subordonnés à l'instauration des fermetures avant l'achat des permis par TNC. En effet les pêcheurs de Morro Bay ont de ce fait soutenu la proposition de fermeture présentée par le Conseil. Le TNC/ED a adopté comme stratégie principale de s'associer avec le Conseil et NMFS pour les encourager à utiliser la Loi Magnuson-Stevens pour appliquer les composantes réglementaires du projet.

Résultats

Les résultats du projet répondaient aux objectifs des trois différents groupes impliqués dans le projet :

- Le TNC et l'ED se sont engagés dans cette opération pour limiter l'impact du chalutage sur des zones de l'habitat benthique de la Côte centrale siège d'une grande biodiversité. Plus précisément, le TNC a cherché à réduire de moitié le nombre des chalutiers opérant dans ces zones et à assurer la protection d'au moins 60 % des zones qui, selon l'évaluation éco-régionale de la côte de Californie centrale par le TNC, étaient d'une grande importance pour la biodiversité[3].
- L'objectif de la communauté de pêcheurs était de régler le problème des coûts sans cesse croissants de leur activité dans la région et de parvenir à pérenniser la pêche dans un climat réglementaire qu'ils percevaient comme menaçant.
- NOAA Fisheries et le Conseil de gestion des pêches du Pacifique sont tenus, conformément à la mission qui leur est fixée par la Loi Magnuson-Stevens, de réduire au minimum les effets négatifs sur des habitats essentiels des poissons.

Le projet a pour effet de réduire l'effort dans la pêcherie de poissons de fond en éliminant six permis actifs (100 % des permis dans la zone couverte par le projet), protégeant ainsi 3.8 millions d'acres d'habitat essentiel du chalutage de fond (67 % des zones de grande importance pour la

biodiversité en Californie centrale). Quatre navires ont également été achetés car les pêcheurs n'avaient pas d'autres usages pour eux et devaient de ce fait vendre le navire en même temps que leur permis. Le TNC réfléchit à de nouvelles utilisations pour ces navires, par exemple recherche océanographique, ramassage de débris marins ou surveillance des zones marines et opérations de police des pêches (*The Nature Conservancy* 2006). Si l'on ne parvient pas à trouver de nouveaux acquéreurs ou utilisateurs, ces navires seront mis à la casse. Un navire titulaire d'un de ces permis de chalutage rachetés a été conservé par son propriétaire qui était titulaire d'autres permis de pêche (crabes, saumon, entre autres). Néanmoins, ce navire n'est plus autorisé à pratiquer le chalutage de fond.

Les permis achetés dans le cadre du programme de rachat du TNC/ED n'ont pas été supprimés mais sont détenus par le TNC. Le TNC réfléchit à des moyens de permettre aux pêcheurs d'utiliser ces permis dans des pêcheries faiblement touchées. Le coût des rachats n'est pas connu en raison des contraintes de confidentialité.

Un autre avantage de ce projet est l'instauration d'une collaboration entre les communautés (pêcheurs, transformateurs, etc.) de Californie centrale et l'équipe du TNC/ED. Cette collaboration se poursuit pour déterminer comment l'acquisition des permis peut être utilisée pour étendre la protection de l'habitat et encourager la transition vers des pêches plus durables. La fermeture de zones proposée dans le cadre de ce projet a été acceptée à l'unanimité par le Conseil de gestion des pêches du Pacifique et approuvée par le ministère du Commerce en respect des prescriptions réglementaires.

Enseignements

Cette étude de cas démontre qu'un partenariat public/privé correctement pensé peut être couronné de succès. Les principales conditions du succès sont une coopération participative avec les collectivités, les conditions locales déterminant la planification et les décisions prises. Le mandat fédéral était certes important, mais seuls l'investissement des ONG et l'adhésion des collectivités ont pu garantir le succès du rachat des permis et la fermeture de la pêche au chalut. Un "retour sur investissement" était exigé en contrepartie des mises de fond privées : il a pris la forme de mesures réglementaires de protection de ces zones de pêche. La bonne volonté locale est une chose que les gestionnaires fédéraux n'auraient pas réussi à obtenir ; or elle était décisive pour le succès du projet.

La caractéristique la plus significative de cet engagement innovant des ONG dans les programmes de sortie de flotte est le temps et l'effort investi dans la concertation. La pêche au poisson de fond dans le Pacifique a donné

lieu à de nombreux procès (plus d'une douzaine d'affaires), intentés principalement par des ONG (autres que celles qui participaient au rachat). De ce fait, il a été d'autant plus difficile pour les organismes qui se sont investis dans le programme de sortie de flotte de gagner la confiance de la communauté de pêcheurs et de la faire s'impliquer dans le processus.

On pourra se demander dans l'avenir si les deux ONG utiliseront les permis qu'elles ont acquis et comment et si le PFMC envisagera d'autres approches. Par exemple, les partenaires du TNC/ED pourraient décider de louer ces permis qui pourraient être utilisés par des pêcheurs employant des engins de pêche respectueux de l'habitat. Le débat qui se poursuit montrera peut-être comment il serait possible d'utiliser les permis (y compris les permis de pêche individuels dans l'avenir) à d'autres fins dans le cadre de la gestion des pêches.

Programme australien d'aide à la cessation définitive de l'activité de pêche dans le cadre du dispositif global de restructuration mis en place sous le nom de *Securing our Fishing Future*

En novembre 2005, le gouvernement australien a annoncé la mise en place d'un grand programme de restructuration ponctuelle et d'amélioration des mesures de gestion des pêcheries administrées par le gouvernement fédéral[4]. Le programme intitulé *Securing our Fishing Future* a pour but d'assurer la rentabilité et la pérennité de l'activité du secteur en s'efforçant de racheter les droits de pêche dans les pêcheries surexploitées ou courant véritablement le risque de l'être. Parallèlement à l'annonce de la mise en place de ce programme, *l'Australian Fisheries Management Authority* (AFMA) a annoncé une réduction importante des captures et de l'effort autorisés en 2006, voire même au-delà, dans un certain nombre de pêcheries et la création d'un réseau de zones marines protégées dans la région maritime du sud-est.

La pièce maîtresse de ce programme est le dispositif exceptionnel de rachat de droits de pêche plafonné à 149 millions AUD et connu sous le nom de programme d'aide à la cessation d'activité. Ce dispositif comprend une procédure d'offre volontaire qui permet aux entreprises de pêche individuelle de quitter le secteur ou de rationaliser leurs activités pour y rester. Parallèlement au rachat des droits de pêche, ce dispositif de restructuration prévoyait 70 millions AUD destinés à financer des aides complémentaires :

- conseils financiers pour aider les pêcheurs à obtenir des avis professionnels sur leurs choix financiers dans le cadre du programme

d'aide à la cessation d'activité (plafonné à 1 500 AUD par titulaire de droits) ;

- aide aux patrons pêcheurs et aux marins pêcheurs qui perdent leur emploi directement à la suite du rachat d'un navire ayant fait l'objet d'une offre dans le cadre du programme d'aide à la cessation définitive d'activité (5 000 AUD pour les patrons pêcheurs et 3 000 AUD pour les marins pêcheurs) ;
- aide aux entreprises à terre destinée aux entreprises fortement touchées par la restructuration (un montant total de 30 millions AUD, en soustrayant les dépenses pour *Business Advice Assistance* et *Assistance for Skippers and Crews*, est destiné à aider au développement des entreprises à terre ou à la cessation de leur activité) ;
- Aide aux municipalités de pêche pour financer des projets destinés à produire de nouvelles opportunités économiques et des emplois dans des collectivités touchées par la réduction de l'activité de pêche à la suite du programme de restructuration et à créer un réseau de zones marines protégées dans la région maritime du sud-est (ce dernier projet a été annoncé en même temps que le programme *Securing our Fishing Future*) (montant total de 20 millions AUD) ; et
- subventionnement des droits de gestion de l'AFMA et recherches pour lesquels le gouvernement a alloué 15 millions AUD sur trois ans[5], ainsi que 6 millions supplémentaires pour la science, le contrôle du respect et la collecte de données afin d'améliorer la gestion des pêcheries fédérales.

Orientation du Ministère de 2005

Associée au dispositif global de restructuration, une orientation a été rédigée par le ministère de la Pêche, des forêts et de la conservation à l'intention de l'AFMA conformément à l'article 91 de la Loi d'administration des pêches de 1991. Il est précisé dans le texte de l'orientation qu'il convient de prendre immédiatement des mesures énergiques pour mettre fin à la surpêche et créer les conditions qui permettront aux stocks surexploités de se reconstituer à un niveau acceptable dans un avenir proche. L'orientation mentionne un certain nombre de mesures à mettre en œuvre pour améliorer la gestion des stocks halieutiques relevant du gouvernement fédéral. Dans les deux années qui ont suivi l'orientation du ministère, l'AFMA a adopté de nouvelles mesures de gestion destinées à mettre fin à la surpêche et à reconstituer les stocks surexploités. Les dispositions prises, par exemple, dans les pêcheries

méridionales et orientales de poissons à écailles et de requins comprenaient des réductions du total admissible de capture ainsi que l'interdiction de pêcher dans de nouvelles zones et à certaines profondeurs.

L'orientation du Ministère de 2005 a eu un retentissement important sur la gestion des pêcheries administrées par le gouvernement fédéral, qui a son tour a eu pour effet de modifier l'état des stocks, en particulier de ceux qui souffraient de surexploitation. Cette orientation est, en outre, à l'origine de la politique des stratégies de prélèvement dans les pêcheries fédérales ; conformément à cette politique, des stratégies de pêche individualisées sont mises au point pour chaque pêcherie destinée afin de les exploiter de manière à en tirer le rendement économique maximal tout en veillant à maintenir les stocks au dessus de niveaux où les risques deviendraient trop élevés pour être acceptables (Larcombe et Begg, 2008).

Conception du programme

Le programme d'aide à la cessation définitive d'activité comporte une procédure volontaire dans le cadre de laquelle les titres de pêche fédéraux sont rendus par les pêcheurs. Les titulaires de titres de pêche dans les pêcheries gérées par le Commonwealth (à l'exception des pêcheries gérées au niveau international et de celles gérées par l'autorité conjointe) ont le droit de bénéficier d'une prime de cessation définitive d'activité. Néanmoins, ce sont les pêcheurs énumérés ci-dessous qui étaient particulièrement ciblés en raison de la surcapacité actuelle et attendue de leur flotte et des préoccupations soulevées par la rentabilité de leurs opérations :

- les pêcheries méridionales et orientales des poissons à écailles et des requins (à l'exclusion de la pêcherie de la Grande baie australienne qui n'est pas surexploitée) ;
- la pêcherie orientale du thon et du makaire ;
- la pêcherie de coquilles Saint-Jacques de la zone centrale du détroit de Bass ; et
- la pêcherie septentrionale de crevettes.

Au début de la procédure, en mars 2006, on a fait savoir aux pêcheurs que le gouvernement pourrait décider d'organiser un deuxième tour s'il estimait que le premier tour ne lui avait pas permis d'atteindre ses objectifs dans les limites prévues des 150 millions AUD. Néanmoins, il a été précisé aux pêcheurs que s'ils souhaitaient présenter une offre ils ne devaient pas compter sur un deuxième tour dans la mesure où celui-ci pourrait ne pas

avoir lieu. Le ministère de l'Agriculture, de la pêche et des forêts (qui s'est chargé de la procédure) n'a pas publié les objectifs ni le montant des fonds prévus à cet effet avant la procédure pour éviter que celle-ci ne soit biaisée et des manigances au niveau des offres. En fait, un deuxième tour a dû être organisé en novembre 2006, la procédure étant limitée, cette fois, à deux pêcheries, à savoir celle de coquilles Saint-Jacques de la zone centrale du détroit de Bass et la pêcherie septentrionale de crevette.

Les pêcheurs ont été invités à soumettre une offre correspondant au prix auquel ils étaient prêts à céder leurs titres de pêche. Ainsi, la somme en question pouvait être égale dans certains cas au montant nécessaire pour quitter l'activité moins la somme tirée de la vente d'autres parties de leur activité qui ne pouvaient faire l'objet d'une offre dans le cadre du programme de restructuration. Néanmoins, il appartenait à chaque titulaire de titres de pêche de fixer le prix total de son offre. Une offre peut être composée de plusieurs titres de pêche, et ces titres peuvent parvenir de plusieurs pêcheries. Chaque pêcheur était autorisé à soumettre une offre portant sur plusieurs de ses titres de pêche, qui eux-mêmes pouvaient concerner plusieurs pêcheries. Les pêcheurs étaient par ailleurs autorisés à présenter une ou plusieurs offres initiales lorsqu'ils détenaient plus d'un droit de pêche sachant toutefois que deux offres initiales ne pouvaient porter sur les mêmes titres de pêche. Ils étaient également autorisés à présenter une offre de rechange pour chacune des offres initiales.

Même si l'achat des navires n'était pas l'objectif du programme d'aide à la cessation définitive d'activité, les opérateurs pouvaient demander une prime de mise à la casse de leurs navires s'ils voulaient se défaire de leurs navires en même temps qu'ils rendaient leur titre de pêche. Le gouvernement versait au plus 25 000 AUD pour chaque bateau mis à la casse si l'offre soumise par son propriétaire avait été acceptée et que celui-ci apportait la preuve du déchirage de son navire dans des conditions écologiquement satisfaisantes. Finalement, deux opérateurs seulement ont choisi cette solution.

Pour les deux tours, le ministère à suivi les procédures énoncées dans les documents sur les appels d'offres (DAFF, 2006a, b) et a évalué les offres soumises en fonction du montant total de l'offre et du nombre total de titres que le pêcheur proposait de rendre pour ce prix. Chaque offre était comparée aux offres soumises par les autres pêcheurs, qui étaient constituées des mêmes types de titres de pêche ainsi que tout autre droit de pêche inclus dans l'offre. Les objectifs nominaux et les fonds prévus ont été définis pour chaque pêcherie ciblée par chaque tour. Ainsi, il a été possible d'évaluer les offres faites à l'intérieure d'une même pêcherie et entre différentes pêcheries.

La procédure d'évaluation a porté au départ seulement sur les offres initiales. Lorsque les objectifs de réduction ne pouvaient être atteints avec seulement les offres initiales, d'autres offres étaient également prises en considération. Des plans d'évaluation séparés ont été réalisés pour le premier et le deuxième tour d'offres. Pour garantir l'intégrité de la procédure (sous le contrôle de l'avocat conseil du gouvernement australien), ces plans ont été finalisés et approuvés avant que la procédure d'évaluation des offres ne commence. Un modèle informatique, mis au point pour appliquer les règles de chaque plan d'évaluation, a été utilisé pour comparer les offres.

Évaluation du premier tour d'offres

Conformément aux règles d'évaluation, le ministère a d'abord essayé d'atteindre les objectifs de réduction en se limitant à l'enveloppe prévue. Pour garantir un bon rapport qualité-prix, le montant maximum pouvant être dépensé dans chaque pêcherie a été plafonné. Cette décision s'explique par l'écart important entre la valeur des permis d'une pêcherie à l'autre. Ces montants maximum ont été dépassés par l'ensemble des offres du premier tour de sorte que, conformément au plan d'évaluation, le ministère a décidé d'adopter la seconde méthode d'évaluation consistant à évaluer les offres pêche par pêche. Avec cette deuxième méthode d'évaluation, des résultats pouvaient être obtenus dans les pêcheries où les offres soumises assuraient un bon rapport qualité-prix. Dans le cadre de cette démarche, le ministère a fixé les montants des fonds alloués et les objectifs de réduction pour chacune des quatre pêcheries choisies. Il a tenté d'atteindre les objectifs de réduction définis pour chacune de ces pêcheries en restant dans les limites fixées des enveloppes correspondantes.

Le principal critère d'évaluation des offres était le bon rapport qualité-prix. Ainsi, la procédure d'évaluation ne prenait pas en compte des coefficients de pondération comme la volonté affichée des pêcheurs de quitter la pêcherie ; le temps pendant lequel les pêcheurs avaient opérés dans cette pêcherie ; l'utilisation véritable des permis ; l'offre de mettre à la casse le navire ; ou les offres dans lesquelles les pêcheurs précisaient leur intention de rendre un grand nombre ou la totalité des titres de pêche fédéraux qu'ils détenaient. Néanmoins au cours du premier tour, le ministère a été tenu de prendre en considération certaines préférences pour se prononcer sur les offres. Par exemple :

- dans toutes les pêcheries, les offres initiales avaient la priorité sur les suivantes pour chacun des opérateurs ;

- dans la pêcherie méridionale et orientale des poissons à écaille et des requins, les titres de pêche au filet maillant, à l'hameçon des poissons à écaille, à l'hameçon et au chalut des requins avaient la priorité sur les autres titres de pêche, et les données sur les captures débarquées ont été prises en compte ;
- dans la pêcherie orientale de thon et de makaire, les permis de pêche à la palangre avaient la priorité sur les permis de pêche à la petite ligne, et la future valeur des titres de pêche dans cette pêcherie était prise en compte ; et
- dans la pêcherie de coquilles Saint Jacques de la zone centrale du détroit de Bass, le ministère préférait que les opérateurs restituent tous leurs titres de pêche éligibles dans la pêcherie plutôt que seulement une partie d'entre eux.

Tous les fonds restants après la procédure d'évaluation du premier tout ont été mis de côté pour le second tour de l'Aide à la cessation définitive d'activité.

