

Rapport de la

**CONSULTATION D'EXPERTS SUR L'ACCÉLÉRATION DU PROCESSUS
DE TRANSITION VISANT À METTRE FIN À LA SURCAPACITÉ
DES PÊCHES MARITIMES**

Rome, 15-18 octobre 2002



Les commandes de publications de la FAO peuvent être
adressées au:

Groupe des ventes et de la commercialisation
Division de l'information
FAO

Viale delle Terme di Caracalla
00100 Rome, Italie

Courriel: publications-sales@fao.org
Télécopie: (+39) 06 57053360

Rapport de la
CONSULTATION D'EXPERTS SUR L'ACCÉLÉRATION DU PROCESSUS
DE TRANSITION VISANT À METTRE FIN À LA SURCAPACITÉ
DES PÊCHES MARITIMES

Rome, 15-18 octobre 2002

Les appellations employées dans cette publication et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture aucune prise de position quant au statut juridique ou au stade de développement des pays, territoires, villes ou zones ou de leurs autorités, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites.

ISBN 92-5-204882-0

Tous droits réservés. Les informations ci-après peuvent être reproduites ou diffusées à des fins éducatives et non commerciales sans autorisation préalable du détenteur des droits d'auteur à condition que la source des informations soit clairement indiquée. Ces informations ne peuvent toutefois pas être reproduites pour la revente ou d'autres fins commerciales sans l'autorisation écrite du détenteur des droits d'auteur. Les demandes d'autorisation devront être adressées au Chef du Service de la gestion des publications, Division de l'information, FAO, Viale delle Terme di Caracalla, 00100 Rome, Italie ou, par courrier électronique, à copyright@fao.org

© FAO 2004

PRÉPARATION DU DOCUMENT

Le présent document est le rapport final de la Consultation d'experts FAO sur l'accélération du processus de transition visant à mettre fin à la surcapacité des pêches maritimes, financée par les Etats-Unis d'Amérique, qui s'est tenue à Rome (Italie) du 15 au 18 octobre 2002.

L'objet de la Consultation était de tenter de définir des orientations en vue de faciliter la résolution du problème de la surcapacité dans les pêches maritimes au titre des efforts que consent la FAO pour aider les pays à appliquer le Plan d'action international pour la gestion des capacités de pêche.

Le présent document réunit les recommandations et orientations finales générales, des documents sur certaines questions considérées par le groupe comme moyens décisifs de résoudre les problèmes de surcapacité et sur les solutions qui peuvent y être apportées, ainsi que la documentation de base nécessaire à la Consultation.

Le rapport a été élaboré et les documents ont été réunis par Mme Rebecca Metzner, Chargée de la planification des pêches, Département des pêches de la FAO et Secrétaire technique de la Consultation, et par M. John M. Ward, économiste principal au Service national des pêches maritimes à Washington D.C (Etats-Unis d'Amérique).

Distribution:

Participants
Membres de la FAO
Département des pêches de la FAO
Bureaux régionaux des pêches de la FAO

Metzner, R.; Ward, J.M. (eds.)

Rapport de la Consultation d'experts sur l'accélération du processus de transition visant à mettre fin à la surcapacité des pêches maritimes. Rome, 15-18 octobre 2002.

FAO Rapport sur les pêches. No. 691. Rome, FAO. 2004. 108p.

RÉSUMÉ

La *Consultation d'experts sur l'accélération du processus de transition visant à mettre fin à la surcapacité des pêches maritimes* a pour objet de mettre au point une série de recommandations d'ordre général pour tenter de résoudre le difficile problème que pose la surcapacité dans les pêches maritimes. Au terme de leurs travaux, les experts ont suggéré un processus général et flexible destiné à favoriser le passage des modes de pêches caractérisés par une surcapacité à des modes de pêches caractérisés par une exploitation intégrale des moyens et une efficacité économique et qui respectent les buts et objectifs de l'administration ou du groupe chargé de gérer la pêche.

Des solutions durables à ces problèmes ainsi qu'à ces signes d'excès de capacité et de surcapacité dans le secteur de la pêche fondées sur l'application d'une réglementation ont été conçues par différents spécialistes de sociologie de la pêche, de politique de la mer, d'économie, de biologie et d'anthropologie. Toutefois, bien que le problème fondamental de gestion des pêches ait été détecté, que des solutions permettant de réduire la capacité aient été proposées et que des moyens de résoudre les problèmes de surcapacité existent, le processus de transition lui-même reste mal compris et une procédure pour appliquer la solution retenue n'a pas encore été définie.

La procédure de transition est destinée à aider les administrateurs et les autres responsables à surmonter certaines des contraintes qui peuvent actuellement bloquer ou ralentir l'introduction et la mise en œuvre de programmes de réduction de la capacité. La démarche retenue consiste notamment à faire comprendre différents buts et objectifs puis à les faire admettre. Bien qu'une analyse quantitative et qualitative préalable soit recommandée, les avis peuvent être appliqués sans qu'une collecte et une analyse de données de grande ampleur soit nécessaire.

Les experts ont reconnu que les différentes zones de pêches adopteraient vraisemblablement des programmes de réduction de la capacité différents en fonction des caractéristiques sociales, commerciales, économiques et autres qui leur sont propres. Les différentes autorités chargées de la gestion des pêches n'ont pas les mêmes buts et objectifs sur le long terme. Étant donné qu'il n'existe pas de solution unique, il est à prévoir que les programmes de réduction de la capacité ne comporteront que certaines des modalités et des méthodes qui sont également décrites dans la documentation.

Les participants émettent le souhait que leurs efforts en vue de proposer des avis concrets pour aider à résoudre un problème auquel beaucoup sont confrontés aujourd'hui seront utiles.

TABLE DES MATIÈRES

	Page
LISTE DES TABLEAUX ET DES FIGURES.....	vi
RÉSUMÉ.....	vii
	Paragrophes
 PREMIÈRE PARTIE: RÉSULTATS DE LA CONSULTATION D'EXPERTS SUR L'ACCÉLÉRATION DU PROCESSUS DE TRANSITION VISANT À METTRE FIN À LA SURCAPACITÉ DES PÊCHES MARITIMES	
RECOMMANDATIONS ET ORIENTATIONS FINALES GÉNÉRALES.....	1 - 5
 DEUXIÈME PARTIE: RAPPORT DE LA CONSULTATION D'EXPERTS SUR L'ACCÉLÉRATION DU PROCESSUS DE TRANSITION VISANT À METTRE FIN À LA SURCAPACITÉ DES PÊCHES MARITIMES	
INTRODUCTION.....	6 - 7
OUVERTURE DE LA CONSULTATION.....	8 - 11
ÉLECTION DU PRÉSIDENT.....	12
ADOPTION DE L'ORDRE DU JOUR ET DU PROGRAMME DES SÉANCES.....	13
EXPOSE: RÉDUCTION DE LA CAPACITÉ DANS LE SECTEUR DES PÊCHES AUX ETATS-UNIS.....	14 - 52
Introduction.....	16 - 29
Administration chargée de la gestion des pêches.....	30 - 34
Capacité.....	35 - 48
Conclusion.....	49 - 52
DÉBAT DIRIGÉ: RÉSUMÉ.....	53-146
Échange de vues préliminaire.....	53 - 55
Débats préliminaires: une situation simple.....	56 - 68
Suite des débats.....	69-146
Problèmes/questions d'ordre social.....	73
Problèmes sociaux: solutions potentielles/partielles.....	74 - 81
Problèmes/questions juridiques.....	82
Problèmes juridiques: solutions potentielles/partielles.....	83 - 86
Problèmes et questions d'ordre financier.....	87 - 88
Problèmes financiers: solutions potentielles/partielles.....	89 - 93
Problèmes et questions d'ordre politique.....	94
Problèmes politiques: solutions potentielles/partielles.....	95-100
Problèmes/questions de gestion.....	101 -102
Problèmes de gestion difficile: solutions potentielles/partielles.....	103 -111
Options existant en matière de gestion.....	112 -113
Aspects économiques.....	114 -115
Efficacité économique.....	116 -118
Problèmes d'attribution et effets cumulatifs des programmes de réduction de la capacité.....	119 -121
Effets redistributifs.....	122 -130
Recourir à des analyses de l'efficacité économique pour comparer les programmes de réduction de la capacité.....	131 -133
Efficacité économique et programmes de réduction de la capacité.....	134 -135
Complications et compromis.....	136 -143
Conclusions.....	144 -146
CLÔTURE DE LA CONSULTATION.....	147 -149
ADOPTION DU RAPPORT DE LA CONSULTATION D'EXPERTS.....	150

	Page
ANNEXE A: PROGRAMME DE TRAVAIL	51
ANNEXE B: LISTE DES PARTICIPANTS	52
ANNEXE C: LISTE DES DOCUMENTS	54
ANNEXE D: NOTE D'INFORMATION	55