Évaluation du deuxième tour

Deux pêcheries seulement étaient concernées par le deuxième tour, à savoir la pêcherie de coquilles Saint Jacques de la zone centrale du Détroit Bass (BSCZSF) et la pêcherie septentrionale de crevettes (NPF) car les objectifs fixés pour ces deux pêcheries n'avaient pas été atteints au cours du premier tour. Le ministère a fixé le montant des fonds alloués à l'opération et les objectifs de réduction pour chacune de ces deux pêcheries. Il a également défini des prix indicatifs pour chacun des titres de pêche éligibles. Les prix indicatifs ont été calculés en fonction d'un ensemble d'informations dont les prix payés pour les titres de pêche offerts et acceptés au cours du premier tour, la valeur brute de la production de la pêcherie ainsi que d'autres informations économiques. L'évaluation a ensuite été réalisée en trois étapes :

- Il s'agissait dans un premier temps de déterminer le nombre maximum de permis qui pourraient être rendus dans les limites de l'enveloppe budgétaire fixée pour chaque pêcherie ciblée sans dépasser le prix indicatif.
- Une fois le nombre maximum de permis rendus atteint dans chaque pêcherie ciblée sans dépasser soit le prix indicatif ou l'enveloppe budgétaire définie pour chaque pêcherie, les fonds restants ont été réorientés sur des pêcheries non ciblées. Le ministère a lancé alors la même procédure d'évaluation pour les pêcheries non ciblées (à savoir,

déterminer le nombre maximum de permis rendus qui pouvait être atteint dans la limite de l'enveloppe définie sans dépasser le prix indicatif).

- Lorsqu'aucun titre ne pouvait plus être acheté dans la pêcherie sans dépasser le prix indicatif, on a recherché les meilleures offres qui dépassaient légèrement mais qui étaient les plus proches (en termes de pourcentage) des prix indicatifs dans l'ensemble de toutes les pêcheries jusqu'à épuisement des fonds restants.

Au cours de ces deux tours, le ministère a également pris en considération, dans son évaluation des offres, l'impact sur les pêcheurs opérant dans les réseaux de zones marines protégées. Pour chacun des opérateurs touchés, un rabais de 10 % maximum a été appliqué au montant de l'offre soumise. Ce pourcentage de rabais a été calculé en fonction de la valeur brute de la production touchée par la mise en place de la zone marine protégée proposée et a été appliqué par comparaison à l'opérateur le plus touché (de sorte que l'opérateur le plus gravement touché reçoit le rabais maximum de 10 %). Par exemple si l'opérateur le plus touché soumettait une offre de 100 000 AUD, le ministère évaluerait l'offre comme si le chiffre proposé était de 90 000 AUD (soit 10 % de moins que les 100 000 AUD demandés dans l'offre) et si l'offre était acceptée, l'opérateur recevrait la totalité des 100 000 AUD. Ainsi les opérateurs touchés bénéficient d'un léger avantage dans la procédure d'évaluation.

Résultats

On trouvera sur les tableaux 2.3 et 2.4 les données sur le nombre total de titres achetés dans le cadre du programme d'aide à la cessation définitive d'activité et le montant total des dépenses pour chaque tour respectivement. Au cours du premier tour, les retours de titres ont été importants dans deux des pêcheries ciblées, à savoir la pêcherie méridionale et orientale de poisson à écaille et de requin et la pêcherie orientale de thon et de makaire. Le ministère a estimé que la majorité des offres du premier tour pour la pêcherie septentrionale de crevette et la pêcherie de Saint Jacques de la zone centrale du Détroit de Bass n'étaient pas intéressantes de sorte que le ministère s'est davantage focalisé sur ces pêcheries lors du deuxième tour. Pour ce qui est de la pêcherie septentrionale de crevette, 45 % et 34 % des titres de pêche de classe B (droit d'utilisation d'un bateau) et de droits d'utilisation d'un engin spécifique (d'un filet d'une longueur donnée) ont finalement été rachetés respectivement. Le rachat dans la pêcherie de coquilles Saint Jacques de la zone centrale du Détroit de Bass a abouti au retour d'un plus petit nombre de groupes de permis (14 %).

Sur l'enveloppe budgétaire totale assignée au Programme d'aide à la cessation définitive d'activité, soit 148.6 millions AUD, 89.2 millions AUD environ ont servi à racheter des titres de pêche au premier tour de soumission d'offres (tableau 2.4). Cinquante mille autres AUD ont servi à mettre à la casse des navires. Enfin 59 millions AUD ont été dépensés pour le rachat du deuxième tour.

Il est encore trop tôt pour évaluer les effets du Programme d'aide à la cessation définitive d'activité sur la rentabilité et la durabilité des pêcheries ciblées. En effet, les résultats dépendent pour beaucoup des modalités de gestion déjà en vigueur ou mises en place après le rachat des titres de pêche. Le programme était surtout axé sur la récupération des titres de pêche plutôt que sur la désarmement des navires de sorte que le succès du programme dépendra en grande partie de l'aptitude des modalités de gestion à garantir que la capacité et l'effort restant dans la pêcherie ne se développeront pas après le rachat, en particulier dans les pêcheries ciblées. La capacité des diverses pêcheries à s'adapter au changement du marché et des conditions environnementales est décisive. Les pêcheries ciblées sont régies par tout un éventail de modalités de gestion diverses. Par exemple, dans la pêche orientale de thon et de makaire, le régime de gestion s'oriente à présent vers des quotas individuels transférables, une amélioration par rapport au précédent régime d'accès libre régulé. La pêcherie septentrionale de crevette est également intéressante par le fait qu'elle n'a pour ainsi dire jamais cessé de faire l'objet de restructuration de la flotte et de réduction de capacité depuis la fin des années 1980 (Newby *et al.,* 2004). Il faudra que la gestion de ces pêcheries ne soit plus fondée sur la maîtrise des moyens de production si l'on veut que les avantages apportés par le programme de rachat se maintiennent.

Tableau 2.3. Nombre total des titres achetés par appel d'offres dans le cadre du programme d'aide à la cessation définitive d'activité [a]

Pêcheries	Type de droit	Nombre total de titres détenus dans la pêcherie avant le rachat	Nombre de titres récupérés au premier tour de soumission d'offres	Nombre de titres récupérés au terme du deuxième tour de soumission d'offres	Réduction totale	% *réduction*
Pêcherie septentrionale de crevette	Titre de pêche (TP) de la Classe B	95	7	36	43	45
	TP engine spécifique	53 844	4 734	13 631	18 365	34
Pêcherie	TP au filet maillant	88	26	0	26	30
méridoniale et	TP à l'hameçon de poisson de recaille	122	48	15	63	52
orientale de	TP à l'hameçon de requin	30	12	5	17	57
poisson à écaille	TP au chaulut	118	56	3	59	50
et de requin	Permis nasse / permis palangre	20	5	3	8	40
	Permis eaux profondes Côte Est	18	5	3	8	44
	Permis eaux cotières Tasmanie	82	19	19	38	46

Tableau 2.3. Nombre total des titres achetés par appel d'offres dans le cadre du programme d'aide à la cessation définitive d'activité (*suite*)

Pêcheries	Type de droit	Nombre total de titres détenus dans la pêcherie avant le rachat	Nombre de titres récupérés au premier tour de soumission d'offres	Nombre de titres récupérés au terme du deuxième tour de soumission d'offres	Réduction totale	% *réduction*
	Permis eaux côtières Australie méridionale	41	6	11	17	41
	Permis eaux cotières Victoria	51	21	7	28	55
	TP quotas de sébaste	586 720	112 822	0	112 822	19
	TP quotas de Saint-Pierre	235 784	30 889	0	30 889	13
	TP quotas de carangue dentée	538 740	74 912	0	74 912	14
	TP quotas de castanette tarakihi	1 480 633	106 064	8 808	114 872	8
	TP quotas de crevette *haliporoides sibogae*	485 394	103 296	0	103 296	21
	Ensemble des permis de pêche à la palangre	218	98	1	99	45

Tableau 2.3. Nombre total des titres achetés par appel d'offres dans le cadre du programme d'aide à la cessation définitive d'activité (*suite*)

Pêcheries	Type de droit	Nombre total de titres détenus dans la pêcherie avant le rachat	Nombre de titres récupérés au premier tour de soumission d'offres	Nombre de titres récupérés au terme du deuxième tour de soumission d'offres	Réduction totale	% *réduction*
Pêcherie orientale du thon et du makaire	Permis de pêche secondaire	230	103	9	112	49
Pêcherie de coquilles Saint-Jacques de la zone central du Détroit	Rachats groupés (Titre de pêche [Premier tour de soumission d'offres] + 3500 TP quotas de St-Jacques + 3500 permis de quotas de St-Jacques *chlamys asperrimus*)	152	5	17	22	14
Autres pêcheries	Autres permis	~360	20	19	39	11
Total		**~1 600**	**>400**	**~150**	**>550**	

a. TP = titres de pêche.
Source : Ministère fédéral de l'Agriculture, des pêches et des forêts de l'Australie.

Tableau 2.4. Budget final du Programme d'aide à la cessation définitive d'activité

Dépenses	AUD
1e tour de soumission d'offres	89 219 466
Mise à la casse de navires dans le cadre du 1e tour (2 bateaux)	50 000
2e tour de soumission d'offres	59 360 238
Total	**148 629 704**

Source : ministère fédéral de l'agriculture, des pêches et des forêts de l'Australie.

Enseignements

Disposant d'une enveloppe globale de 220 millions AUD, le programme *Securing our Fishing Future* a été le plus vaste programme de restructuration jamais entrepris dans le secteur de la pêche australien. Le gouvernement a opté pour une remise à plat sans transition, en insistant tout particulièrement, au moment de l'annonce de ce programme, qu'il s'agissait d'une occasion exceptionnelle offerte aux pêcheurs de rationaliser leurs activités ou de quitter le secteur. Cette démarche est à l'opposé des restructurations et programmes de désarmement précédents opérés dans le secteur, qui ont été faits par petites touches en s'intéressant d'abord à une pêcherie puis à une autre. Même si la philosophie sous-jacente de la politique de la pêche en Australie depuis la fin des années 80 a été d'amener le secteur à s'adapter lui-même (généralement en faisant appel à des instruments économiques, comme les quotas individuels transférables), toute une série de programmes d'ajustement des différentes pêcheries ont été réalisés au cours des vingt dernières années. Cette politique peut avoir eu pour effet de faire comprendre aux pêcheurs qu'ils ne pourraient plus attendre désormais d'aides de l'État en cas de difficulté financière. Pour l'instant, il est difficile de savoir si cette remise à plat complète est porteuse de résultats durables sur le plan de la crédibilité politique. Comme nous l'avons souligné dans la section précédente, cela dépend en grande partie de l'efficacité des modalités de gestion future dans le secteur.

Reste à savoir si cette remise à plat sans transition, ou méthode de choc, est soutenable en termes de crédibilité. Comme nous l'avons vu dans le chapitre précédent cela dépendra pour une grande partie des dispositifs de gestion qui seront adoptés dans l'avenir dans le secteur et de leur

adéquation. L'introduction des stratégies obligatoires de prélèvement dans chacune des pêcheries garantit dans une large mesure la présence de règles claires pour prendre les décisions de gestion des pêches dans l'avenir. Même si ces mesures sont destinées à atteindre le rendement économique maximum, il faut, néanmoins, s'assurer que la gestion des pêches continue d'être axée sur l'emploi de toute la gamme des instruments économiques afin d'encourager un ajustement autonome de la capacité de pêche dans le but de parvenir à une pêche durable et profitable.

Une caractéristique essentielle du programme de restructuration est le train de mesures mis à la disposition du secteur de la pêche, comprenant des conseils aux entreprises, des aides aux collectivités, des aides à la restructuration offertes aux entreprises à terre susceptibles de subir les effets négatifs du programme. Cela démontre la nécessité de faire en sorte que le programme d'ajustement et de réforme bénéficie d'un large soutien de la collectivité. Il est intéressant de noter, en particulier, l'utilisation du programme de rachat pour aider simultanément des pêcheurs opérant dans de nombreuses pêcheries et des pêcheurs risquant d'être touchés par la mise en place proposée d'un réseau de zones marines protégées. Ainsi, on a réussi à ramener des procédures d'ajustement multiples en une seule mesure, du moins en ce qui concerne certaines parties du secteur de la pêche, améliorant ainsi les chances d'obtenir l'adhésion des collectivités à la mise en place d'un réseau de zones marines protégées.

La démarche extrêmement ciblée adoptée par le gouvernement pour déterminer les offres qui seraient acceptées faisait associaient les forces du marché et des réglementations de contrôle. En ayant recours à des appels d'offres, le ministère a permis aux pêcheurs de montrer leur volonté d'être aidés à quitter le secteur. Néanmoins, en choisissant les offres sur la base de préférences et de considérations prédéfinies, et en mettant à profit la connaissance de pêcheries spécifiques de ses services, le ministère a réussi à atteindre son objectif, à savoir de bons résultats à un coût modéré.

Rachat obligatoire des grands palangriers thoniers au Taipei chinois

Les palangriers thoniers de grande taille ont joué un rôle considérable dans le développement de la pêche commerciale au Taipei chinois. Ce segment de la flotte s'est développé en quelques années, croissant rapidement durant les années 90 grâce à l'amélioration de l'accès aux marchés et au soutien logistique fourni par le gouvernement. Les navires opéraient dans trois océans et utilisaient des ports étrangers pour l'avitaillement, les réparations et le transbordement des captures. Quelque 71 ports étrangers ont été autorisés à servir de ports d'origine aux activités de pêche, ce qui a compliqué, du moins en partie, l'efficacité de la

gouvernance des navires. Le Taipei chinois a donc été contraint de prendre des mesures pour faire respecter les règles aux navires en question.

Dès le début de 1991, le Taipei chinois a mis en place des programmes de réduction de la flotte de pêche, en réponse notamment à la demande que des mesures de gestion et de conservation internationales soient adoptées pour préserver les ressources de thon. Depuis 1991, le Taipei chinois a choisi la politique consistant à limiter les entrées dans le secteur de la pêche et a instauré deux programmes de rachat des navires sur une base volontaire, l'un en 1991-95 et le second en 2000-05. Dans le cadre du premier programme, 2 319 navires ont été rachetés pour un montant total de 1 721 millions TWD (52.16 millions USD) (Sun 2006). Au cours du programme de 2000-05, 432 navires supplémentaires ont été rachetés, ce qui portait à 2 751 navires de tailles diverses les rachats opérés entre 1991 et 2005 (soit une réduction de 138,698 de tonnes brutes). Parmi les navires désarmés on comptait 136 palangriers thoniers de grande taille.

Cinq organisations régionales de gestion des pêches (ORGP) sont responsables de la conservation et de la gestion des principales espèces de thonidés : il s'agit de la Commission internationale pour la conservation des thonidés de l'Atlantique (ICCAT), de la Commission interaméricaine du thon tropical (CITT), de la Commission des thons de l'Océan indien (CTOI), de la Commission pour la conservation du thon rouge du sud (CCSBT) et de la Commission internationale pour la conservation et la gestion des stocks de poissons grands migrateurs dans l'Océan Pacifique occidental et central (CPPCO)[6].

L'expansion récente dans le monde de la pêche des thonidés en haute mer a exercé une pression importante sur certains stocks de thonidés. Dans certains océans, certains stocks sont à présent parvenus au stade de la pleine exploitation ou s'en rapprochent. En particulier, les stocks mondiaux de thons obèses donnent des signes de surexploitation. Cette évolution a alarmé des écologistes et des organisations internationales de gestion des pêches, qui ont pressé les États et les ORGP de gérer les stocks de thons obèses et de limiter les prélèvements en plafonnant les captures et l'effort de pêche.

En raison de la forte demande sur le marché, la flotte de palangriers thoniers du Taipei chinois était surdimensionnée par rapport au nombre de navires nécessaires pour prélever les quotas alloués par les ORGP compétentes. Les choses se sont compliquées récemment lorsque l'ICCAT a demandé, en novembre 2005, au Taipei chinois de renforcer son contrôle sur sa flotte thonière et a réduit le quota de thons obèses alloué au Taipei chinois, ce quota passant de 14 900 tonnes en 2005 à 4 600 tonnes en 2006, soit une diminution de près de 70 % imposée parce le Taipei chinois n'avait pas respecté les accords (ICCAT 2005). La décision de l'ICCAT a rendu

nécessaire également le rachat obligatoire de 160 gros palangriers thoniers en 2005 et 2006 ainsi que l'adoption de mesures complémentaires pour lutter contre la pêche illégale, non réglementée et non déclarée.

Conception du programme de sortie de flotte

En février 2005, l'Agence de la pêche du Taipei chinois a lancé un programme de réduction obligatoire du nombre des navires comportant le rachat de 160 gros palangriers thoniers en deux temps (c'est-à-dire en 2005 et 2006). Au cours de la première phase de ce programme, c'est-à-dire en 2005, 59 navires ont été désarmés et leurs permis annulés. Lorsque les navires concernés sont repartis à leur port d'attache, ils ont été contraints, en attendant leur déchirage, de s'amarrer dans des docks qui leur ont été assignés, l'Association thonière taïwanaise et d'autres instances compétentes étant chargées de vérifier leur identité et de la confirmer. La mise à la casse de ces navires a été organisée sous l'autorité du personnel de l'Association thonière taïwanaise et des autres instances compétentes, conformément aux procédures de déchirage requise. L'opération s'est déroulée sous la surveillance conjointe de l'Agence de la pêche et du personnel de l'Association thonière taïwanaise ; de plus, le Registre chinois des compagnies de navigation a été invité à réaliser un rapport sur la procédure et à délivrer des certificats de mise à la casse.