TROISIÈME PARTIE: DOCUMENTS D'INFORMATION ET THÈMES DE DÉBAT

CAPACITÉ, EXCÈS DE CAPACITÉ ET SURCAPACITÉ DANS LE SECTEUR DE LA PÊCHE.....	61
THÈMES ET DÉBATS PROVISOIRES.....	103

Liste des Tableaux et des Figures

	Page
Deuxième partie	
FIGURE 1. RÔLE DES ADMINISTRATIONS FÉDÉRALES EN MATIÈRE DE GESTION DES PÊCHES.....	8
FIGURE 2. FILIÈRE DE COMMUNICATION.....	15
TABLEAU 1. QUESTIONS D'INFORMATION ET D'ÉDUCATION EN RAPPORT AVEC LES PROGRAMMES DE RÉDUCTION DE LA CAPACITÉ.....	16
TABLEAU 2. PRÉOCCUPATIONS D'ORDRE SOCIAL SUSCITÉES PAR LES PROGRAMMES DE RÉDUCTION DE LA CAPACITÉ.....	21
TABLEAU 3. MOYENS POSSIBLES DE RÉPONDRE AUX PRÉOCCUPATIONS D'ORDRE SOCIAL LORS DE LA CONCEPTION D'UN PROGRAMME DE RÉDUCTION DE LA CAPACITÉ.....	23
TABLEAU 4. PROBLÈMES JURIDIQUES EN RAPPORT AVEC LES PROGRAMMES DE RÉDUCTION DE LA CAPACITÉ.....	26
TABLEAU 5. MOYENS DE RÉSOUDRE LES PROBLÈMES JURIDIQUES QUE POSE LA CONCEPTION D'UN PROGRAMME DE RÉDUCTION DE LA CAPACITÉ.....	28
TABLEAU 6. ASPECTS FINANCIERS LIÉS AUX PROGRAMMES DE RÉDUCTION DE LA CAPACITÉ.....	30
TABLEAU 7. MOYENS DE RÉSOUDRE LES PROBLÈMES FINANCIERS QUE POSE LA CONCEPTION D'UN PROGRAMME DE RÉDUCTION DE LA CAPACITÉ.....	31
TABLEAU 8. ASPECTS POLITIQUES LIÉS AUX PROGRAMMES DE RÉDUCTION DE LA CAPACITÉ.....	33
TABLEAU 9. MOYENS DE TRAITER LES PROBLÈMES D'ORDRE POLITIQUE QUE POSE LA CONCEPTION D'UN PROGRAMME DE RÉDUCTION DE LA CAPACITÉ.....	36
TABLEAU 10. PROBLÈMES DE GESTION LIÉS AUX PROGRAMMES DE RÉDUCTION DE LA CAPACITÉ.....	39
TABLEAU 11. MOYENS DE TRAITER LES PROBLÈMES DE GESTION QUE POSE LA CONCEPTION D'UN PROGRAMME DE RÉDUCTION DE LA CAPACITÉ.....	41
TABLEAU 12. EFFETS POTENTIELS DES INSTRUMENTS FONDÉS SUR UNE SUPPRESSION DES INCITATIONS EN MATIÈRE DE RÉDUCTION DE LA CAPACITÉ.....	43
TABLEAU 13. EFFETS DES INSTRUMENTS FONDÉS SUR UNE SUPPRESSION DES INCITATIONS EN MATIÈRE DE RÉDUCTION DE LA CAPACITÉ.....	44
TABLEAU 14. PROBLÈMES LIÉS À CERTAINS DES EFFETS SECONDAIRES DES PROGRAMMES FONDÉS SUR LA SUPPRESSION DES INCITATIONS.....	49

RÉSUMÉ

L'objet de la consultation était de mettre au point une série de recommandations d'ordre général pour tenter de résoudre le difficile problème que pose la surcapacité dans les pêches maritimes.

Au terme de leurs travaux, les experts ont suggéré un processus général et flexible destiné à favoriser le passage des modes de pêches caractérisés par une surcapacité à des modes de pêches caractérisés par une exploitation intégrale des moyens et une efficacité économique¹ et qui respectent les buts et objectifs de l'administration ou du groupe chargé de gérer la pêche.

La procédure de transition décrite dans la **Première partie: Résultats de la Consultation d'experts sur l'accélération du processus de transition visant à mettre fin à la surcapacité des pêches maritimes, recommandations et orientations finales générales** est destinée à aider les gestionnaires, administrateurs, décideurs et autres responsables à surmonter certaines des contraintes qui empêchent ou ralentissent actuellement l'introduction et la mise en œuvre de programmes de réduction de la capacité.

La procédure est conçue pour faciliter la transition entre les méthodes de gestion actuelles, qui créent des incitations à accroître la surcapacité, et des méthodes de gestion qui incitent à éliminer la surcapacité et à empêcher par ailleurs qu'elle réapparaisse.

La démarche retenue consiste notamment à faire comprendre différents buts et objectifs puis à les faire admettre. Bien qu'une analyse quantitative et qualitative préalable soit recommandée, les avis peuvent être appliqués sans qu'une collecte et une analyse de données de grande ampleur soit nécessaire.

Il y a longtemps, l'excès de capacité et la surcapacité existant dans le secteur de la pêche sont reconnus comme de graves problèmes de gestion de ce secteur. Les études - sur le problème immédiat d'excès de capacité et sur le problème durable à long terme de surcapacité - indiquent que les niveaux de capacité de pêche sont excessifs dans de nombreuses pêcheries².

De surcroît, les conséquences négatives de niveaux aussi excessifs ne se traduit pas seulement par une perte de bien-être économique pour les parties prenantes, qui doivent consentir un surinvestissement en capital et en main-d'œuvre pour pêcher du poisson. L'excès de capacité peut aussi présenter un coût social élevé pour les pays possédant une industrie de la pêche. Ce coût social peut avoir de graves répercussions sur le plan écologique et humain mais aussi du point de vue de la sécurité alimentaire.

¹ L'expression "efficacité économique" est utilisée dans son acception la plus large: à savoir la maximisation de la valeur nette à l'instant considéré des avantages retirés une fois déduits les coûts du programme de gestion. Par avantages il faut donc entendre les bienfaits retirés par les parties prenantes sur le plan tant quantitatif que qualitatif, notamment la qualité de vie de la communauté tirant son revenu de la pêche, la disparition du sentiment d'insatisfaction qu'engendre le fait de savoir que des espèces ayant de la valeur (comme les espèces en voie d'extinction) sont pêchées et rejetées et la sécurité alimentaire.

² Ainsi, Garcia et Newton (1995) ont indiqué qu'il fallait réduire la capacité de pêche dans le monde de 53 pour cent pour que les recettes couvrent l'ensemble des coûts liés à la pêche. Hsu (2000) a également constaté un important excès de capacité dans le secteur de la pêche par capture à l'échelle mondiale. Il est en outre parvenu à la conclusion que les stocks de poissons de fond de la côte Atlantique du Canada étaient surexploités au terme d'une étude réalisée entre 1984 et 1991. Kirkley, Squires, Alam et Omar ont conclu dans une étude réalisée en 1999 qu'en Malaisie la pêche à la seine coulissante était caractérisée par une capacité excessive. Le gouvernement japonais a décrété que les pêches côtières ainsi que la pêche à la seine coulissante à grande échelle et la pêche au large au chalut donnaient lieu à un excès de capacité. Les études sur la surcapacité sont peu nombreuses mais elles montrent que la surcapacité ne va pas forcément de pair avec l'excès de capacité. Kirkley et al. (2002) ont constaté des niveaux élevés de *surcapacité* dans cinq pêcheries des Etats-Unis gérées par l'administration fédérale.

L'excès de capacité et la surcapacité ont été définis comme la principale cause de la surpêche à laquelle sont soumis les stocks de poissons de par le monde. De même, on attribue le rejet des mammifères marins, tortues et poissons téléostéens pêchés de façon accidentelle à l'excès de capacité ou à la surcapacité existant dans les pêches réglementées. De même, la dégradation des habitats due à l'emploi d'engins de pêche superflus est attribuée la capacité excessive ou à la surcapacité existant dans le secteur de la pêche. Parmi les coûts sociaux de la surcapacité, il faut aussi mentionner les répercussions qu'elle peut avoir sur différents groupes de parties prenantes: telles que l'élimination des artisans pêcheurs par les flottilles industrielles opérant dans les eaux côtières.

La Deuxième partie: Rapport de la consultation d'experts sur l'accélération du processus de transition visant à mettre fin à la surcapacité des pêches maritimes contient une synthèse des débats ayant eu lieu au cours de la Consultation qui constitue la base des recommandations et des orientations.

Cette synthèse met en évidence quelques-uns des principaux problèmes d'ordre social, administratif, juridique, financier et politique dont les experts ont estimé qu'ils pouvaient constituer des obstacles à l'application de programmes de réduction de la capacité. Certaines des solutions proposées pour surmonter ces obstacles sont également mentionnées.

La Consultation d'experts a réaffirmé la nécessité de tenir compte des préoccupations de nature sociale, économique, financière, administrative, politique et juridique des parties prenantes, non seulement en les informant et en les éduquant mais aussi en prévoyant qu'elles puissent contribuer au processus de gestion et que les informations remontent jusqu'à elles.

Des solutions durables à ces problèmes et à ces signes d'excès de capacité ou de surcapacité fondées sur l'application d'une réglementation ont été conçues par un certain nombre de spécialistes de sociologie de la pêche, de politique de la mer, d'économie, de biologie et d'anthropologie; ces solutions ont été réparties en deux catégories: celles qui bloquent les incitations et celles qui modifient les incitations, en fonction de leurs effets potentiels sur le comportement des parties prenantes³.

D'une manière générale, ces solutions consistent à abandonner le principe de pêches à accès libre, de pêches à accès libre mais réglementées ou de pêches faisant l'objet d'un droit de propriété collectif dans lesquelles sont appliquées des mesures de blocage des incitations au profit de programmes de gestion dans le cadre desquels des mesures d'adoption des incitations sont appliquées pour renforcer les droits de pêche des participants par la mise en place de quotas de développement communautaire, des droits d'utilisation territoriale, voire des systèmes de contingents individuels transférables. La raison fondamentale de cette démarche est que des systèmes de gestion incitant les participants à se comporter comme s'ils avaient des droits de propriété importants sur le poisson de la mer contribuent à éliminer la surcapacité caractérisant la pêcherie. Plus le droit de propriété sur la ressource *in situ* est limité, moins les probabilités que la surcapacité soit supprimée et qu'elle ne réapparaisse pas sont élevées.

Bien que le problème fondamental de gestion de la pêche ait été détecté, que des solutions permettant de réduire la capacité aient été proposées et que des moyens de résoudre les problèmes de surcapacité existent, le processus de transition lui-même est mal compris et une procédure pour appliquer la solution retenue n'a pas encore été définie. C'est à la fois le manque de confiance dans l'utilité ou l'efficacité des méthodes de gestion par adaptation des incitations et la crainte de problèmes financiers, sociaux et politiques pendant la période intérimaire qui empêchent l'adoption d'une telle solution. Dans l'intervalle, les réglementations consistant à bloquer les incitations continuent d'être utilisées à titre de mesures provisoires pour lutter contre la surcapacité.

³ FAO, Groupe de travail technique, La Jolla (Californie, Etats-Unis d'Amérique).

Les experts ont estimé qu'il fallait s'attendre à ce que les pêches adoptent des programmes de réduction de la capacité différents en fonction des besoins sociaux, administratifs, économiques et autres existants.

Les administrations chargées de la gestion ont des buts et objectifs à long terme différents pour les pêches dont elles sont responsables. Étant donné qu'il n'existe pas de solution unique, il est à prévoir que les programmes de réduction de la capacité ne réuniront que certaines des modalités et des méthodes qui sont définies dans la **Troisième partie: document de base et thèmes de débats provisoires**, la documentation de référence pour la Consultation d'experts qui se compose des sections *III.1. Capacité, excès de capacité et surcapacité dans le secteur de la pêche: synthèse d'études analytiques et de stratégies de gestion*; et *III.2. Thèmes de débat provisoires*.

Les participants émettent le souhait que leurs efforts en vue de proposer des avis concrets pour aider à résoudre un problème auquel beaucoup sont confrontés aujourd'hui seront utiles.