Au cours de la deuxième phase du programme, 101 navires supplémentaires ont été désarmés : il s'agissait essentiellement de navires qui pêchaient dans les Océans indien et pacifique. Durant cette phase, pour limiter au maximum la pollution, la découpe du navire s'est faite à l'aide de cisailles hydrauliques pour éviter sa découpe à la torche. Compte tenu de l'urgence de la réduction du nombre des navires, la décision a été prise de faire couler une partie des 101 navires désarmés pour créer des récifs artificiels. En outre, tous les moteurs et les réfrigérateurs de ces navires seront détruits pour garantir qu'ils ne seront pas réutilisés.

Le prix d'achat du navire a été fixé à 70 000 TWD (soit environ 1 212 USD) par tonneau de navire. Le coût de cette opération a été pris en charge par l'État et le secteur, l'État contribuant 30 000 TWD et le secteur 40 000, soit un rapport de 3 pour 4. La moitié de la contribution du secteur a été acquittée par l'Association des propriétaires de thoniers à laquelle sont affiliés les navires qui restent en exploitation tandis que l'autre moitié provenait de l'État sous forme d'un prêt à faible taux d'intérêt qui doit être remboursé par les propriétaires des navires toujours en activité, sur une période de sept ans.

Résultats

Le tableau 2.5 donne les résultats du programme de sortie de flotte des navires. On estime le coût de cette opération à 5.6 milliards de TWD (170 millions USD). En 2005, 59 gros palangriers thoniers ont ainsi été déchirés, dont 15 navires opérant dans l'Océan pacifique, 24 dans l'Océan indien et 20 dans l'Océan atlantique. En 2006, 101 navires ont été mis à la casse, dont 10 navires opérant dans l'Océan pacifique, 83 dans l'Océan indien et 8 dans l'Océan atlantique.

Globalement, le Taipei chinois a réduit la taille de sa flottille de palangriers thoniers de plus de 26 %. Les 110 navires désarmés ont été déchirés dans les temps, et les 50 autres ont été coulés pour former des récifs artificiels avant la fin de 2006. Le Taipei chinois a fait passer le nombre total de ses palangriers thoniers de 614 à 444, remplissant ainsi les objectifs fixés.

Le rachat obligatoire aidera également le Taipei chinois à résoudre son problème de quotas insuffisants de thon obèse et permettra aux navires restant en activité d'obtenir les quotas voulus pour assurer leur rentabilité (Sun, 2006). Avant l'opération de rachat, les quotas de thon attribués par les diverses organisations régionales de gestion des pêches étaient partagés uniformément entre tous les palangriers, qui pouvaient prélever ces quotas dans le cadre d'un régime de fermeture saisonnière des zones de pêche. Grâce à la réduction du nombre des navires en activité, leur rentabilité a pu être améliorée, mais des restrictions complémentaires devront peut-être être introduites pour éviter que un nouvel effort ne s'insinue dans cette pêcherie. Un autre avantage de la réduction des navires tient au fait qu'en améliorant la rentabilité des navires, on diminue leur incitation à pêcher illégalement et à frauder dans leur déclaration des captures.

Enseignements

La pression exercée par la communauté internationale a joué un rôle déterminant dans le rachat obligatoire de la flotte de thoniers du Taipei chinois. Elle a d'autre part coïncidé avec la prise de conscience par le gouvernement du Taipei chinois de la nécessité de gérer efficacement sa grande flotte qui opère en haute mer en contrôlant et vérifiant strictement les captures afin de pouvoir respecter les mesures de conservation et de gestion adoptées par les organisations internationales de pêche. Le programme de rachat a apporté la preuve de la volonté du Taipei chinois d'être considéré comme un acteur responsable par la communauté internationale. En prenant des mesures aussi radicales, le Taipei chinois a montré qu'une industrie

thonière florissante peut exister en respectant les règlements internationaux de gestion et de conservation des ressources thonières.

Le choix d'un programme de sorties de flotte obligatoires plutôt que volontaires semble avoir été induit par trois facteurs. Premièrement, l'expérience des deux programmes de rachat volontaire précédents n'était pas encourageante, en particulier parce que les pêcheurs semblent avoir maîtrisé la stratégie de l'attente d'une augmentation du prix d'achat par le gouvernement. Deuxièmement, en raison de la décision prise par l'ICCAT, il semblait urgent de réduire la capacité de la flotte. Il paraissait parfaitement évident que l'avenir à long terme de l'industrie thonière du Taipei chinois dépendait d'une adaptation rapide de la taille de sa flotte aux possibilités de pêche : même si le coût à court terme était sans aucun doute élevé, les avantages à long terme, qu'il s'agisse de l'accueil favorable de la communauté internationale ou de la possibilité d'améliorer les perspectives de pêche dans l'avenir, étaient importants. Troisièmement l'effet de démonstration créé par ce rachat obligatoire a contribué à envoyer des signaux clairs et transparents aussi bien à l'industrie nationale qu'à la communauté internationale, apportant la preuve du sérieux avec lequel le Taipei chinois acceptait ses responsabilités internationales.

Les propositions faites par le Taipei chinois de continuer à renforcer sa gestion des pêches en mettant en œuvre un programme sexennal courant de 2006 à 2011 doté d'un budget total d'environ 113 millions USD sont une preuve de plus de sa détermination. Ce programme comprend dans les grandes lignes la restructuration du secteur de la pêche, la poursuite de l'échantillonnage des eaux portuaires, l'augmentation du nombre des observateurs à bord des navires, la collecte de données, des recherches scientifiques et l'adoption de mesures pour décourager la pratique illégale de la pêche.

Tableau 2.5. Réduction du nombre des palangriers thoniers de grande taille au Taipei chinois

Océan	Espèces ciblées	2005			2006	
		Avant réduction[a] (A)	Nombres de réductions (B)	Navires en activité le 1er janvier 2006 (=A-B)	Nombres de réductions en 2006 (C)	Navires en activité au début de 2007 (=A-B-C)
Atlantique	Thon obèse	90	18	72	8	64
	Temps partiel	10	2	8	0	0
	Germon	41	0	41	0	49
	Sous-total	*141*	*20*	*121*	*8*	*113*

Tableau 2.5. Réduction du nombre des palangriers thoniers de grande taille au Taipei chinois (suite)

Océan	Espèces ciblées	2005			2006	
		Avant réduction[a] (A)	Nombres de réductions (B)	Navires en activité le 1er janvier 2006 (=A-B)	Nombres de réductions en 2006 (C)	Navires en activité au début de 2007 (=A-B-C)
Indien	Thon obèse	208	24	184	73	111
	Temps partiel	78	0	78	10	68
	Germon	46	0	46	0	46
	Sous-total	*332*	*24*	*308*	*83*	*225*
Pacifique	Thon obèse	85	15	70	10	60
	Germon	46	0	46	0	46
	Sous-total	*131*	*15*	*116*	*10*	*106*
Total		**614** [a]	**59**	**545**	**101**	**444**

a. Y compris 10 navires mis à l'arrêt avant 2005.
Source : Agence de la pêche du Taipei chinois.

Programme de sorties de flottes en France

La flotte de pêche française est l'une des plus grandes de l'Union européenne. Les navires qui la composent opèrent principalement dans la zone de l'Atlantique nord-est ainsi qu'en Méditerranée, exploitant des stocks partagés avec les flottes des autres États membres de l'Union européenne. La flotte française est formée dans sa majorité de navires côtiers de moins de 12 mètres de long. Le gouvernement français, comme d'autres pays de l'Union européenne (UE), a lancé des programmes de gestion de la capacité des flottes au début des années 90 en réponse à une série de quatre programmes d'orientation pluriannuels (POP) qui imposaient une réduction du tonnage (GRT et plus tard GT) et de la puissance (kW) (voir dans l'encadré 2.3 un aperçu des mesures de cessation d'activité et de gestion de la capacité adoptées dans le cadre de la politique commune de la pêche de l'Union européenne). Depuis 2002, la capacité maximale des flottes nationales de l'Union européenne est fixée à un niveau de référence dans les limites duquel les gouvernements sont tenus de gérer leur capacité selon un régime d'entrées/sorties qui encadre rigoureusement l'évolution de la capacité, compte tenu de diverses règles d'utilisation des fonds publics (voir encadré 2.3).

Les plans de sorties de flottes sont une composante majeure des programmes de gestion de la capacité de pêche en France, qui ont commencé en 1991 par le « Plan Mellick » qui était un programme destiné à atteindre les objectifs de réduction de la flotte définis dans le cadre du second programme d'orientation pluriannuel (POP II). Le plan Mellick a été suivi par toute une série de plans de sorties de flottes, qui se sont succédés plus ou moins sans discontinuer jusqu'à présent. Il s'agissait d'une série de plans annuels ou bisannuels correspondant aux objectifs définis par POP III, POP IV, le niveau de référence de la flotte ainsi que des priorités nationales de gestion de la pêche. Ces plans de sorties de flottes étaient financés par l'État français et l'Instrument financier d'orientation de la pêche de l'Union européenne (IFOP) et, depuis 2007, par le Fonds européen pour la pêche (FEP). La plupart des années, le coût de la sortie de flotte est pris en charge pour ainsi dire à égalité par l'Union européenne et l'État français.

Les données ayant servi à réaliser l'étude de cas suivante sont basées sur les pratiques existantes en 2005-2006. Ces pratiques n'ont plus cours : elles ont été modifiées dans le cadre de la PCP. Le plan de sortie de flotte qui a été initié en 2007 reprend l'essentiel des dispositions des précédents plans. Le dispositif d'aide 1'arrêt définitif des navires de pêche est abondé à la fois par des crédit nationaux et communautaires au titre du Fond européen pour la pêche (FEP), il se distingue par la priorité qui est donnée à la diminution de l'effort de pêche sur les espèces les plus fragiles qui font l'objet de

mesures particulières de conservation et de restauration des stocks. Les autorisations de pêche des navires retenus sont en effet définitivement supprimées et ne sont pas susceptibles d'être réutilisés par d'autres navires. Environ 130 ont été retenus pour un montant global d'une quarantaine de millions d'euros. L'objectif à long terme du plan de sortie de flotte reste, d'une part, l'adaptation de la flotte à la disponibilité de la ressource et le retour à l'équilibre économique des navires qui poursuivent leur activité.

Parallèlement aux plans de sorties de flottes, la France s'appuie sur un système de limitation des entrées basé sur la délivrance de permis de mise en exploitation ou PME. Ces permis sont délivrés à des navires et des régions en fonction de critères spécifiques mais ne sont pas nécessairement attachés à un navire. Un pêcheur peut mettre à la casse son navire et conserver le PME pour l'utiliser dans la même pêcherie ou une autre s'il peut obtenir un quota (qui est alloué de manière hiérarchique par la Commission européenne au gouvernement français puis à des organisations de producteurs et ensuite réparti entre les pêcheurs).

Encadré 2.3. Objectifs définis pour la capacité de pêche des flottes et plans de sortie de flotte dans le cadre de la politique commune de la pêche

À partir de 1983, plusieurs « Programmes d'orientation pluriannuels » (POP) axés sur la surcapacité de la flotte communautaire ont été successivement adoptés par la Commission européenne et mis en œuvre au niveau national par les États membres dans le cadre de la politique commune de la pêche (PCP). Si le troisième (POP III, 1992-97) s'est avéré relativement concluant, le quatrième (POP IV) n'a pas donné d'aussi bons résultats car les gains d'efficience technique des navires de pêche l'ont emporté sur les mesures prises pour mettre les navires à la casse et limiter l'activité de pêche (Cueff 2007). Par ailleurs, les efforts déployés pour remédier au problème de la surcapacité ont été souvent compromis par les aides publiques accordées au titre de la modernisation ou du renouvellement de la flotte (Surís-Regueiro *et al.* 2003).

La réforme de la PCP, en 2002, a supprimé les aides publiques à la construction de nouveaux navires (à dater de fin 2004, et de 2006 pour les régions ultrapériphériques : départements français d'outremer, Açores, Madère et îles Canaries) et instauré un mécanisme plus simple de réduction de la capacité de pêche de la flotte européenne. Ce nouveau mécanisme donne aux États membres une plus grande responsabilité de gestion de la capacité de leur flotte dans les limites des niveaux d'effort imposés par le Conseil et compte tenu des niveaux de référence de la capacité de la flotte (exprimés en nombre et jauge totale des navires), eux-mêmes définis conformément aux objectifs de POP IV pour chacune des flottes nationales au 31 décembre 2002. Selon le nouveau régime d'entrées/sorties, aucune augmentation de la capacité de pêche n'est autorisée, et toute réduction de capacité réalisée avec des aides publiques ne peut être remplacée. Pour faire entrer de nouveaux navires jaugeant de 100 à 400 GT et construits avec des aides publiques avant la fin de 2004, l'État membre doit retirer 35 % de capacité de plus qu'il n'introduit (CCE 2004). Des programmes de déclassement ou de rachat ont été utilisés dans la plupart des pays de l'Union européenne pour parvenir au niveau de capacité visé.

suite

Jusqu'en 2006, les plans de sortie de flotte dans l'Union européenne étaient cofinancés par l'instrument financier d'orientation de la pêche (IFOP) et les États membres. Au cours de la période 1994-1999, les dépenses consacrées aux plans de sortie de flotte de l'Union européenne ont représenté au total 769.5 millions EUR, dont une contribution de 462 millions EUR de l'IFOP (soit 60 % du total) (Surís-Regueiro *et al.* 2003). Les navires visés devaient soit être déchirés ou réaffectés définitivement à des fins non lucratives autres que la pêche, soit, jusqu'à fin 2004, être exportés vers des pays tiers. L'IFOP a également financé des mesures socioéconomiques destinées à la sortie d'activité et, ce faisant, à faciliter la réduction de capacité de pêche. Il s'agit notamment d'aides versées aux pêcheurs pour leur permettre de se reconvertir, ou de diversifier leur activité, en dehors des pêcheries maritimes (autrement dit, réduire l'activité de pêche mais sans y mettre fin). Durant la période 2000-2006, quelque 520 millions EUR ont été affectés dans les fonds de l'IFOP (sur un budget total de 3.7 milliards EUR) à l'arrêt des navires (les données définitives sur les dépenses réelles ne sont pas encore disponibles).

À partir de 2003, la Commission européenne a instauré des restrictions relatives au niveau d'indemnisation pouvant être accordé à des pêcheurs pour le retrait de leurs navires (voir tableau). Bien qu'une prime de 20 % puisse être octroyée, conformément au règlement du Conseil CE n° 2370/2002, aux segments de la flotte nécessitant une réduction de l'effort de pêche supérieure à 25 % pour atteindre le niveau voulu dans des pêcheries visées par des programmes de reconstitution des stocks, elle n'a été utilisée par aucun État membre. Le niveau d'indemnisation n'a pas fait l'objet de restrictions au titre du Fonds européen pour la pêche.

Plafonds des contributions de l'Union européenne aux aides à la cessation définitive d'activité à partir de 2003

Catégorie de navire (GT)	Plafond (EUR)
< 10	11 000 per tonne + 2 000
10 - 25	5 000 per tonne + 62 000
25 - 100	4 200 per tonne + 82 000
100 - 300	2 700 per tonne + 232 000
300 - 500	2 200 per tonne + 382 000
> 500	1 200 per tonne + 882 000

Ces restrictions ne s'appliquent plus dans cadre du Fonds européen pour la pêche (FEP), qui succède à l'IFOP pour la période 2007-2013 et fonctionnera sur le même principe (en dépit de quelques modifications destinées à simplifier la gestion). Un budget global de 3.8 milliards EUR a été alloué au FEP, les États membres ayant la faculté de répartir leurs fonds entre les diverses priorités de la PCP. Un soutien public restera accessible pour la réduction de la capacité, ainsi que pour la cessation temporaire des activités de pêche, mais non pour la construction de nouveaux navires.

Conception

Les plans de sorties de flottes en France font appel au versement d'une prime forfaitaire plutôt qu'à un système de ventes aux enchères. Le gouvernement définit un objectif global de réduction de la capacité de pêche des navires (en nombre de navires, puissance et longueur, ainsi que par espèces ciblées) et détermine une enveloppe budgétaire globale pour chaque plan. Le gouvernement définit ensuite un montant forfaitaire (ou *prime*) qui sera versé aux propriétaires de navires en contrepartie de la cessation définitive de leur activité. La prime est définie par l'administration et révisée à chaque nouveau plan. La prime est composée d'un montant fixe pour chaque catégorie de tonnage plus un montant variable calculé en fonction der la jauge du navire. Le montant fixe augmente avec la taille du navire tandis que le montant versé par GT diminue au fur et à mesure que la taille du navire augmente. Le montant de la prime est augmenté pour les navires dont le rapport GT/kW est relativement bas et est inférieur à certaines limites. Cette prime varie également en fonction de l'âge, en accord avec les règlements de la Commission européenne. Dans le cas du déchirage des navires du plan de 2006 :

- Les navires vieux de 10 à 15 ans reçoivent le montant maximum ;
- Les navires vieux de 16 à 29 ans reçoivent le montant maximum réduit de 1.5 % par année au-delà de 15 ans ; et
- Les navires de plus de 30 ans reçoivent le montant maximum réduit de 22.5 %.

Les propriétaires de navire qui souhaitent désarmer définitivement leur navire demandent une aide, la priorité étant définie sur le principe "premier arrivé, premier servi". Les aides sont accordées jusqu'à ce que le montant total de l'aide financière budgétée soit épuisé.