PREMIÈRE PARTIE: RÉSULTATS DE LA CONSULTATION D'EXPERTS SUR L'ACCÉLÉRATION DU PROCESSUS DE TRANSITION VISANT À METTRE FIN À LA SURCAPACITÉ DES PÊCHES MARITIMES

Recommandations et orientations finales générales

1. En appuyant le Plan d'action internationale pour la gestion des capacités de pêche, de même que les conclusions d'ordre plus général du Sommet mondial du développement durable tenu en 2002, notamment les aspects relatifs aux écosystèmes et les rôles connexes joués par la gestion des pêches, la Consultation d'experts a reconnu que la surcapacité constituait un motif de préoccupation pour l'état des stocks de poissons, l'instauration de modes de pêche durables et la réalisation des objectifs de développement durable prévus dans le Plan d'application du Sommet mondial.

2. La Consultation d'experts a estimé que le secteur de la pêche et les écosystèmes dont il est tributaire étaient soumis à des mutations technologiques considérables et à la pression grandissante des marchés extérieurs, qui rendaient nécessaires des approches plus dynamiques, plus intégrées et plus multidisciplinaires de la gestion, de la recherche et de l'analyse concernant le secteur.

3. La Consultation d'experts a estimé que les programmes de réduction de la capacité pouvaient être conçus et structurés de manière à éviter un déplacement des problèmes. Elle approuve donc le redoublement des efforts visant à résoudre les problèmes de surcapacité de telle manière que des problèmes n'apparaissent pas en d'autres lieux ou encourage de tels efforts.

4. La Consultation d'experts a reconnu qu'un programme de réduction de la capacité ne devait pas seulement consister à limiter celle-ci. Il est indispensable que le système de gestion évite la réapparition de la surcapacité et qu'il continue donc à ramener la capacité à des niveaux propres à garantir la durabilité de la pêche.

5. En conséquence, la Consultation d'experts:

5.1 *a conclu* que le traitement des problèmes de surcapacité et de réduction de la capacité devait à la fois respecter des principes généraux et être adapté aux conditions - échelle de l'activité et normes sociales notamment - de la pêche considérée.

5.2 *est convenue* que les programmes de réduction de la capacité ont des répercussions sociales et économiques potentiellement importantes sur les parties prenantes dans la pêcherie considérée et sur les activités connexes. Ces répercussions sont positives mais aussi négatives. Un programme de réduction de la capacité a, sur le long terme, des résultats positifs du point de vue tant économique qu'écologique mais les craintes que peuvent susciter chez les bénéficiaires directs et indirects ses effets négatifs, notamment à court terme, peuvent les conduire à refuser d'en envisager l'éventualité. Les programmes de réduction de la capacité peuvent être conçus de manière à limiter au minimum ou à atténuer ces conséquences négatives de sorte que si le programme est bien conçu, ses avantages globalement positifs puissent recevoir l'appui des autorités et de la communauté concernées.

5.3 *a reconnu* que, dans la pratique, le succès d'un programme de réduction de la capacité dépend du soutien des parties prenantes et de la volonté qu'elles manifestent. Il importe donc de définir le problème de surcapacité, de mettre en garde contre ses possibles conséquences et de réaliser un consensus pour créer un programme viable.

5.4 *est convenue* que la solution idéale consistait à concevoir et à mettre en œuvre des programmes de réduction de la capacité relevant d'une démarche fondée sur la Consultation, voire la coopération, de bout en bout.

5.5 *est convenue* que la conception, l'adoption et la mise en œuvre de programmes de réduction de la capacité devaient comporter les étapes suivantes:

5.5.1 La première étape consiste à caractériser la pêcherie considérée à l'aide des données et informations disponibles. Il s'agit par exemple d'indiquer:

- où se situe l'activité de pêche,
 - qui est ou pourrait être responsable de la gestion de la pêche,
 - quels sont le ou les stocks de poissons pêchés ainsi que leur état relatif,
 - quelle est la variabilité ou la stabilité relative des stocks de poissons
 - qui sont les parties prenantes,
 - quelles sont les caractéristiques de la ou des flottilles,
 - quels sont le système de gestion effectif et la réglementation en vigueur,
 - quels sont les facteurs favorisant la surcapacité ainsi que les relations économiques et sociales,
 - quelles sont les caractéristiques autres que la pêche.
- 5.5.2 La deuxième étape consiste à établir la liste des objectifs de gestion mesurables.
- 5.5.3 La troisième étape consiste à déterminer, sur le plan quantitatif s'il existe une surcapacité dans la pêcherie.
- 5.5.4 La quatrième étape consiste à déterminer un éventail de possibilités de programmes de réduction de la capacité fondées sur un blocage ou une adaptation des incitations ainsi que le plan de gestion ultérieur destiné à éviter la réapparition de la surcapacité, y compris celle consistant à maintenir le *statu quo*, afin de disposer d'un moyen de comparer et d'analyser les résultats possibles.
- 5.5.5 La cinquième étape consiste à recenser les utilisateurs qui seront touchés, soit directement soit en raison d'effets secondaires, pour chacune des options existantes. Il importe à ce stade de procéder à des recherches intégrées sur les répercussions potentielles du programme de réduction de la capacité, la portée relative de ces répercussions et les populations qui seront touchées.
- 5.5.6 La sixième étape consiste à mettre en place un vaste programme d'information, d'éducation et de sensibilisation pour l'ensemble des parties prenantes, y compris les responsables à tous les niveaux de l'Etat, de la pêcherie et des industries communautaires connexes. Il peut s'agir d'un processus à caractère officiel ou au contraire informel.
- 5.5.6.1 Le dialogue et les efforts de sensibilisation doivent consister notamment à expliquer:
- en quoi consiste la capacité de pêche et comment elle se mesure,
 - quelle est la capacité qu'il convient de supprimer pour atteindre les objectifs de gestion,
 - quelles sont les options de réduction possibles pour atteindre les objectifs de gestion définis,
 - quels sont les avantages et le coût des différents programmes de réduction possible,
 - quelles peuvent être les conséquences de l'absence d'élimination de la surcapacité.
- 5.5.6.2 Le processus doit également consister à obtenir des informations de toutes les parties prenantes au sujet de la portée proposée des programmes de réduction de la capacité.
- 5.5.7 La septième étape consiste à procéder à une analyse de la portée proposée des programmes de réduction de la capacité. L'objet de cette analyse est de déterminer:
- si les programmes proposés réduiront effectivement la capacité de la manière prévue,
 - s'ils répondent aux objectifs de gestion,
 - quelles seront les populations touchées,
 - à quel titre les parties prenantes seront touchées,
 - quelles sont les stratégies envisageables pour atténuer les effets des programmes sur les populations les plus touchées.