Pour réunir les conditions nécessaires pour obtenir une aide financière, les navires doivent avoir plus de 10 ans et avoir opéré en mer plus de 75 jours durant chacune des deux périodes de 12 mois qui précèdent la demande de sortie de flotte. Il doit, en outre, s'agir de navires en activité d'une longueur minimum de 9 mètres ou de 12 mètres dans le cas des chalutiers. Seuls les navires de la flotte métropolitaine française peuvent bénéficier de l'aide au titre de la sortie de flotte et non ceux des territoires d'outre-mer. Une fois la demande acceptée, un navire doit être déchiré, utilisé pour des activités de pêche non commerciale ou transféré dans des pays extérieurs à la Communauté européenne (sachant que les navires d'une jauge inférieure à 25 GRT ne peuvent être exportés vers des pays tiers).

Ces plans sont destinés à des segments particuliers de la flotte, qui diffèrent d'une année à l'autre selon les priorités définies par le gouvernement et jusqu'à la fin des POP selon les objectifs de réduction imposés à l'extérieur pour différents segments de flotte. Par exemple, les plans précédents visaient :

- les chalutiers atlantiques d'une longueur inférieure à 30 mètres, les dragueurs, les navires autres que les chalutiers d'une longueur supérieure à 12 mètres et les chalutiers et senneurs opérant en Méditerranée (1998) ;
- les chalutiers d'une longueur inférieure à 30 mètres et les chalutiers opérant Méditerranée soumis à l'interdiction des chaluts à perche la CE (1999) ; et
- les navires autres que les chalutiers d'une longueur inférieure à 12 mètres et supérieure à 25 mètres, les chalutiers d'une longueur supérieure à 30 mètres et des segments spécifiques de la flotte de senneurs de Méditerranée (2000).

Dans le cadre du plan de sortie de flotte de 2006, une aide complémentaire est accordée aux navires ciblant des espèces menacées. Ainsi :

- 100 % du montant maximal de l'aide est disponible pour les chalutiers en mer Méditerranée, les pêcheurs titulaires d'un permis de pêche de la sole du Golfe de Gascogne, les navires ciblant principalement l'anchois, le maquereau, le chinchard, ainsi que les navires ciblant quelques espèces profondes ;
- 80 % du montant maximum prévu pour les navires ciblant les langoustines, la cardine et le merlu dans certains zones CIEM spécifiques ; et
- 50 % du montant maximum prévu pour le reste de la flotte.

En outre, la France a deux plans sociaux qui font bénéficier les pêcheurs d'aides financières lorsque leurs navires sont retirés. En effet, les pêcheurs qui n'ont pas cotisé un nombre d'années suffisant pour pouvoir bénéficier de la retraite mais sont âgés d'au moins 50 ans (213 pêcheurs ont profité de ce plan depuis 1991). Dans le second plan, une prime spéciale est disponible pour des pêcheurs plus jeunes en guise d'aide pendant la période où ils recherchent un autre travail (405 pêcheurs ont utilisé cette possibilité depuis 1994).

Résultats

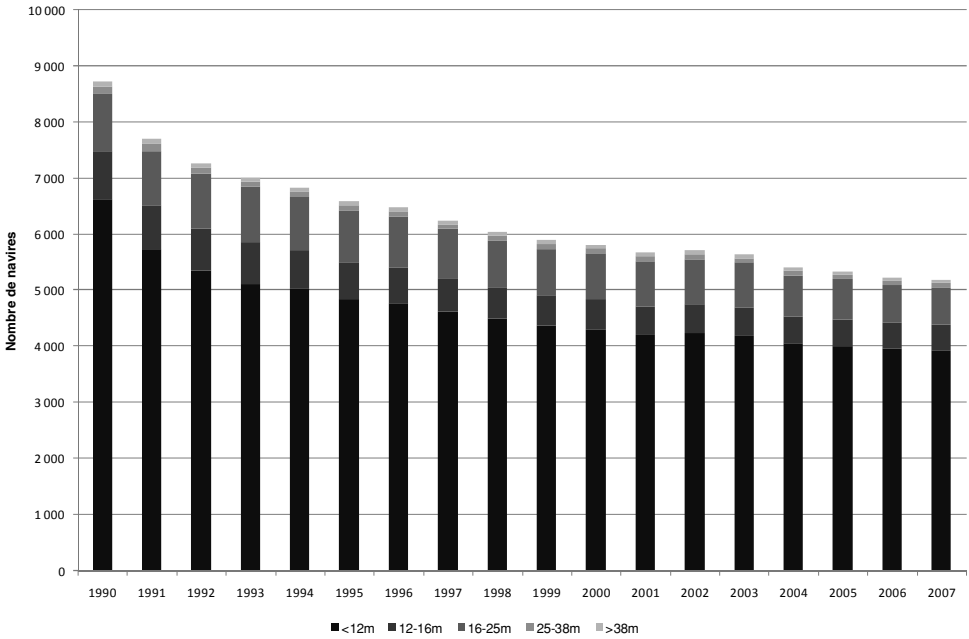
La taille de la flotte de pêche française a décliné régulièrement depuis l'introduction des plans de sortie de flotte en 1991, le nombre des navires baissant en moyenne chaque année de 3 % depuis 1990 (figure 2.1). La jauge et la puissance totale de la flotte ont également diminué (données détaillées en cours de collecte). La plus forte diminution a été enregistrée au début des années 90, à l'époque où un grand nombre de navires ont profité des aides à la sortie de flotte pour quitter le secteur. La flotte a également changé de structure, de nombreux petits navires quittant le secteur, en particulier au début des années 90 (Giguelay 1999 ; Daurès et Guyader 2000). Bon nombre de ces navires étaient plus petits et moins puissants que la moyenne de la flotte de sorte que leur départ a eu pour effet d'augmenter la taille et la puissance moyennes des navires restants. Ces navires étaient également relativement peu efficaces et peu compétitifs de sorte que de nombreux propriétaires ont sauté sur l'occasion. Giguelay (1999) et Daurès et Guyader (2000) soulignent également que la pyramide des âges chez les propriétaires des navires arrêtés était essentiellement constituée des tranches d'âge les plus vieilles, ce qui indique que les plans de sortie de flotte ont aussi servi *de facto* de programmes de retraite anticipée pour de nombreux patrons-pêcheurs plus âgés (en particulier dans la catégorie des navires de pêche artisanale qui appartiennent en majorité à des patrons-pêcheurs).

Les données détaillées sur les dépenses affectées aux plans de sortie de flotte n'ont pas encore été transmises par les autorités françaises et seront ajoutées dans la version révisée de ce document. Néanmoins, nous disposons de quelques données concernant les dernières années. Au cours de la période 2003-2004, les dépenses de sortie de flotte se sont élevées à 40 millions EUR, cofinancées à parts égales par l'IFOP et le gouvernement français et se sont traduites par une réduction de 6 200 GT et 25-27 000 kW. En 2006, le budget de sortie de flotte s'est élevé à 26 millions EUR, dont 13 millions provenant de fonds communautaires et 13 millions du gouvernement français. L'objectif était de réduire la flotte de 80 navires représentant au moins 5 500 GT et 23 300 kW, soit 3 % environ du niveau de référence.

Le niveau des primes versées aux navires définitivement arrêtés a largement augmenté au cours des années dans l'ensemble des catégories de navires (Guyader *et al.* 2004). Cette augmentation provient certainement d'une combinaison de facteurs. Premièrement, les séries initiales de sorties de flotte ont abouti au retrait des navires inefficaces et marginaux en premier, tandis que les navires plus efficaces et de plus grande valeur restaient dans la flotte. Il est, en effet, plus onéreux de faire quitter le secteur à ces navires, de sorte que les primes ont dû augmenter. Deuxièmement, cela transparaît dans les prix de plus en plus élevés payés pour la vente des

navires, en particulier depuis 1997 lorsque les plans de sortie de flotte ont commencé à être plus ciblés. Toutefois, le marché des navires d'occasion a servi de marché implicite aux permis de mise en exploitation (PME) et dans certains cas aux licences, la valeur du navire représentant 50 % environ de la valeur totale. (Il s'agit là d'un marché informel des transferts étant donné que ces transferts ne sont pas officiellement autorisés en France.) Dans leur analyse du marché des navires d'occasion et du coût de l'accès aux ressources en Bretagne, Guyader *et al.* (2006) révèlent que la valeur des PME et des licences d'exploitation des quotas (délivrés par le Département des affaires maritimes et gérés par les organisations de producteurs) a augmenté notablement tandis que la valeur des navires d'occasion diminuait marginalement.

Figure 2.1. Évolution de la flotte de pêche française, par longueur de navire a [a]



a. Ne comprend que la flotte métropolitaine française à l'exclusion des territoires d'outre-mer.
Source : INSEE et OCDE.

L'augmentation des primes s'explique en troisième lieu par le fait que l'attente des futures aides de l'État en contrepartie de la cessation d'activité est intégrée au montant que les pêcheurs sont prêts à accepter pour quitter le secteur. Les pêcheurs ont appris à anticiper les rachats et leur attente se répercute sur la valeur des actifs, les faisant augmenter dans le temps.

L'impact des plans de sortie de flotte sur la rentabilité des navires restant dans la flotte est difficile à mettre en évidence, mais, dans l'ensemble, les performances économiques de nombreux segments de la flotte française ont diminué ces dernières années. Selon des indicateurs économiques récents de la flotte de pêche française de 2002 à 2004, la situation économique de huit des douze segments de la flotte pour lesquels on dispose de données comparables sur les profits nets s'est dégradée au cours de cette période (tableau é ;-). La situation des quatre autres segments de la flotte est restée stable ou s'est améliorée. En particulier, les segments des senneurs et des chalutiers démersaux ont vu de leurs profits nets et leurs profits nets moyens par navire diminuer. Il faut admettre que ces indicateurs ne reflètent pas la rente de la ressource dans des pêcheries particulières étant donné qu'ils dépendent de la flotte plutôt que de la pêcherie et sont un concept comptable plutôt qu'économique puisqu'ils n'incluent pas les coûts d'opportunité du travail et du capital ou les coûts de gestion (Rose *et al.*, 2000 ; Gooday et Galeano, 2003). De surcroît, il est difficile de séparer les effets des plans de sortie de flotte de l'impact des autres facteurs qui peuvent influer sur les performances économiques (comme les prix, les coûts du gazole, les plans de reconstitution des stocks, etc.). Néanmoins, signalons que la combinaison de la réduction capacitaire, sous forme de plans de sortie de flotte et de la limitation des entrées dans la flotte de pêche ne semble pas avoir produit d'amélioration des performances économiques, du moins dans les dernières années.

Tableau 2.6. Indicateurs de la performance économique de la flotte de pêche française, 2002-2004

Segment de la flotte	Indicateur	2002	2003	2004
Senneurs et chalutiers démersaux (<12 m)	Profit net[a]	9.8	3.6	2.3
	Profit net par navire[b]	26	10	7
Senneurs et chalutiers démersaux (12-24 m)	Profit net[a]	12.4	4.1	-2.3
	Profit net par navire[b]	20	7	-4
Senneurs et chalutiers démersaux (24-40 m)	Profit net[a]	3.4	2.4	-0.2
	Profit net par navire[b]	23	19	-2
Senneurs et chalutiers démersaux (>40 m)	Profit net[a]	5	5	4.8
	Profit net par navire[b]	217	250	300
Senneurs et chalutiers pélagiques (12-24 m)	Profit net[a]	6.2	8.1	6.7
	Profit net par navire[b]	50	65	57
Senneurs et chalutiers pélagiques (>40 m)	Profit net[a]	25.9	22.3	23.7
	Profit net par navire[b]	682	587	641
Dragueurs (<12 m)	Profit net[a]	3.1	2.2	2.4
	Profit net par navire[b]	20	13	15
Dragueurs (12-24 m)	Profit net[a]	4.3	0.3	2.3
	Profit net par navire[b]	31	2	19
Navires polyvalents mobiles (<12 m)	Profit net[a]	2.2	0.3	0.7
	Profit net par navire[b]	33	5	11
Navires polyvalents mobiles (12-24 m)	Profit net[a]	0.2	-13.1	0.3
	Profit net par navire[b]	6	-385	10
Engins passifs (<12 m)	Profit net[a]	12.8	23.9	22.5
	Profit net par navire[b]	5	9	8
Filets dérivants et fixes (12-24 m)	Profit net[a]	6.2	3.6	4.9
	Profit net par navire[b]	32	20	29

a. Millions EUR.
b. Milliers EUR par navire.
Source : Comité scientifique, technique et économique de la pêche (2006, pp. 67 à 74).

Enseignements

L'adoption régulière de plans de sortie de flotte a permis un ajustement graduel et continu de la flotte française vers les objectifs inscrits dans les POP et les niveaux de référence. Ces plans ont été progressivement modifiés à partir de 1991 afin d'être plus efficaces et mieux ciblés. Les plans ciblent à présent les navires qui exploitent des espèces menacées ou surexploitées. Ce processus d'ajustement graduel et ininterrompu a eu pour effet d'éviter les bouleversements sociaux à court terme que peuvent produire des remises à plat sans transition ou des initiatives de restructuration majeure de certaines pêcheries spécifiques. Le marché du travail peut s'adapter plus progressivement aux réductions de capacité, à condition que les marchés soient suffisamment flexibles et que des pics de chômage soient évités. Cela n'a pas été au cœur des préoccupations de la France dans la mesure où une grande partie des navires retirés appartenaient à des patrons pêcheurs plus âgés qui étaient proches de l'âge de la retraite. Cet ajustement en douceur a également permis d'atténuer les effets néfastes sur le tissu social des régions côtières, un objectif primordial de la politique française à l'égard du secteur de la pêche.

Néanmoins, le versement permanent de fonds au profit des plans de sortie de flotte a également ses inconvénients. Premièrement, de nombreux propriétaires qui ont fait déchirer leurs navires mais qui n'ont pas quitté le secteur ont réinvesti le montant de leur aide dans des navires plus modernes (Guyader *et al.* 2004). Le retrait du navire mais le maintien du PME a favorisé ce genre de comportement chez les pêcheurs. Le phénomène a été amplifié par le versement d'aide à la construction de navires jusqu'à la fin de l'année 2004, date à laquelle cette aide a été supprimée dans l'ensemble de l'Union européenne.

Deuxièmement le retour sur investissement attendu par les pêcheurs compte tenu des risques pour acheter de nouveaux navires serait moindre sachant que les programmes d'ajustement mis en place en permanence leur assureraient une aide en cas de problème économique. Jorgensen et Jensen (1999) ont démontré que les plans de rachat financés par l'Union européenne ont stimulé l'expansion de la capacité de la flotte et ont influé d'autre part sur le comportement des banques des investisseurs qui ont proposé de meilleures conditions de crédit que celles normalement obtenues dans ce genre de situation. Si les propriétaires ne s'étaient pas attendus à recevoir des fonds au titre du retrait de leurs navires à intervalles réguliers, ils auraient hésité à investir dans un autre navire de pêche dont la valeur aurait probablement été fluctuante.

Troisièmement, la permanence des aides contribue à augmenter la valeur des navires de pêche et des droits d'accès (PME) car l'attente de futures

aides est incorporée dans la valeur des actifs. Cela a un effet sur le prix auquel les navires sont achetés dans le cadre de ces plans de sortie de flotte. L'augmentation des primes versées au titre des plans de sortie de flotte successifs l'illustre parfaitement. En effet, on constate que les primes sont proches à présent de la limite maximale fixée par la CE pour les aides à la sortie de flotte (voir encadré I.2).

Le système consistant à verser une somme forfaitaire pour le désarmement des navires est transparent et administrativement simple et permet d'éviter toute manipulation des pêcheurs ou des pouvoirs publics. Cela est particulièrement vrai lorsqu'on l'associe à un dispositif d'attribution des aides sur le principe de "premier arrivé premier servi". Cela évite aux autorités de contrôle d'avoir à évaluer les demandes (en dehors des contrôles classiques, comme la vérification du titre de propriété, des éventuelles hypothèques et créances etc.). Il est difficile de savoir si ce dispositif est celui qui est le mieux adapté à la situation française et s'il donne les meilleurs résultats du point de vue financier. Comme nous le soulignons au chapitre 2, les aides à la sortie de flotte doivent dans l'idéal être basées sur la volonté de chaque pêcheur de recevoir un dédommagement en contrepartie du retrait de son navire de la pêcherie. En principe c'est la vente aux enchères qui permet le mieux d'obtenir ce résultat. En se fondant sur l'analyse empirique de la restructuration de la pêcherie côtière de coquilles Saint-Jacques dans la baie de St Brieuc, Daurès et Guyader (2000) démontrent qu'en moyenne la volonté des pêcheurs de recevoir une compensation en contrepartie du leur retrait de la pêcherie était bien moins grande que la prime versée par le gouvernement durant la période couverte par l'étude (1998-2000). Cela signifie que le gouvernement a en fait a surpayé dans cette pêcherie, et que les pêcheurs qui se sont retirés ont fait un bénéfice exceptionnel, les fonds étant transférés des contribuables aux pêcheurs.

Les programmes de sortie de flotte en Corée

Le gouvernement coréen a lancé, à partir de 1994, une série de programmes de sortie de flotte dans le but d'améliorer la gestion durable des ressources halieutiques. Ces programmes ont aussi en partie été mis en place parce qu'ils étaient réclamés par les pêcheurs désireux de percevoir des indemnités pour compenser la baisse de revenu provoquée par la perte de terrains de pêche à la suite des accords de pêche conclus par la Corée avec les pays voisins.

Ces programmes se subdivisent en trois phases (tableau 2.7). La première phase a démarré en 1994, date à laquelle l'Administration des pêches, ex-organisme public du ministère des Affaires maritimes et de la

pêche, a pris conscience de la nécessité de réduire la flotte de pêche coréenne. Au début des années 90, le secteur de la pêche coréen a connu des difficultés financières en raison du déclin des stocks halieutiques présents dans les eaux du pays, qui a été provoqué par la surpêche, la surcapitalisation des flottes de pêche et des vastes projets d'aménagement du littoral.

Tableau 2.7. Bref historique des programmes de sortie de flotte coréens

Année	Mesure
1992	Recherche préliminaire sur le programme de sortie de flotte coréen par l'Institut d'économie rurale de la Corée financé par l'Administration des pêches.
1993 (août)	L'Administration des pêches décide de la mise en place du programme de sortie de flotte (période : 1994-2001, navires ciblés : 6 673 ; budget : 223.7 milliards KRW).
1994	Démarrage de la première phase du programme de sortie de flotte (1-A) (ciblant en priorité les navires côtiers).
1995 (décembre)	Première modification du programme (période : 1994-2004 ; navires visés : 7 133 ; budget : 314.6 milliards KRW).
1996 (mai)	Deuxième modification du programme (période 1994-2004 ; navires visés : 7 355 ; budget : 521.4 milliards KRW).
1998 (novembre)	Signature et entrée en vigueur, en janvier 1999, de l'accord de pêche conclu par la Corée et le Japon.
1999	Lancement du programme de sortie de flotte (1-B).
2001 (janvier)	Approbation de la troisième modification centrée sur le rachat des navires hauturiers (période : 1994-2004 ; navires visés : 2 990 (principalement des navires hauturiers) ; budget : 902.4 milliards KRW).
2002	Poursuite du rachat des navires côtiers proposée par la Commission présidentielle sur les politiques agricoles, halieutiques et rurales.
2004	Fin de la première phase du programme de sortie de flotte et démarrage de la seconde phase.
2005 (décembre)	Mise en place, par le ministère des Affaires maritimes et de la pêche, du programme de reconstitution des stocks halieutiques.
2006	Lancement officiel des négociations relatives à un accord de libre-échange entre la Corée et les États-Unis.
2007	Démarrage de la troisième phase du programme de sortie de flotte.

Sources : Ministère des Affaires maritimes et de la Pêche, Association des pêcheurs coréens, Institut maritime coréen.

Néanmoins, le programme n'a bénéficié, au départ, que d'un budget relativement limité, et le nombre de navires retirés est resté assez faible, la plupart d'entre eux provenant de la flotte de pêche côtière plutôt que de la flotte hauturière. En 1999, les professionnels de la pêche ont fait pression sur les pouvoirs publics pour que le programme soit étendu. En effet, le nouvel accord de pêche conclu entre la Corée et le Japon étant entré en vigueur en janvier 1999, certains groupes de pêcheurs ont fait valoir que tous leurs intérêts n'avaient pas été pris en compte dans la négociation de cet accord. Au terme de débats approfondis, les pouvoirs publics coréens ont décidé de consacrer un budget plus important aux programmes de sortie de flotte. Simultanément, ils ont accru la proportion de leurs aides directes destinées à racheter les navires de pêche opérant sur des lieux de pêche qui avaient cessé d'être accessibles par suite de l'accord signé. La deuxième partie de cette première phase a donc été essentiellement axée sur la flotte hauturière. Cette première phase des programmes de sortie de flotte a pris fin en 2004.

Toutefois, avant le terme de cette première phase, il est apparu clairement qu'il fallait réduire encore la capacité de la flotte de pêche côtière. La Commission présidentielle sur les politiques agricoles, halieutiques et rurales a examiné pendant un an comment parvenir à une gestion durable des ressources halieutiques côtières. En 2002, la Commission a recommandé de lancer une seconde phase du programme de sortie de flotte consacrée exclusivement aux navires de pêche côtière. Les organismes publics compétents ont souscrit à cette recommandation et lancé, en 2004, un programme qui devrait s'achever en 2008.

Au cours de la seconde phase des programmes de sortie de flotte, le secteur de la pêche hauturière a réclamé des aides complémentaires en faveur de l'ajustement de la capacité. Bien que l'on ait pu constater que la première phase du programme avait contribué à accroître la productivité des navires hauturiers, les ressources halieutiques ne s'étaient pas encore pleinement reconstituées. En réponse à la demande des pêcheurs, le ministère a lancé un programme de reconstitution des stocks en 2005 faisant appel à divers types de méthodes de gestion des ressources dont le rachat de navires de pêche ciblant des stocks surexploités. Dans le même temps, des accords de libre-échange avec plusieurs pays, en particulier avec les États-Unis, ont suscité de vives inquiétudes chez les pêcheurs qui s'interrogent sur la future profitabilité du secteur dans le cadre d'un marché plus largement ouvert. Cette ouverture plus large a renforcé les pressions auxquels étaient soumis les pêcheurs qui rencontraient déjà des difficultés par ailleurs en raison de l'épuisement des stocks et de l'augmentation du prix du pétrole. Pour cette raison, de nombreux pêcheurs ont souhaité quitter le secteur et ont demandé à bénéficier de concours publics sous forme d'aide

complémentaire à la sortie de flotte. En 2006, les pouvoirs publics coréens ont décidé d'entamer une troisième phase des programmes de sortie de flotte pour les navires de pêche hauturiers dont l'objectif était de racheter 30 % de cette flotte (soit environ 1 050 navires) en investissant 419 milliards de KRW. Cette troisième phase devrait démarrer en 2007.

Conception du plan de sortie de flotte

La conception particulière de chacun des programmes de sortie de flotte était nettement différente et reflétait l'évolution du point de vue des pouvoirs publics sur la conception des programmes. La première phase du programme de sortie de flotte comprenait en fait deux sous-phases désignées ici par 1-A et 1-B. La première de ces sous-phases, à savoir 1-A, qui a démarré en 1994, s'appuyait sur une législation spéciale destinée à stimuler le développement des régions rurales et ciblait à la fois les navires hauturiers et côtiers. Dans le cadre de ce programme, les propriétaires de navires recevaient deux types de paiement : le premier correspondant à la valeur nette comptable de leurs navires, et le second à une indemnité pour la cessation de leur activité.

Le financement par les pouvoirs publics de ces deux types de versement différait selon le type de navire concerné. En effet, dans le cas des navires hauturiers, la valeur nette comptable du navire étaient entièrement prise en charge par le ministère des Affaires maritimes et de la pêche, tandis que les indemnités versées aux pêcheurs pour la cessation de leur activité étaient financées par des paiements directs du ministère à hauteur de 50 % et un prêt garanti par l'État (à rembourser par les pêcheurs quittant le secteur) à hauteur de 30 %. Les 20 % restants étaient à la charge des pêcheurs eux-mêmes de sorte que ceux-ci ne recevaient que 80 % de l'indemnisation totale estimée pour quitter le secteur sur lesquels ils devaient rembourser 30 % à l'État. Dans le cas des navires côtiers, les aides versées aux propriétaires de navires ont été financés à hauteur de 80 % par le ministère des Affaires maritimes et de la pêche et à hauteur de 20 % par les pouvoirs publics locaux. La somme perçue comprenait la valeur nette comptable du navire évalué par des établissements professionnels et l'indemnisation pour perte d'activité.

Dans le cadre de la phase 1-A du programme, l'indemnisation pour perte d'activité a été évaluée en fonction du revenu annuel moyen et le coût d'un navire de pêche de référence qui variait selon la taille et le type de navire. Néanmoins, cette évaluation avait des inconvénients du point de vue de la précision et de la transparence étant donné que les informations et les statistiques sur lesquelles elle était fondée n'étaient pas bien établies.

La phase 1-B du programme de sortie de flotte visait en priorité les navires qui opéraient dans des pêcheries inaccessibles à la suite de l'accord de pêche signé avec le Japon. Dans le cadre de ce programme, le montant des aides a été augmenté par rapport au programme de la phase 1-A. Alors que la valeur nette comptable des navires était intégralement prise en charge par le ministère des Affaires maritimes et de la pêche (comme dans le cadre de la phase 1-A), le pourcentage de l'indemnisation pour perte d'activité versée par ce ministère passait de 50 à 90 %. Ainsi, la part qui restait à la charge des pêcheurs diminuait de 20 à 10 % et il n'y avait plus de prêt garanti par l'État. En outre, contrairement à ce qui s'est passé pour la phase 1-A du programme, les équipages ayant perdu leur travail du fait en raison du programme de sortie de flotte ont reçu une aide des pouvoirs publics dont le montant était égal au salaire moyen des membres d'équipage sur une période de six mois.

Pour la phase 2 du programme, un nouveau système a été adopté pour déterminer le niveau des concours. Dans le précédent système, l'évaluation des navires et du dédommagement pour perte d'activité prenait trop de temps de sorte que la sortie des navires était retardée et que le budget provisionné pour ces aides par le ministère des Affaires maritimes et de la pêche était reporté à l'année suivante, ce qui donnait lieu à des critiques du ministère du Budget et de l'Assemblée nationale. En outre, les pêcheurs estimaient que les aides versées par les pouvoirs publics ne reflétaient pas leur précédent revenu, qui n'avait pas été enregistré dans sa totalité. De ce fait, le ministère a proposé un système d'appel d'offres à la place de l'ancien système pour déterminer le montant des aides. Après avoir longuement consulté des experts et des groupes de pêcheurs, le système des ventes aux enchères a été adopté pour déterminer le niveau des indemnités pour perte d'activité. La valeur nette comptable des navires continuait d'être calculée et payée dans son intégralité par l'État.

Le ministère des affaires maritimes et de la pêche, dans le cadre de ce système, prenait à sa charge 80 % du montant total du coût de la phase 2 du programme, tandis que les pouvoirs publics locaux prenaient à leur charge les 20 % restants. Les pouvoirs publics locaux étaient chargés de mettre en œuvre le programme de sortie de flotte conformément aux directives du ministère et ce dernier chargeait les pouvoirs publics locaux d'acheminer les indemnités. Dans ses directives, le ministère décrit un large éventail de types de navire ainsi que les prix standard à payer pour ceux-ci. Ensuite, les pouvoirs publics locaux procèdent à l'appel d'offres et choisissent les navires finalement ciblés sur la base des montants proposés par les propriétaires des navires. Une fois le navire choisi, la valeur nette comptable du navire est évaluée par des établissements professionnels. Le propriétaire du navire reçoit alors un paiement correspondant à la valeur nette comptable

de son navire plus le montant de la soumission qu'il a présenté dans le cadre de l'appel d'offres pour couvrir ses pertes.

Le dernier programme de sortie de flotte (phase 3) qui a démarré en 2007 concerne essentiellement les navires hauturiers. Il fait appel en 2007 à un système de prix fixes alors que selon les pouvoirs publics (dont le ministère du Plan et du budget), ce programme sera basé sur un système d'appel d'offres à partir de 2008. Les caractéristiques exactes du système d'appel d'offres pour les navires hauturiers n'ont pas encore été arrêtées, bien que l'on sache que la structure fondamentale sera identique à celle du système adopté pour la phase 2 avec quelques modifications. En particulier, le ministère des Affaires maritimes et de la pêche et d'autres experts travaillent actuellement sur le moyen d'éviter la manipulation des prix par les groupes de pêcheurs étant donné le nombre restreint de navires dans chacun des segments ciblés.

Les programmes de sortie de flotte mis en œuvre en Corée se caractérisent par le fait que les propriétaires de navires doivent restituer leur permis de pêche aux pouvoirs publics une fois leur navire désarmé. Comme les pouvoirs publics ont plafonné le nombre des permis de pêche et ne délivrent plus de nouveaux permis, le nombre de ces permis ne peut que diminuer.

Résultats

La phase 1 du programme de sortie de flotte s'est traduite par une réduction importante du nombre des navires et des permis. Le nombre des navires hauturiers est en effet passé de 6 676 à 3 816 (soit une diminution de 44 %) tandis que celui des permis est tombé de 7 944 à 4 456 (tableau 2.8). Bien que d'autres facteurs aient joué un rôle, il est manifeste que le programme de sortie de flotte des navires hauturiers a contribué à un ajustement de la flotte de pêche.

Le résultat du programme de sortie de flotte pour la flotte côtière est moins complexe. Tandis que 1 923 navires côtiers ont quitté le secteur dans le cadre de la phase 1 du programme, quelque 18 000 navires sont venus rejoindre la flotte : il s'agit de navires illégaux qui ont été légalisés par les pouvoirs publics dans le but de parvenir à une meilleure gestion de la flotte côtière. C'est pour cette raison, entre autres, que le second programme de sortie de flotte ciblait la flotte côtière.

Tableau 2.8. Résultats de la phase 1 du programme de sortie de flotte

	Situation de la flotte en décembre 1993		Nombre de navires désarmés	Modifications pour d'autres raisons	Situation de la flotte en décembre 2004	
	Nombre de navires	Nombre de permis			Nombre de navires	Nombre de permis
Navires hauturiers	6 676	7 944	1 897	-963	3 816	4 456
Navires de transport	158	97	45	43	156	163
Navires côtiers	46 487	83 592	1 923	17 687	62,251	81 489
Total	53 321	91 633	3 865	16 767	66 223	86 108

Source : Ministère coréen des Affaires maritimes et de la Pêche.

À la fin de 2006, dernière année pour laquelle nous possédons des données, 5 114 navires au total avaient été désarmés grâce aux programmes de la phase 1 et de la phase 2 : 1 942 navires appartenaient à la flotte hauturière et 3 172 à la flotte côtière. Le gouvernement central a déboursé 947.7 milliards KRW (soit environ 1 milliard USD) à cet effet.

En partie grâce à ces programmes de sortie de flotte, la productivité de la flotte hauturière a énormément augmenté. Les captures moyennes par tonneau de navire sont passées de 3.5 tonnes en 1994 à 4.5 tonnes en 2004. Bien que ce seul facteur ne permette pas de se prononcer, il est néanmoins clair que la productivité de la pêche hauturière a beaucoup progressé grâce aux programmes de sortie de flotte.

Bien qu'il soit encore trop tôt pour se prononcer sur la phase 2 du programme de sortie de flotte des navires côtiers, plusieurs tentatives ont été faites pour évaluer la phase 1. Dans une des études réalisées, l'Association de pêcheurs coréens et l'Institut maritime de la Corée constatent que les conditions financières de six métiers hauturiers sur les 14 existants analysés se sont améliorées nettement grâce aux programmes de sortie de flotte (Association des pêcheurs coréens et Institut maritime coréen, 2003).

Dans le cadre d'une autre étude, 959 anciens pêcheurs ont été interrogés sur leurs activités depuis qu'ils ont rendu leurs navires et leurs permis (Hwang et Eom, 2003). Sur l'ensemble des pêcheurs interrogés, 70 % environ avaient quitté le secteur de la pêche tandis que 30 % avaient

toujours des activités en rapport avec la pêche. Ces derniers pouvaient être divisés en deux groupes : un groupe comprenait des pêcheurs qui avaient plus d'un navire et ont pu continuer à pêcher avec leurs autres navires ; le deuxième groupe était formé de pêcheurs qui ont racheté un navire à un autre pêcheur et sont restés en activité. Dans ce dernier cas, le permis de pêche a été transféré avec le navire. Bien que le gouvernement coréen ait plafonné le nombre des permis de pêche et qu'il ne délivre plus de nouveaux permis, les pêcheurs sont autorisés à vendre leurs navires avec leurs permis. (La plupart des pêcheurs qui ont repris une activité de pêche sont restés dans des métiers qu'ils connaissaient bien. Ces derniers pour la plupart étaient âgés de 30 à 49 ans.

Enseignements

Les programmes de sortie de flotte mis en place en Corée ont, au départ, été voulus par les pouvoirs publics et réclamés par les professionnels de la pêche, qui souhaitaient redresser la mauvaise situation financière du secteur provoquée par la surexploitation des stocks. L'accord signé entre la Corée et le Japon a également joué un rôle important car il a incité les pêcheurs à demander une aide pour s'adapter aux nouvelles conditions ainsi créées dans le secteur. Le type et l'ampleur de la réduction ont été fixés par le gouvernement central qui s'est appuyé pour ce faire sur les données de recherche scientifique et l'analyse de la productivité, des coûts et des gains de chacun des métiers de la pêche. Même si les caractéristiques des programmes ont été essentiellement définies par le gouvernement central, les programmes eux-mêmes ont été mis en place par les pouvoirs publics locaux. Ceux-ci ont réussi à mettre en œuvre les programmes dans un délai relativement court. À partir du moment où ils ont pu constater que les programmes contribuaient à améliorer la situation financière dans le secteur de la pêche hauturière, les pêcheurs ont insisté pour l'extension de ce programmes.

La principale innovation au cours de la réalisation de ces programmes coréens a été le passage d'un système à prix fixe à un système d'appel d'offres pour déterminer le montant de l'indemnité à verser aux pêcheurs pour quitter leur activité après avoir désarmé leur navire (tableau 2.9). Dans le cadre du système à prix fixe, on se demandait comment calculer précisément les prix étant donné les informations insuffisantes dont disposait le gouvernement. En effet, le prix final pouvait ne pas avoir grand-chose à voir avec la volonté réelle des pêcheurs à être indemnisés pour quitter le secteur. Il se peut que ce système ait été plus coûteux que nécessaire pour parvenir aux objectifs fixés. Pour preuve, le fait que, en adoptant le système de l'appel d'offres, le gouvernement coréen a réussi à réduire les primes versées par navire et à diminuer le temps pour mener à

son terme le programme. Dans le cadre du programme de sortie de flotte des navires côtiers mis en place en 2006, le nombre des navires retirés (à savoir 1 249 navires) dépassait de 25 % le nombre attendu (soit 1 000 navires). Simultanément, le versement à chaque navire de 42 millions KRW était de 20 % inférieur à la somme prévue de 53 millions KRW qui avait été provisionnée dans le budget affecté au programme.