- 5.5.8 La huitième étape consiste à sélectionner le meilleur programme de réduction de la capacité et le programme de gestion connexe à adopter. Cette étape peut donner lieu à une Consultation complémentaire.
- 5.5.9 La neuvième étape consiste à lancer le processus d'approbation officielle nécessaire pour appliquer le programme de réduction sélectionné.
- 5.5.10 La dixième étape consiste à mettre en œuvre le programme de réduction de la capacité pour la pêcherie considérée.
 - 5.5.10.1 La dernière étape est la mise en place des stratégies et mécanismes d'administration, de suivi, d'évaluation et d'adaptation.

5.6 *a réitéré* la nécessité de prévoir des composantes sociales et économiques dans la définition des programmes de réduction de la capacité afin d'en atténuer les effets négatifs éventuels à court terme et de faciliter par là même la transition vers l'élimination de la surcapacité. Il s'agit là d'un processus particulièrement important dans les pêcheries où une partie de la communauté des pêcheurs est pauvre et vulnérable.

5.7 *a reconnu* qu'il existe de nombreux cas où les informations et les connaissances sont médiocres ou insuffisantes, les moyens financiers réduits et les délais limités mais a estimé qu'il convenait de suivre ces différentes étapes dans toute la mesure possible en s'appuyant sur les meilleures informations disponibles.

5.8 *a reconnu* que la conception des programmes de réduction de la capacité constitue un processus d'apprentissage continu.

5.9 *est convenue* que ces étapes représentaient une importance déterminante dans la mesure où les programmes de réduction de la capacité mettent en jeu des problèmes humains difficiles.

5.10 *a recommandé* que la FAO:

- 5.10.1 élabore des études de cas sur les programmes de gestion de la réduction de la capacité qui pourront servir de documents de référence pour la conception de plans d'action nationaux à l'appui du Plan international d'action pour la gestion des capacités de pêche;
- 5.10.2 élabore et mette en œuvre des programmes destinés à faciliter la mise en valeur des ressources humaines et le renforcement des institutions, notamment dans les pays en développement, de manière à promouvoir la mise en œuvre intégrale et effective de plans d'action nationaux sur la réduction de la surcapacité;
- 5.10.3 convoque une consultation d'experts portant sur la conception de programmes de gestion de la réduction de la capacité pour la pêche de capture dans les pays en développement et développés, en veillant tout particulièrement à concevoir des procédures de mise en œuvre de ces programmes et en se préoccupant des problèmes connexes d'emploi, de pauvreté et de sécurité alimentaire.

DEUXIÈME PARTIE: RAPPORT DE LA CONSULTATION D'EXPERTS SUR L'ACCÉLÉRATION DU PROCESSUS DE TRANSITION VISANT À METTRE FIN À LA SURCAPACITÉ DES PÊCHES MARITIMES

INTRODUCTION

6. La Consultation d'experts sur l'accélération du processus de transition visant à mettre fin à la surcapacité des pêches maritimes s'est tenue au siège de la FAO à Rome (Italie) du 15 au 18 octobre 2002.

7. Neuf experts du monde entier venus de plusieurs horizons professionnels y ont participé. Le secrétariat a apporté son concours (annexe B).

OUVERTURE DE LA CONSULTATION

8. M. J-F. Pulvenis de Séligny, Directeur de la Division des politiques et de la planification des pêches du Département des pêches, a souhaité la bienvenue aux participants au nom de M. I. Nomura, Sous-Directeur général chargé du Département des pêches, et a ouvert la Consultation d'experts sur l'accélération du processus de transition visant à mettre fin à la surcapacité des pêches maritimes.

9. Dans ses remarques préliminaires, M. Pulvenis de Séligny a noté que la surcapacité dans le domaine des pêches maritimes de capture constituait un problème d'une grande importance mais aussi complexe. Il a indiqué que cette complexité tenait en partie au fait que la résolution du problème de la surcapacité avait d'importantes répercussions sur les plans social, économique et politique pour les parties prenantes dans tous les pays.

10. Il a noté que bien que les pays et la communauté internationale aient été animés des meilleures intentions lors de la conception du Plan d'action international sur la gestion des capacités de pêche, manifestant ainsi une volonté commune de traiter et de régler un important problème en matière de pêche, la mise en œuvre du Plan d'action dans la réalité et l'adoption de programmes spécifiques de réduction de la capacité se sont révélées beaucoup plus difficiles.

11. Il a invité instamment les participants à voir dans la Consultation d'experts une session collégiale et à définir ensemble les mesures capables d'aider les responsables des ressources halieutiques du monde entier à réduire la capacité de pêche et, plus encore, à proposer des solutions de sorte que les instruments existants puissent être utilisés avec succès.

ÉLECTION DU PRÉSIDENT

12. Les participants à la Consultation d'experts ont élu M. M. Agüero président.

ADOPTION DE L'ORDRE DU JOUR ET DU PROGRAMME DES SÉANCES

13. La Consultation d'experts a adopté l'ordre du jour et le programme des séances figurant à l'annexe 1 du présent rapport.

EXPOSE: RÉDUCTION DE LA CAPACITÉ DANS LE SECTEUR DES PÊCHES AUX ÉTATS-UNIS

14. Pour mieux situer la Consultation d'experts dans son contexte, M. John M. Ward a présenté un résumé des problèmes de capacité et donné un aperçu de l'état de la pêche aux États-Unis. Au cours de son exposé, il a évoqué certaines des difficultés qu'a posé la réalisation d'un consensus sur la façon de résoudre les problèmes de surcapacité.

15. Le texte constituant la substance de l'exposé est présenté ci-après.

Introduction

16. Aux Etats-Unis d'Amérique, la gestion de la capacité en matière de pêche est reconnue comme un grave problème responsable de la surpêche dont font l'objet de nombreux stocks de poissons nationaux. L'administrateur adjoint des pêches a défini la nécessité de réduire la capacité des flottilles comme l'un des deux principaux problèmes qui se posent en matière de gestion des pêches aux Etats-Unis. Toutefois, ce problème s'inscrit dans le cadre d'un environnement administratif complexe qui met en jeu de nombreux centres de décision de même que les différents buts et objectifs en matière de gestion fixés par le Congrès et les parlements des Etats.

17. Cet environnement administratif complexe représente un important obstacle pour l'adoption et l'application effectifs de programmes de réduction de la capacité.

18. Le rôle du National Marine Fisheries Service (NMFS) en ce qui concerne ce programme de gestion destiné à éliminer la surcapacité consiste à communiquer des informations et des conseils scientifiques de plusieurs types:

- définitions
- critères de mesures
- niveaux d'utilisation de la capacité pour les différentes pêcheries

19. A ce titre, le programme du NMFS peut être considéré comme semblable aux autres programmes internationaux de réduction de la capacité dans la mesure où il existe de nombreux centres et objectifs de gestion différents. Et, de même que la FAO communique des informations et des avis à ceux de ses Etats membres qui s'efforcent de résoudre leurs problèmes de capacité en matière de pêche, le NMFS fournit des données et des conseils aux huit administrations fédérales chargées de la gestion des pêches sur les nombreuses pêcheries relevant de leur compétence.

Contexte administratif - exemples de législation

20. Aux Etats-Unis, la gestion des pêches présente une multitude de buts et objectifs, qui sont définis dans un certain nombre de textes de lois, en particulier:

- la loi sur la protection des mammifères marins,
- la loi sur les espèces en voie d'extinction,
- la loi sur la politique nationale en matière d'environnement,
- la loi sur la flexibilité de la réglementation (RFA),
- la loi sur les mandats législatifs,
- le décret 12866, divers accords internationaux mettant en jeu la CICTA, la FAO, l'OCDE, la Coopération économique Asie-Pacifique et d'autres organisations,
- la loi Magnuson-Stevens sur la conservation et la gestion des pêcheries (MSFCMA).

Tous ces textes de lois fixent des objectifs de gestion différents et parfois contradictoires.

21. Ainsi, la MSFCMA s'appuie sur dix normes nationales pour définir la gestion des pêches dans la zone économique exclusive (ZEE). Trois de ces normes portent sur les points suivants:

- indication du rendement maximum durable correspondant à l'objectif de gestion;
- préservation des communautés vivant de la pêche;
- réduction des rejets liés aux captures accidentelles de poissons, de mammifères marins et d'espèces en voie d'extinction.

22. Les contradictions existant entre ces normes nationales peuvent découler des possibles conséquences négatives sur les communautés vivant de la pêche d'une réduction des débarquements destinée à reconstituer ou à préserver les stocks de poissons⁴. S'il peut exister des problèmes de portée nationale tels que la capacité en matière de pêche, les fluctuations des quantités pêchées et des

⁴ Un tel cas de figure peut se produire lorsqu'on a recours à l'approche de précaution consistant à fixer les niveaux de biomasse de telle sorte que le rendement maximum durable constitue une limite et non plus un objectif.

stocks de poissons à l'échelle régionale peuvent nécessiter de la part de chaque administration responsable de la gestion des pêches qu'elle adopte des solutions radicalement différentes pour atteindre ses buts et objectifs de gestion concernant un stock de poissons spécifique. Ainsi, l'existence de stocks très variables dans une région peut rendre nécessaire un niveau d'excès de capacité qui sera jugé trop élevé par l'administration chargée de la gestion des pêches dans une autre région où la régénération des stocks est beaucoup plus stable.

23. La MSFCMA prévoit des possibilités de recours. Les procès intentés au titre de la loi étaient fondés avant tout sur la qualité des avis scientifiques communiqués par les biologistes. A la suite de ces procès, le NMFS a concentré ses ressources sur l'évaluation des stocks biologiques pour s'assurer que les données en matière d'évaluation des stocks étaient utilisées au mieux lorsque des décisions étaient prises en matière de gestion.