Il est clair de ce fait que le système de l'appel d'offres contribue à améliorer l'efficacité et le rapport coût-résultat du système de sortie de flotte entraînant par là même des économies pour l'État et permettant à un plus grand nombre de pêcheurs de bénéficier de primes de désarmement. Entre temps, il convient de noter que les professionnels de la pêche continuent de prétendre que les primes versées par l'État sont insuffisantes pour leur faire quitter le secteur étant donné que la plupart d'entre eux ont dû s'endetter pour acheter leur navire et/ou les engins de pêche et que la prime versée pour le retrait du navire ne peut éponger toutes leurs dettes. Néanmoins, dans le système de l'appel d'offres, ces hésitations n'ont plus lieu d'être du fait que les propriétaires de navires soumettent une offre pour quitter leur activité en dépit d'un système composé de deux parties (prix fixe pour la mise à la casse du navire et prix déterminé par l'offre faite pour cesser l'activité).

Comme dans les autres études de cas examinées dans ce rapport, il est évident que les programmes de sortie de flotte ne peuvent à eux seuls résoudre les problèmes de la surcapacité et de la surexploitation. Le problème du retour dans le secteur est l'un des plus importants auxquels le gouvernement coréen soit confronté. En effet, 30 % des propriétaires qui ont désarmé leur navire sont restés dans le secteur de la pêche en partie parce qu'ils ont eu des difficultés à se reconvertir dans d'autres activités et en partie, parce que le système juridique décourage mais n'interdit pas l'achat conjoint d'un navire et d'un permis par les bénéficiaires de primes de sortie de flotte. Afin de réduire le nombre des pêcheurs restant dans le secteur, le gouvernement coréen réglemente le droit des propriétaires de navires à participer aux programmes de sortie de flotte : en effet, ils doivent être propriétaire du navire et détenir leur permis de pêche depuis au moins deux ans ; ils doivent en outre avoir pêché avec leur navire au moins 60 jours dans l'année ; le navire doit avoir plus de six ans pour les navires côtiers et 10 ans pour les navires hauturiers ; et enfin, point le plus important, un délai de 10 ans au moins est imposé aux propriétaires de navires qui ont déjà participé à un programme de sortie flotte avant de pouvoir bénéficier d'un autre de ces programmes.

Tableau 2.9. Résumé des programmes de sortie de flotte coréens

Phase	Phase 1-A (flotte en général)	Phase1-B (flotte internationale)	Phase 2	Phase 3
Objectif	Adapter la flotte de navires de pêche aux ressources halieutiques	Compenser la perte des terrains de pêche provoquée par les accords de pêche avec le Japon	Adapter la flotte de pêche aux ressources halieutiques	Adapter la flotte de pêche aux ressources halieutiques
Instruments juridiques	Loi spéciale pour le développement des zones rurales	Loi spéciale d'aide aux pêcheurs lésés par l'accord de pêche	Loi spéciale de développement des zones rurales	Loi spéciale de développement des zones rurales
Navires ciblés/ éligibilité	Navires de pêche côtiers (de plus de six ans) et navires de pêche hauturiers (de plus de 10 ans)	Navires hauturiers ayant opéré sur les terrains rendus inaccessibles du fait de l'accord	Navires de pêche côtiers uniquement	Navires de pêche hauturiers seulement
Priorité	Navires prélevant des espèces surexploitées. Les navires les moins compétitifs		Navires pêchant des espèces surexploitées Les navires les moins compétitifs - senneurs, navires pêchant au filet maillant, etc.	Navires pêchant des espèces surexploitées. Navires les moins compétitifs

Phase	Phase 1-A (flotte en général)	Phase1-B (flotte internationale)	Phase 2	Phase 3
Période	1994 – 2004	1999 - 2004	2004 - 2008	2007 - 2011
Prix du navire	Évalué par un établissement expert. Financé par le min. Aff. mar. et de la pêche à 100 % pour les navires hauturiers	Évalué par un établissement expert. Financé par le min. Aff. mar. et de la pêche à 100 %	Évalué par un établissement expert. Financé par le min. Aff. mar. et de la pêche à 80 % et à 20 % par les pouvoirs publics locaux	Évalué par un organisme expert en 2007, financé à 50 % par le min. Aff. mar. et de la pêche, le restant étant financé par les pouvoirs publics locaux et un prêt garanti par l'État consenti à la profession. Le mécanisme de financement qui sera adopté en 2008 n'a pas encore été arrêté
Prime à la cessation d'activité	Revenu moyen annuel x 3 ans, financé à 50 % par le min. Aff. mar. et de la pêche, à 30 % par un prêt, à 20 % par la profession pour les navires hauturiers, financé à 80 % par le min. Aff. mar. et de la pêche et à 20 % par les pouvoirs publics locaux pour les navires de pêche côtière	Financé à 90 % par le min. Aff. mar. et de la pêche	Appel d'offre. Financement à 80 % par le min. Aff. mar. et de la pêche, à 20 % par les pouvoirs publics locaux	Prix fixe en 2007 et système d'enchères en 2008

Phase	Phase 1-A (flotte en général)	Phase1-B (flotte internationale)	Phase 2	Phase 3
Indemnisation chômage	Néant	Indemnités mensuelles moyennes x 6 mois pour les membres de l'équipage ayant perdu leur emploi	Néant	Néant
Résultats/ plan futur	217.2 milliards KRW dépensés 1 809 navires désarmés (1 175 pêche côtière, 634 pêche hauturière)	644 milliards KRW 1 308 navires hauturiers désarmés	Dépenses totales prévues de 310 milliards KRW et 6 709 navires de pêche côtière désarmés dépenses pour 2004-06 : 110.4 milliards KRW et 2 709 navires désarmés	Dépenses totales prévues : 419.4 milliards KRW avec pour objectif de désarmer 1 050 navires hauturiers. Dépenses prévues en 2007 : 29.4 milliards KRW

Source : Ministère des Affaires maritimes et de la pêche, Corée ;

En outre, ces programmes de sortie de flotte ont été associés à des modifications des systèmes de gestion des pêcheries pour quelques-unes des espèces prélevées. À partir de 1998, les pouvoirs publics coréens ont commencé à introduire le total admissible de capture (TAC) dans un certain nombre de pêcheries. Par exemple, les pouvoirs publics tentent de gérer leurs stocks de calamars en adoptant le système des TAC et en réduisant la flotte ciblant le calamar à partir de 2007.

Un autre enseignement intéressant peut être tiré de l'expérience coréenne : les points de vue divergents sur le programme de sortie de flotte constituent un défi permanent pour les pouvoirs publics. Les pêcheurs ont tendance à considérer ces programmes comme une aide au secteur plutôt que comme une solution permettant de gérer les ressources en vue d'assurer leur pérennité. C'est une des raisons qui expliquent les attitudes contradictoires à l'égard des programmes. Selon une enquête réalisée par l'Institut maritime coréen en 2003, les pêcheurs sont peu satisfaits de ces programmes à qui ils attribuent en moyenne une note de satisfaction de 2.69 sur 5.0 (la note moyenne attribuée à cinq politiques sélectionnées se situe à 3.18). Néanmoins, dans la même enquête, les pêcheurs ont classé l'extension du programme de sortie de flotte au premier rang des priorités à mettre en œuvre par les pouvoirs publics.

Enfin, les efforts en vue d'appliquer le principe du bénéficiaire - payeur au financement des programmes de sortie de flotte ont eu un succès mitigé en Corée. Alors que le gouvernement coréen a admis l'utilité éventuelle de ce principe comme instrument pour mieux adapter les mesures incitatives destinées aux professionnels du secteur et réduire le coût budgétaire de la sortie de flotte, le système administratif et juridique en Corée n'est pas encore, à ce stade, suffisamment préparé à la mise en œuvre à grande échelle de ce principe. En outre, il convient de s'efforcer de mieux faire comprendre le principe aux pêcheurs.

Signalons, toutefois, que, dans le cadre du programme de la phase 1-A, trois flottes de senneurs hauturiers (chaque flotte comprenant six navires, y compris un bateau-mère, des navires de transport et des navires de balisage) ont cessé de pêcher à partir du début des années 90. Une partie du coût du retrait des navires a été assumée par les professionnels puisque les prêts garantis par l'État ont dû être remboursés par les pêcheurs demeurés en activité. Cet ajustement a été en grande partie réalisable du fait que les droits sont relativement plus faciles à définir et à contrôler dans le secteur hauturier que dans le secteur côtier. Cela démontre que ce type de dispositifs peut effectivement être utilisé dès lors que les organismes réglementaires sont bien conçus.

Le gouvernement coréen a eu recours à une version aménagée du principe bénéficiaire - payeur dans la phase 1-A de son programme. En effet, 30 % des coûts du système mis en place pour la flotte hauturière (exception faite des flottes de senneurs mentionnées plus haut) ont été pris en charge par les professionnels puisque le prêt garanti par l'État a dû être remboursé par les pêcheurs ayant quitté le secteur (plutôt que par ceux qui y sont restés). Bien sûr, du fait de cette disposition, les pêcheurs ont moins été tentés de participer au programme de sortie de flotte, ce qui fait que ce mécanisme particulier a été abandonné dans les programmes suivants.

Notes

1 Ce certificat (VMQ) était la condition indispensable pour obtenir un permis de pêche durant le moratoire autorisant le navire à opérer durant cette période. Il était fonction de la participation de navire en question aux activités de pêche par le passé et était transférable, lui servant de droit d'accès lorsque le moratoire était imposé sur la pêcherie. Un marché de ces titres est né durant la période qui a précédé le moratoire (1992-95).

2. Noter que le NMFS fait partie du ministère du Commerce.

3. Comme il ressort de l'évaluation éco-régionale de la côte de Californie centrale, réalisée par Nature Conservancy.

4. Le gouvernement fédéral gère les pêcheries situées au-delà de la ligne des 3 milles nautiques de l'État et a des accords conjoints de gestion avec un certain nombre d'États dans le cadre du Offshore Constitutional Settlement. Les pêcheries fédérales sont gérées par l'Australian Fisheries Management Authority, une autorité publique.

5. Les pêcheries fédérales en Australie sont soumises à un régime de récupération des coûts dans le cadre duquel l'AFMA demande au secteur de lui verser des droits pour couvrir une partie de ses coûts de gestion.

6. Bien que le Taipei chinois ne soit pas membre de ces cinq organisations régionales de gestion de la pêche des thonidés, il a un statut particulier de « collaborateur » au sein de ces organisations et est autorisée à ce titre à pêcher des thons sous réserve de veiller à la pérennité des stocks de thonidés en question.

Chapitre 3.

Aspects politico-économiques des programmes de sortie de flotte

Au mieux, on peut estimer que les programmes de sortie de flotte ont eu des résultats mitigés. Si certains ont permis de réduire de manière permanente la capacité pour un coût raisonnable, d'autres, en revanche, ont eu recours à des moyens moins rentables pour atteindre les objectifs. De nombreux programmes, néanmoins, ne sont pas parvenus à atteindre leurs objectifs ni du point de vue des coûts ni de celui de la réduction de la capacité. L'analyse des aspects économiques des programmes de sortie de flotte met en évidence tout un éventail de facteurs qui ont déterminé la conception et la mise en œuvre des programmes de sortie de flotte réussis et les pièges guettant les décideurs. Les études de cas choisies révèlent comment différents pays se sont attaqués aux différents problèmes soulevés par ces programmes en insistant sur les motifs qui ont conduit à les instaurer, les caractéristiques de leur conception, les résultats qu'ils ont donnés et les enseignements qui peuvent en être tirés. Dans l'ensemble, l'analyse économique et les études de cas révèlent la nécessité d'opérer des choix prudents et réfléchis lorsque l'on conçoit et met en œuvre ces dispositifs, un processus qui est loin d'être toujours simple et évident.

Néanmoins, il semble y avoir un hiatus entre l'attrait qu'ont exercé d'année en année les programmes de sortie de flotte sur les gouvernements et leurs performances relativement médiocres. Il est possible d'expliquer en grande partie ce hiatus en s'appuyant sur le modèle d'économie politique mis au point pour l'étude de la réforme des politiques de la pêche. Ce chapitre examine les principaux facteurs politico-économiques qui expliquent le recours aux programmes de sortie de flotte. Il s'agit notamment des déterminants de la mise en place de programmes de sortie de flotte ; de la répartition des bénéfices tirés de ces programmes ; de l'utilisation des programmes de sortie de flotte comme stratégie d'indemnisation ; et du rôle de la crédibilité des politiques.

Les déterminants des programmes de sortie de flotte

Le plus souvent, dans une pêcherie, c'est le sentiment d'être confronté à une crise qui motive l'introduction de programmes de sortie de flotte. A l'origine on aura généralement l'épuisement des stocks du fait des régimes de liberté d'accès ou de liberté d'accès régulée choisie pour gérer la pêcherie, et de la surcapacité et de l'effort de pêche excessif que ceux-ci engendrent. Toutefois, dans de nombreux cas, ce sentiment de crise n'est pas directement lié à l'inquiétude suscitée par l'état des stocks. En réalité c'est plutôt une crise économique au sein de la flotte ou de la pêcherie qui joue un rôle déterminant, les avantages environnementaux étant globalement considérés comme un résultat positif mais secondaire de la nécessité de restructurer la pêcherie. Les deux, bien sûr, sont liés, étant donné que la pérennité de la ressource est une condition nécessaire de l'amélioration de la rentabilité.

Le problème plus immédiat d'une mauvaise rentabilité a plus de chances d'amener les acteurs du secteur à réclamer des aides à la restructuration. Mais de mauvais résultats économiques ne suffisent pas forcément pour que les divers acteurs s'entendent sur la nécessité de modifier la politique : il faut en fait souvent que les conditions se détériorent véritablement pour que l'on assiste à un regroupement en faveur de la réforme (Drazen 2000). On observe une véritable tendance au maintien du statu quo dans le monde de la pêche. Cette volonté de statu quo s'explique avant tout par la nature patrimoniale de la ressource et l'existence de fluctuations exogènes des conditions environnementales et économiques. La perspective d'un changement durable est essentielle si l'on veut que les pêcheurs entrent dans une coalition en faveur du changement. Les programmes de sortie de flotte ont plus de chances de trouver un écho favorable dans la profession si les bénéfices retirés de la restructuration à court terme peuvent être assurés (sinon nécessairement garantis). Cela ressort de l'expérience de nombreux pays examinés dans ce rapport où le recours à ces programmes de sortie de flotte a précédé des réformes plus fondamentales.

Dans d'autres cas, ce sont les circonstances externes qui imposent la nécessité d'un ajustement de la capacité. En Union européenne, par exemple, l'épuisement de la ressource est la raison principale qui a motivé les réductions de la capacité imposées par les POP (bien que la mauvaise rentabilité ait été un facteur plus important au niveau national). Le programme de rachat des palangriers au Taipei chinois est le résultat de la décision prise par une Organisation régionale de gestion des pêches à laquelle a ensuite souscrit le Taipei chinois du moins en partie pour acquérir une crédibilité internationale sur le plan de l'environnement. Aux États-Unis d'autre part le rachat du TNC/ED des permis dans la pêcherie de poisson de

fond du Pacifique est un exemple de la manière dont les pressions des écologistes peuvent se traduire par des actions.

En général ce sont les professionnels qui demandent des concessions aux politiques sous forme d'une aide à la restructuration, et les pouvoirs publics qui l'accordent. De toute façon les pouvoirs publics peuvent également être très tentés de se joindre à un mouvement naissant en faveur d'une aide. Comme nous l'avons souligné ci-dessus, l'un des principaux avantages politiques des programmes de sortie de flotte réside dans la grande visibilité de l'intervention des pouvoirs publics qui prouvent ainsi qu'ils sont tout à fait déterminés à agir et à résoudre le problème de la contraction des ressources patrimoniales. Bien sûr les gouvernements doivent peser le pour et le contre avant d'agir, dans la mesure où les programmes de sortie de flotte sont généralement extrêmement coûteux et sont en concurrence avec d'autres aides prioritaires touchant des domaines plus larges. Néanmoins, la perspective d'un résultat gagnant-gagnant peut se révéler extrêmement attrayante de sorte que l'on trouve un soutien en faveur des aides de ce type.

Répartition des coûts et des avantages des programmes de sortie de flotte

La répartition des avantages des programmes de sortie de flotte est souvent déterminante pour expliquer le processus déterminant leur conception et leur mise en œuvre. En général, ces programmes sont précisément ciblés sur une pêcherie ou une flotte. Lorsque les rachats sont financés sur fonds publics, les coûts sont finement saupoudrés sur l'ensemble de la population alors que les gains sont récoltés par un petit groupe au sein de la pêcherie. Ces programmes peuvent également apporter des avantages régionaux importants. Même dans le cas de pêcheries ayant besoin d'être restructurées, la répartition des gains entre ceux qui quittent la pêcherie et ceux qui y restent peut déterminer la force de la coalition en faveur de la réforme. En outre, la répartition des gains peut être quelque peu incertaine s'il n'est pas évident que la diminution de la capacité se traduira par une amélioration de l'état des stocks et une augmentation de la rentabilité. Le dispositif de gestion en vigueur peut de ce fait avoir un impact sur le pouvoir relatif de négociation de ceux qui souhaitent quitter la pêcherie et de ceux qui veulent y rester.

Le temps joue également un rôle dans la répartition des bénéfices. Ceux qui quittent la pêcherie juste après avoir reçu leur compensation engrangent immédiatement des avantages alors que ceux qui restent devront peut-être attendre avant d'engranger les leurs, et cela d'autant plus si la pêcherie est

surexploitée. Ce temps que doivent attendre les pêcheurs qui restent dans la pêcherie avant de récolter leurs avantages souligne l'importance de gérer efficacement l'effort restant en veillant à ce qu'il n'augmente pas ou en s'assurant que de nouveaux navires n'entrent pas dans la pêcherie, afin de se ménager le soutien des intéressés.

Les programmes de sortie de flotte en tant que stratégies d'indemnisation

Souvent, les programmes de sortie de flotte ont été utilisés comme stratégie d'indemnisation dans le cadre d'une réforme plus vaste. De fait, les programmes qui ont donné les meilleurs résultats ont été mis en place en même temps qu'un train plus vaste de mesures de gestion des pêches essentiellement destinées à améliorer les performances économiques et environnementales de la gestion. En règle générale, une gestion au moyen de droits de propriété a été mise en place ou renforcée, permettant à la capacité de pêche dans le secteur de s'autoréguler. Ces programmes peuvent, en outre, aider à accélérer le processus de restructuration.

Il a été démontré que les programmes de sortie de flotte sont davantage susceptibles d'être couronnés de succès lorsqu'ils sont associés à des modifications importantes de la gestion. Ces modifications consistent d'habitude en l'introduction de régimes fondés sur les droits qui permettent de lutter contre la tendance des propriétaires de navires restant en activité à accroître inutilement leur effort de pêche ou encore à de nouveaux navires d'entrer dans la pêcherie. L'expérience australienne dans la pêcherie septentrionale de crevette et dans la pêcherie méridionale en apporte la preuve. De même les programmes de rachat de la Norvège ont réussi à augmenter les profits des pêcheurs grâce à l'introduction d'un régime de quotas individuels attachés aux navires.

Sous l'angle de l'économie politique, deux raisons principales poussent les gouvernements, qui visent une réforme plus générale, à indemniser les pêcheurs par l'intermédiaire d'un plan de sortie de flotte. Premièrement, les gouvernements peuvent ainsi tenter de vaincre la résistance à la réforme de la gestion en indemnisant ceux qui peuvent en pâtir. Indemniser les transferts sous forme de rachats peut jouer un rôle décisif lorsque l'on cherche à se ménager l'adhésion des individus et des groupes touchés aux mesures de réforme de la gestion de sorte que celles-ci puissent être réalisées. Ces programmes peuvent également être utilisés pour désolidariser des groupes au sein de la pêcherie, qui peuvent faire obstacle à la réforme. Les intérêts du groupe perdent ainsi de leur homogénéité, et les coûts de coordination peuvent augmenter.

Deuxièmement, la compensation peut être motivée par une volonté de répartition et peut être utilisée pour annuler les effets négatifs du changement. Les programmes de sortie de flotte peuvent donner la possibilité aux individus de quitter ce secteur d'activité avec dignité en leur assurant un certain retour sur les investissements qu'ils ont réalisés au fil des ans. En raison de la valeur faible ou nulle des actifs dans de nombreuses pêcheries en crise, les pêcheurs souvent ne peuvent pas vendre pour quitter l'activité (Clark *et al* 1979). Le gouvernement peut alors intervenir pour acheter ces actifs (qui peuvent en fait être certaines formes de droits d'accès comme les permis dotés d'une valeur minime ou nulle), permettant ainsi aux pêcheurs concernés soit de transférer leur activité ailleurs ou de se reconvertir. Néanmoins, le versement de primes de sortie de flotte en l'absence de toute autre mesure pour faciliter la diversification économique risque de ne pas donner des résultats sociaux durables, en particulier dans les régions côtières tributaires de la pêche. De même, si ces versements de l'État sont attendus par les pêcheurs, ces derniers seront moins tentés de trouver des solutions durables de diversification. Les impacts résultants sur la résilience des collectivités peuvent être importants et peuvent retarder l'introduction des ajustements nécessaires, qui sont déclenchés par la nécessité de mettre en place des programmes de sortie de flotte. En général, les primes d'indemnisation doivent pour cette raison être provisoires et cibler directement les groupes touchés.

Crédibilité des politiques

La gestion des pêches s'inscrit dans un environnement dynamique caractérisé par des interactions entre les politiques des gouvernements et le comportement des pêcheurs. Chacun est, en effet, constamment en train de s'adapter aux futures actions qu'il attend de l'autre, de sorte qu'une vision purement statique du cadre d'action des pouvoirs publics ne donnera qu'un point de vue tronqué des problèmes qui sous-tendent les programmes de sortie de flotte. Les messages envoyés par la politique gouvernementale ainsi que la crédibilité de celle-ci dans le temps est donc cruciale pour s'assurer que les pêcheurs reçoivent les signaux voulus pour garantir une pêche durable et responsable. Cela apparaît particulièrement clairement dans trois domaines.

Premièrement, comme nous l'avons déjà souligné, plus les aides versées en contrepartie de la sortie de flotte ont un impact sur le risque auquel sont confrontés les pêcheurs lorsqu'ils investissent des capitaux et qu'ils prennent des décisions sur leur production en incitant le secteur à penser que le gouvernement couvrira les pertes que ceux-ci risquent d'essuyer en surinvestissant dans les navires. Cela réduit le taux d'actualisation en

fonction des risques utilisé pour prendre des décisions d'investissement, les propriétaires des navires s'attendant à conserver les profits résultant de leur décision d'investissement tout en se voyant épargner des pertes découlant de la surpêche. Ainsi, cela favorise en général le surinvestissement dans le secteur de la pêche. C'est pourquoi le versement permanent de primes de sortie de flotte peut réduire de manière importante la crédibilité des mesures adoptées par le gouvernement pour trouver l'indispensable solution durable à la surcapacité. On peut supprimer ou réduire cet effet en annonçant que le plan de sortie de flotte mis en place pour une pêcherie ou flotte particulière est une occasion exceptionnelle offerte aux pêcheurs de s'adapter ou de quitter le secteur.

Deuxièmement, l'absence de cohérence des politiques peut véritablement saper la crédibilité des mesures prises par les pouvoirs publics en vue d'ajuster la flotte. Un exemple classique est la coexistence de programmes de sortie de flotte et de primes à la construction et à la modernisation des navires. Au cours des 20 dernières années, l'Union européenne a maintenu un programme[1] de primes à l'arrêt définitif des navires de pêche. Jusqu'il y a peu de temps, l'Union européenne accordait également des aides en faveur de la construction de nouveaux navires et de la modernisation des navires existants. Des indices tendent à prouver que l'argent des aides à l'arrêt définitif de navires est revenu dans le secteur et a stimulé l'investissement dans de nouveaux navires de sorte que l'on peut dire que ces aides ont servi à subventionner l'investissement dans le secteur (Jorgensen et Jensen, 1999). Toutefois les fonds structurels affectés au désarmement ainsi qu'au renouvellement et à la modernisation de la flotte communautaire durant la période 1994-1999 ont dans l'ensemble été une mesure incitative allant dans la bonne direction, à savoir réaliser les objectifs mises en œuvre par l'IFOP. (Ajustement de la flotte aux ressources disponibles et pérennisation économique des entreprises.) (Suis Regueiro, 2003). Dans le cadre de l'ensemble de réformes prévues par la politique commune de la pêche (PCP), les aides à la construction de nouveaux navires ont été supprimées dans l'Union européenne fin 2004 (ou fin 2006 pour les régions ultrapériphériques : départements français d'outremer, Açores, Madère et îles Canaries), bien que les dépenses au titre de la PCP se soient poursuivies jusqu'en 2005.

Troisièmement, la crédibilité de l'action des pouvoirs publics est également mise à mal lorsque les programmes de sortie de flotte sont utilisés dans les régimes de gestion des pêches qui ne maîtrisent pas suffisamment l'expansion de l'effort sous forme de nouvelles entrées de navires ou d'augmentation des moyens de production. Dans ce cas, l'efficacité à terme des programmes sortie de flotte est compromise, et la crédibilité de l'action des pouvoirs publics réduite. Les carences de la gestion des pêches

observées par les pêcheurs influent sur la rentabilité qu'ils attendent de leur activité de sorte qu'ils ne sont pas incités à prendre des mesures pour réduire leur effort ou accroître leur rentabilité.

Note

1. Ou plutôt une suite de programmes dont les objectifs étaient redéfinis à chaque fois qu'un programme venait à remplacer un autre.

Chapitre 4.

Principes et directives pour la conception et la mise en œuvre des programmes de sortie de flotte

Les programmes de sortie de flotte se sont révélés un outil très utile dans certaines circonstances. Ils peuvent, en effet, accélérer la transition vers une pêche plus rationnelle, gérée en faisant davantage appel aux droits d'usage et d'accès et en améliorant la santé écosystémique. Lorsque ces programmes font partie d'un ensemble de mesures d'aide provisoire et de modifications de la gestion, ils peuvent contribuer à transformer la nature d'une pêcherie où le comportement non coopératif des pêcheurs cède la place à la coopération, résultante rationnelle des interactions entre pêcheurs du fait de l'adoption d'incitations bien harmonisées. Autrement dit, les programmes de sortie de flotte peuvent constituer une « thérapie de choc » salutaire pour l'adaptation des pêcheries.

Néanmoins, les programmes de sortie de flotte lorsqu'ils sont utilisés isolément ne constituent pas une solution à long terme au problème de la "course au poisson" que l'on observe souvent dans des pêcheries où les droits d'usage ou d'accès sont mal définis ou mal respectés. A moins que des mesures complémentaires ne soient adoptées pour limiter efficacement l'accès à la pêcherie, les avantages à court terme produits par les programmes de rachat ont toutes les chances d'être érodés par l'augmentation de l'effort des pêcheurs restés en activité, l'activation de permis et de navires restés inactifs ou l'entrée de nouveaux pêcheurs dans la pêcherie. En outre, le financement permanent de la sortie de flotte risque très probablement d'aboutir à une augmentation des prix des navires et des permis car la rente de ressources attendue dans l'avenir est capitalisée dans la valeur des actifs. Ainsi le coût des futurs programmes de sortie de flotte s'en trouvera augmenté et un processus continu de réduction exogène de la capacité de pêche des navires deviendra indispensable pour compenser les effets d'une augmentation rampante de l'effort produite par les progrès techniques et l'accroissement des moyens de production à long terme.

Sous l'angle de l'économie politique, les programmes de sortie de flotte peuvent jouer un rôle en aidant les pouvoirs publics à obtenir l'adhésion des pêcheurs à la réforme des politiques de gestion des pêches. En tant que mécanisme de redistribution des revenus et outils d'indemnisation, les programmes de sortie de flotte peuvent contribuer à réduire l'opposition aux indispensables réformes et l'emporter sur la prévention en faveur du statu quo. Néanmoins, il convient d'être prudent car l'attente d'aides financières futures à une époque où la situation économique est difficile et l'état des ressources médiocre peut saper la crédibilité des efforts de réforme des pouvoirs publics. A cet égard, il est indispensable d'insister sur la nature provisoire des programmes de sortie de flotte.

L'analyse présentée dans ce rapport met en évidence la disparité des situations auxquelles sont confrontées les pêcheries dans les économies membres et non membres de l'OCDE. Cette diversité doit se retrouver dans la conception et la mise en œuvre des programmes de sortie de flotte afin que les incitations répondent aux besoins pour les pêcheurs et les pouvoirs publics, pendant et après la mise en œuvre. Néanmoins, il est possible de définir un ensemble d'orientations à retenir pour la conception de ces programmes, quelles que soient les pêcheries ou les circonstances nationales considérées. Plusieurs principes et directives se dégagent de l'analyse et des enseignements tirés des études de cas relatées ici, ainsi que des connaissances apportées par les exemples toujours plus nombreux d'utilisation de ces programmes.

Les orientations à retenir sont récapitulées ci-dessous sous la forme d'une série de principes et directives fondés sur des pratiques exemplaires, qui mettent en évidence les principaux domaines dont les décideurs politiques doivent tenir compte lorsqu'ils conçoivent et mettent en œuvre des programmes de sortie de flotte. Ces principes et directives ont été adoptés par les pays de l'OCDE pour aider les économies membres et non membres à mettre en avant une pêche durable et responsable.

Principes

- Les programmes de sortie de flotte sont un bon outil pour réduire la capacité des flottes dans des situations de surcapacité. Ils peuvent être utilisés lorsqu'il devient urgent de prendre des mesures pour aligner la capacité de pêche sur les ressources halieutiques disponibles.
- Il est préférable de prendre des mesures préventives pour éviter la surcapacité plutôt que d'avoir recours à des programmes de sortie de flotte pour ajuster cette capacité. Les systèmes de gestion des pêches doivent être conçus de manière à éviter la surcapacité et la

surexploitation et à inciter les pêcheurs, par des dispositions appropriées, à automatiquement ajuster leur capacité et effort de pêche.

- La recherche d'une mesure ou d'une évaluation parfaite de la capacité ne doit pas retarder l'adoption de dispositions pour lutter contre la surcapacité, bien qu'il soit nécessaire de disposer d'une mesure de la capacité, adoptée d'un commun accord, pour mettre en oeuvre et faire respecter un plafonnement ou une réduction de la capacité.
- Les programmes de sortie de flotte doivent, par leur conception, garantir le meilleur rapport coût-performance, afin que les fonds publics soient investis rentablement pour réaliser des objectifs choisis de réduction de la capacité. Ils doivent être bien ciblés et limités dans le temps.
- Les programmes de sortie de flotte ne peuvent, à eux seuls, régler les problèmes fondamentaux de la surcapacité et de la surexploitation. Ils doivent faire partie d'un train de mesures de restructuration mises en place pour parvenir à une pêche durable et responsable. Les mesures sociales d'aide en faveur de la reconversion des pêcheurs et de l'adaptation des collectivités doivent faire partie des dispositifs d'ajustement de la pêche.

Directives

Conception

- Les programmes de sortie de flotte doivent avoir des objectifs bien définis, clairement énoncés et mesurables, pour que la réduction voulue soit réalisable et ait des effets positifs sur la durabilité des ressources et la rentabilité économique.
- Il est essentiel que les différentes mesures de gestion en place dans le secteur de la pêche, dont les programmes de sortie de flotte, soient cohérentes et se renforcent mutuellement.
- Les gouvernements doivent s'assurer que le régime de gestion en place, une fois le programme de sortie de flotte mené à son terme, empêche concrètement la réintroduction de la capacité, dans la pêcherie visée ou dans d'autres pêcheries ; faute de quoi, les effets bénéfiques du programme seront annulés à moyen ou long terme.
- Les gouvernements doivent veiller à l'adéquation des mesures d'incitation mises en place en faveur des pêcheurs pour faciliter, dans l'avenir, l'auto-ajustement dans la pêcherie. Pour ce faire, il est possible d'améliorer la spécification et le respect des droits d'accès (fondés sur

la production ou les moyens de production), ce qui aidera à corriger les défaillances du marché qui aboutissent à la surcapacité.

- Les programmes de sortie de flotte doivent faire partie de programmes d'ajustement structurel ponctuels afin d'éviter leur intégration dans les attentes du secteur et de fausser les incitations à investir et les projets d'investissement actuels et futurs.
- Les effets positifs et les coûts prévus des programmes de sortie de flotte doivent être évalués durant la phase de conception pour faire en sorte que le programme se traduise par un accroissement net du bien-être économique.
- Les gouvernements doivent faciliter la participation des parties prenantes à la conception et à la mise en œuvre des programmes de sortie de flotte. Ainsi, ces programmes seront mieux acceptés et respectés. L'utilisation de programmes pilotes pourrait se révéler utile. La participation des parties prenantes permettra également d'augmenter les chances de voir une coopération s'instaurer au niveau de la gestion des pêcheries, une fois l'ajustement opéré.

Mise en oeuvre

- Lors de la mise en œuvre des programmes de sortie de flotte, les gouvernements doivent veiller à la transparence des critères utilisés pour sélectionner les bénéficiaires des primes versées pour quitter la pêcherie.
- Les mécanismes de définition des prix de rachat des navires, de permis, licences et autres titres doivent garantir un usage optimal des fonds publics en termes d'impact sur la capacité et la rentabilité. Lorsque la situation le permet, les gouvernements doivent avoir recours à des enchères pour déterminer les prix et choisir les bénéficiaires des primes de sortie de flotte dans la mesure où, en règle générale, ces enchères se révèlent être le moyen le plus rentable pour déterminer les prix et qu'elles assurent la meilleure efficience économique de l'allocation de ressources.
- Lorsque des flottes ou des détenteurs de licence doivent être plus précisément ciblés, d'autres mécanismes, comme les primes forfaitaires, peuvent se révéler moins complexes et coûteux à mettre en œuvre et devraient donc être envisagés par les gouvernements. Ceux-ci doivent s'assurer que ces mécanismes sont transparents et ciblés et qu'ils permettent de réduire au minimum les coûts de transaction associés à leur utilisation.

- Les pouvoirs publics doivent viser la capacité active et inactive s'ils veulent être sûrs de véritablement réduire la capacité et éviter que l'effort inactif ne soit réactivé dans la pêcherie une fois le programme de sortie de flotte terminé. Ils doivent tenir compte de l'impact que peut avoir le retrait séquentiel de la capacité active et inactive sur la durabilité des ressources et la rentabilité économique.
- Conformément au principe du bénéficiaire-payeur, les pouvoirs publics doivent exiger des bénéficiaires des programmes de sortie de flotte qu'ils en assument une partie des coûts. Le financement par le secteur et les pouvoirs publics incite davantage à une gestion concertée de la pêcherie, car les pêcheurs qui restent en activité se sentent plus impliqués dans l'avenir de la pêcherie, particulièrement lorsqu'un bon système de gestion est en place.
- Des évaluations *a posteriori* des programmes de sortie de flotte, associées à des indicateurs de performance mesurables mis au point parallèlement aux objectifs du programme, doivent être entreprises pour améliorer la transparence et accroître la responsabilisation. En outre, les futurs programmes bénéficient, pour leur conception et leur mise en œuvre, de l'expérience des programmes passés.

Bibliographie

AMC (Australian Maritime College) (2000), *An Economic Assessment of the South East Fisheries Adjustment Package (SEFAP)*, Launceston, Tasmanie.

AFMA (Australian Fisheries Management Authority) (1999), *Factual Brief for the Independent Allocation Advisory Panel on Translation to Gear Statutory Fishing Rights*, Canberra, Avril.

Association des pêcheurs coréens et Institut maritime coréen (2003), Analyse de l'effet des programmes de sortie de flotte des navires de pêche côtière et hauturière (en coréen), Séoul.

Banks, R. (1999), "Subsidising EU fleets: capacity reduction or capital subsidisation?," in A. Hatcher and K. Robinson (eds), *Overcapacity, Overcapitalisation and Subsidies in European Fisheries*, Proceedings of the first Concerted Action workshop on Economics and the Common Fisheries Policy, UK, 28-30 October 1998, CEMARE Miscellaneous Publication No. 44, University of Portsmouth, pp. 200-211.

Banque mondiale (2004), *Saving Fish and Fishers: Towards Sustainable and Equitable Governance of the Global Fishing Sector*, Rapport No. 29090-GLB, Département de l'agriculture et du développement rural, Banque mondiale, Washington DC.

Branch, T.A., R. Hilborn, A.C. Haynie, G. Fay, L. Flynn, J. Griffiths, K.N. Marshall, J.K. Randall, J.M. Scheuerell, E.J. Ward et M. Young (2006), "Fleet dynamics and fishermen behaviour: lessons for fisheries managers", *Journal canadien des sciences halieutiques et aquatiques*, vol. 63, pp. 1647-68.

Campbell, H.F. (1989), "Fishery buy-back programmes and economic welfare", *Australian Journal of Agricultural Economics*, vol. 33, no. 1, pp. 20-31.

CCE (Commission des communautés européennes) (2004), *Rapport annuel de la Commission au Conseil et au Parlement européen relatif aux efforts réalisés par les États membres en 2003 pour obtenir un équilibre*

durable entre la capacité de pêche et les possibilités de pêche, COM(2004)799 Final, 14 décembre, Bruxelles.

Chan, C., P. Laplagne et D. Appels (2003), *The Role of Auctions in Allocating Public Resources*, Productivity Commission Staff Research Paper, Productivity Commission, Melbourne.

Clark, C.C., F.H. Clarke et G.R. Munro (1979), "The optimal exploitation of renewable resource stocks: the problem of irreversible investment", *Econometrica*, vol. 47, no. 1, pp. 25-47.

Clark, C.W., G.R. Munro et U.R. Sumaila (2005), "Subsidies, buybacks and sustainable fisheries," *Journal of Environmental Economics and Management*, vol. 50, no. 1, pp. 47-58.

Comité scientifique, technique et économique de la pêche (2006), *Economic Performance of EU Fleets and Assessment of the Impact of ACFM Advice*, Document de travail des services de la Commission des communautés européennes, novembre, Bruxelles, http://stecf.jrc.cec.eu.int/meetings/sgeca/0604/stecf-aer-eiaa.pdf.

Cueff, J.-C. (2007), "A case study of fishing vessel capacity management public buyout schemes: Community experience through the Multi-Annual Guidance Programmes and ways forward" *Fisheries Buybacks* (Dir.pub. R. Curtis et D. Squires), Blackwell Publishing, Ames, Iowa pp. 75-80.

Cunningham, S. et D. Greboval (2001), *La gestion de la capacité de pêche: étude des politiques et des aspects techniques*, FAO Document technique sur les pêches No. 409, Rome.

Curtis R. et D. Squires (dir. publ.), *Fisheries Buybacks*, Blackwell Publishing, Ames, Iowa.

DAFF (Department of Agriculture, Fisheries and Forestry) (Australie) (2006a), *Business Exit Assistance: Request for Tender in Relation to the Voluntary Surrender of Fishing Concessions,* Request for Tender DAFF47/06.

DAFF (Department of Agriculture, Fisheries and Forestry) (Australie) (2006b), *Business Exit Assistance (Round 2): Second Request for Tender in Relation to the Voluntary Surrender of Fishing Concessions,* Request for Tender DAFF75/06.

Daurès, F. et O. Guyader (2000), "Economic analysis of the impact of buyback programs and the role of financial incentives schemes: application to a limited entry French fishery", Paper presented to the

XIIth Annual Conference of the European Association of Fisheries Economists, Esbjerg, Danemark, 13-15 avril.

DEFRA (UK Department for Environment, Food and Rural Affairs) (2006), *Consultation on the Decommissioning Scheme for over 10m Beam Trawlers Affected by a Possible Area VIIe Sole Recovery Plan*, août, Londres, www.defra.gov.uk.

Drazen, A. (2000), *Political Economy in Macroeconomics*, Princeton University Press, Princeton.

Fox, K.J., R.Q. Grafton, T. Kompas et T.N. Che (2006), "Capacity reduction, quota trading and productivity: the case of a fishery", *The Australian Journal of Agricultural and Resource Economics*, vol. 50, pp. 189-206.

Frost, H. et P. Andersen (2006), "The Common Fisheries Policy of the European Union and fisheries economics", *Marine Policy*, vol. 30, pp. 737-746.

Funk, R.D., W.L. Griffin Sr, J.W. Mjelde et J.M. Ward (2003), "A simulation model of licence buyback in the Texas bay shrimp fishery", *Marine Resource Economics*, vol. 18, no. 1, pp. 33-53.

Galeano, D., S. Vieira, W. Shafron et P. Gooday (2006), *Australian Fisheries Surveys Report 2005*, ABARE Report prepared for the Fisheries Resources Research Fund, Canberra, août.

GAO (United States General Accounting Office) (2000), *Commercial Fisheries: Entry of Fishermen Limits Benefits of Buyback Programs*, Report to House Committee on Resources, GAO/RCED-00-120, juin, Washington DC.

Giguelay, T. (1999), "French decommissioning schemes: appraising their place in public assistance to the fishing industry and their impact on fishing capacity", paper presented to the XIth Annual Conference of the European Association of Fisheries Economists, 7-10 avril, Dublin.

Gooday, P. et D. Galeano (2003), *Fisheries Management: A Framework for Assessing Economic Performance*, ABARE eReport03.7, Prepared for the Fisheries Resources Research Fund, Canberra, avril.

Grafton, R.Q., J. Kirkley, T. Kompas et D. Squires (2006), *Economics for Fisheries Management*, Ashgate, Aldershot, RU.

Grafton, R.Q.et H.W. Nelson (2005),"The effects of buy-back programs in the British Columbia Salmon Fishery", Australian National University Economics and Environment Network Working Paper EEN0505, août, Canberra.

Greboval, D. (1999), *Managing Fishing Capacity: Selected Papers on Underlying Concepts and Issues*, FAO Fisheries Technical Paper No. 386, Rome.

Guyader, O., P. Berthou et F. Daurès (2007), "Decommissioning schemes and capacity adjustment: a preliminary analysis of the French experience", *Fisheries Buybacks* (Dir.pub. R. Curtis et D. Squires), Blackwell Publishing, Ames, Iowa pp. 105-132.

Guyader, O., P. Berthou, F. Daurès, M. Jézéquel et O. Thébaud (2006), "Marché des navires d'occasion et coût d'accès à la resource: application à la Bretagne", Groupe de recherche, Aménagement des usages des ressources et des écosystèmes marins et littoraux, Série Document de Travail No. D-17-2006.

Hannesson, R. (2004), "Do buyback programs make sense?", Paper presented to the International Workshop on the Fishing Vessel and Licence Buy-back Programs, La Jolla, Californie, 22-24 mars.

Holland, D. E. Gudmundsson et J. Gates (1999), "Do fishing vessel buyback programs work: a survey of the evidence," *Marine Policy*, vol. 23, no. 1, pp. 47-69.

Hwang, K.H. et Eom, S.H. (2003), *Survey on Fishers' Awareness of the Realities of Domestic Fishing Industry and Government Policies* (in korean), novembre, Séoul.

ICCAT (Commission internatinale pour la conservation des thonidés de l'Atlantique) (2005), *Recommandation de l'ICCAT concernant le contrôle de la pêcherie de thon obèse de l'Atlantique du Taïpei chinois*, ICCAT Resolution 05-02.

Jorgensen, H. et C. Jensen (1999), "Overcapacity, subsidies and local stability", in A. Hatcher and K. Robinson (eds), *Overcapacity, Overcapitalisation and Subsidies in European Fisheries*, Proceedings of the first Concerted Action workshop on Economics and the Common Fisheries Policy, UK, 28-30 October 1998, CEMARE Miscellaneous Publication No. 44, University of Portsmouth, pp. 200-211.

Klemensson, O. O. (1999), "The Development Fund of the Icelandic Fisheries: objectives, activities and impacts", *in* A. Hatcher and K. Robinson (eds), *Overcapacity, Overcapitalisation and Subsidies in European Fisheries*, Proceedings of the first Concerted Action workshop on Economics and the Common Fisheries Policy, UK, 28-30 October 1998, CEMARE Miscellaneous Publication No. 44, University of Portsmouth, pp. 226-35.

Klemperer, P. (1999), "Auction Theory: A Guide to the Literature", *Journal of Economic Surveys*, vol. 13, no. 3, pp. 227-260.

Latacz-Lohmann, U. et S. Schilizzi (2005), *Auctions for Conservation Contracts: A Review of the Theoretical and Empirical Literature*, Report to the Scottish Executive Environment and Rural Affairs Department, octobre, Edimbourg.

Leal, D.R., M. DeAlessi et P. Emerson (2004), *Overcoming Three Hurdles to IFQs in U.S. Fisheries: A Guide for Federal Policy Makers*, Policy Brief No. 28, Reason Foundation, Property and Environment Research Center and Environmental Defense, mars, www.reason.org/pb28.pdf.

Munro, G.R. et U.R. Sumaila (2001), "Subsidies and their potential impact on the management of the ecosystems of the North Atlantic," in T. Pitcher, U.R. Sumaila and D. Pauly (eds), *Fisheries Impacts on North Atlantic Ecosystems: Evaluations and Policy Explorations*, University of British Columbia Fisheries Centre Research Report 9(5), Vancouver, pp. 10-27.

Muse, B. (1999), *Washington State Commercial Salmon Fishery Buyback Programs, 1995-1998*, Alaska Commercial Fisheries Entry Commission, Report CFEC 99-1N, Juneau, Alaska, mars.

National Marine Fisheries Service (2004), *United States National Plan of Action for the Management of Fishing Capacity*, Department of Commerce, National Oceanic and Atmospheric Administration, août, Washington DC.

Nautilus Consultants (1997), *The Economic Evaluation of the Fishing Vessels (Decommissioning) Schemes*, Report on behalf of the UK Fisheries Departments, septembre, Edimbourg.

Newby, J., P. Gooday et L. Elliston (2004), *Structural Adjustment in Australian Fisheries*, Report prepared for the Fisheries Resources Research Fund, ABARE eReport 04.17, novembre, Canberra.

Northern Ireland Audit Office (2006), *Sea Fisheries: Vessel Modernisation and Decommissioning Schemes*, Report by the Comptroller and Auditor General for Northern Ireland, octobre, Londres.

OCDE (2003), *Coûts de gestion des pêcheries*, Paris.

OCDE (2006a), *Les aides financières au secteur de la pêche: leur répercussion sur le développement durable*, Paris.

OCDE (2006b), *Les mécanismes du marché au service de la pêche: comment faciliter leur utilisation*, Paris.

Poseidon Aquatic Resource Management Ltd (2005), *Financial Instrument for Fisheries Guidance (FIFG) Programme in Non-Objective 1 Areas of the United Kingdom (2000-2006): Update of the Mid-Term Evaluation*, Final Report to Department for the Environment, Food and Rural Affairs, Scottish Executive Environment and Rural Affairs Department and the Welsh Assembly Government, décembre.

Read, A.G. et E.H. Buck (1997), *Commercial Fishing: Economic Aid and Capacity Reduction*, Congressional Research Service Report for Congress No. 97-441 ENR, Washington, avril.

Rose, R., M. Stubbs, P. Gooday et A. Cox (2000), "Economic performance indicators for Fisheries", paper presented to the Xth Biennial Conference of the International Institute for Fisheries Economics and Trade, Corvallis, Oregon, 1-14 juillet.

Ruseski, G. (2006), "Subsidies and the 2003 Cod Fishery Closure in Canada", *in* OCDE, *Subsidy reform and Sustainable Development: Economic, Environmental and Social Aspects*, Paris, pp. 109-122.

Schilizzi, S. et U. Latacz-Lohmann (sans date), "A comparative assessment of auctions and fixed-rate payments in fishing vessel decommissioning", document reprographié.

Spagnolo, M. (2004), "The decommissioning scheme for the Italian clam fishery: a case of success", *Fisheries Buybacks*, *in* R. Curtis et D. Squires(dir. publ.), Blackwell Publishing, Ames, Iowa pp. 133-144.

Squires, D., J. Joseph et T. Groves (2006), "Buybacks in Fisheries", Paper presented to the Methodological Workshop on the Management of Tuna Fishing Capacity, La Jolla, Californie, 8-12 mai.

Stoneham, G. (2000), "Policy mechanism selection for environmental management", paper presented to the Second Environmental Economics Round Table, Environmental Economics Research paper No.7, Canberra, 5 juillet.

Sun, C.-H. (2006), "Chinese Taipei's Experience in Managing Fishing Capacity", Paper presented to the APEC Seminar on Sharing Experiences in Managing Fishing Capacity, 8-9 May, Kaohsiung, Chinese Taipei, APEC Document FWG 01/2006-D008.

Surís-Regueiro, J.C., M.M. Varela-Lafuente et C. Iglesias-Malvido (2003), "Effectiveness of the structural fisheries policy in the European Union", *Marine Policy*, vol. 27, pp. 535-544.

Terrebonne, R.P (1995), "Property rights and entrepreneurial income in commercial fisheries," *in Journal of Environmental Economics and Management*, vol. 28, no. 1, pp. 68-82.

The Nature Conservancy (2006), "Conservancy purchases Federal trawling permits and vessels to protect marine areas in California", Press Release, 27 June, www.nature.org/exclude/print.php.

Weimer, D.L. et A.R. Vining (2004), *Policy Analysis: Concepts and Practice*, 4th Edition, Prentice Hall, New Jersey.

Wenninger, Q. et K.E. McConnell (2000), "Buyback programs in commercial fisheries: efficiency versus transfers," *Revue canadienne d'économique*, vol. 33, no. 2, pp. 394-412.

Woodrow, M. (1998), "A case study of fisheries reduction programs during the Northern Cod Moratorium," *Ocean and Coastal Management*, vol.39, pp. 105-118.

LES ÉDITIONS DE L'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16
IMPRIMÉ EN FRANCE
(53 2009 01 2 P) ISBN 978-92-64-04913-0 – n° 56600 2009

Réduction de la capacité de pêche

BONNES PRATIQUES EN MATIÈRE DE PLANS DE SORTIE DE FLOTTE

Trop de navires à la poursuite de poissons devenus trop rares, c'est là le problème auquel sont confrontés de manière persistante de nombreux pays. Pour le régler, les gouvernements ont souvent recours à des programmes de sortie de flotte, afin d'adapter la capacité de pêche à la ressource. Toutefois, le bilan de bon nombre de ces programmes révèle qu'ils ne sont pas parvenus à réduire la pression exercée sur les stocks halieutiques, en raison de leur conception et de leur mise en œuvre inadaptées. La surcapacité des flottes de pêche est généralement le symptôme d'une mauvaise gestion des pêches et de l'inadéquation des mesures de contrôle et de sanction ; de fait, les initiatives d'ajustement de la capacité ne seront pas couronnées de succès, tant que les problèmes de gestion de fond n'auront pas été résolus. Les programmes de sortie de flotte doivent donc faire partie d'un effort plus vaste de réforme de la gestion des pêcheries, afin d'inciter les pêcheurs à automatiquement ajuster leurs capacités de pêche.

Cependant, il incombe toujours aux gouvernements d'aider la profession dans ses efforts d'ajustement. Ce rapport présente une série de pratiques exemplaires en matière de conception et de mise en œuvre des plans de sortie de flotte. En partant d'études fournies par des pays membres et non membres de l'OCDE sur leur expérience dans ce domaine, il offre aux décideurs politiques et aux gestionnaires des pêcheries une analyse détaillée des problèmes économiques associés à ces plans. Ce rapport contient également des conseils pratiques qui aideront les pouvoirs publics à adopter des programmes économiquement performants qui atteignent leurs objectifs.

Le texte complet de cet ouvrage est disponible en ligne à l'adresse suivante :
www.sourceocde.org/agriculture/9789264049130

Les utilisateurs ayant accès à tous les ouvrages en ligne de l'OCDE peuvent également y accéder via :
www.sourceocde.org/9789264049130

SourceOCDE est une bibliothèque en ligne qui a reçu plusieurs récompenses. Elle contient les livres, périodiques et bases de données statistiques de l'OCDE. Pour plus d'informations sur ce service ou pour obtenir un accès temporaire gratuit, veuillez contacter votre bibliothécaire ou **SourceOECD@oecd.org**.

éditions OCDE
www.oecd.org/editions

ISBN 978-92-64-04913-0
53 2009 01 2 P

9 789264 049130