24. L'impact des décisions de justice sur les fondements économiques de la réglementation en matière de gestion des pêches apparaît principalement à travers l'incidence de la Loi sur la flexibilité de la réglementation concernant les dispositions prises par les petites entités. Avec le vote de la loi sur la flexibilité de la réglementation réautorisée, les répercussions économiques sur les petites entités (entreprises générant moins de trois millions de dollars EU par an) sont également devenues attaquables.

Contexte administratif de la pêche - Prise en compte des aspects économiques

25. Outre les normes décrites ci-dessus, les règles nationales considèrent la rentabilité comme un aspect secondaire pour la gestion des pêches maritimes.

26. Pour veiller à ce que les règles de gestion ne soient pas rejetées par les tribunaux fédéraux, le NMFS a dû consacrer davantage de ressources aux aspects économiques de la pêche. Si davantage de ressources ont été consacrées aux aspects économiques, la loi sur la flexibilité de la réglementation n'exige pas dans l'état actuel des choses un accompagnement des mesures; elle exige simplement que leurs répercussions soient clairement définies. En conséquence, les responsables de la gestion des pêches sont informés de l'incidence des mesures sur les petites entités mais, dans la réalité, ils ne sont pas tenus de modifier leurs règles de gestion pour l'atténuer.

27. Le décret 12866 stipule que toutes les réglementations fédérales ayant une incidence importante sur l'économie des Etats-Unis doivent faire l'objet d'une analyse coût-avantages. Dans le secteur de la pêche, ce type d'analyse a rarement dépassé le stade expérimental mais la situation évolue. Des analyses récentes fondées sur des modèles entrées/sorties indiquent que ces paliers pourraient en fait avoir été dépassés dans certaines pêches rigoureusement gérées (pêche aux poissons de fond sur les côtes de Nouvelle Angleterre et pêche à la crevette dans le Golfe du Mexique par exemple). Si une proposition de réglementation est jugée importante, l'examen effectué par le Bureau de la gestion et du budget est plus minutieux mais il n'impose pas une modification en profondeur de la réglementation tendant à envisager que les avantages soient supérieurs aux coûts.

28. S'il existe des buts et objectifs économiques, les aspects économiques ne jouent cependant pas un rôle essentiel dans la gestion des ressources halieutiques aux Etats-Unis. Une fois les informations sur les coûts et avantages communiquées aux responsables de la gestion des pêches pour examen, il est encore possible d'adopter des réglementations conçues pour atteindre un objectif au détriment d'autres objectifs.

29. Pour ce qui est du programme de gestion de la réduction de la surcapacité, cette approche par la gestion permet d'adopter des réglementations qui ne sont pas particulièrement efficaces pour réduire la surcapacité dans la durée. En d'autres termes, la maximisation des avantages nets ne constitue pas un impératif du processus de gestion. Il peut donc arriver que soient adoptées des réglementations qui sont acceptables sur le plan politique mais qui ne sont pas efficaces pour réduire la surcapacité.

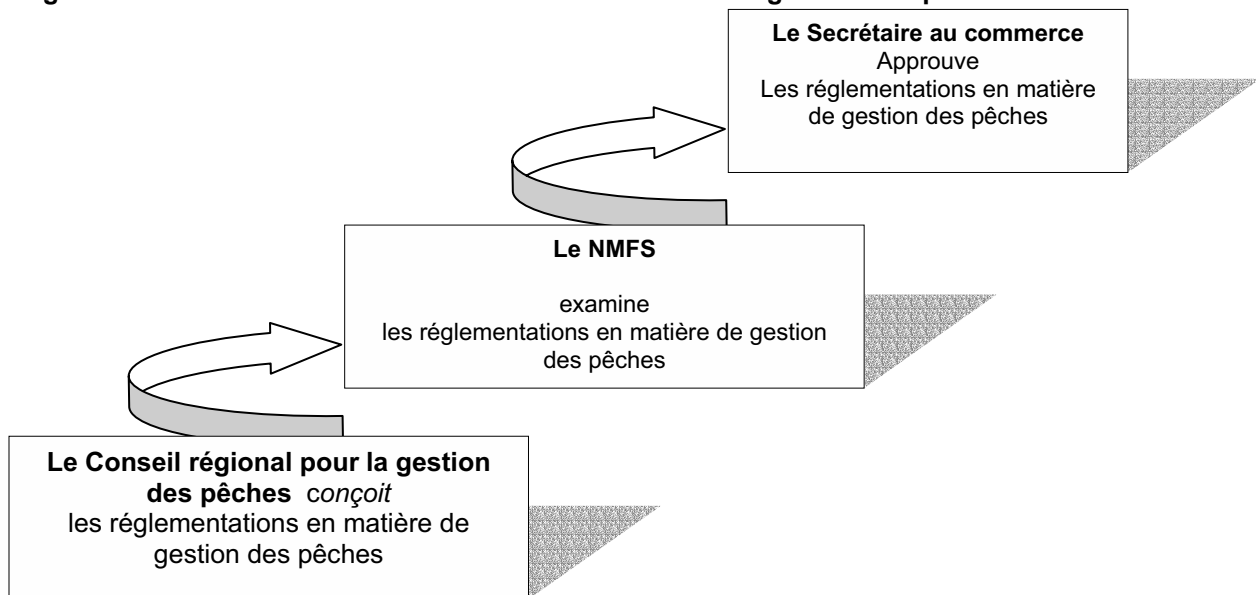
Administrations chargées de la gestion des pêches

Conseils fédéraux pour la gestion des pêches

30. Les huit conseils fédéraux pour la gestion des pêches ont été créés au titre de la MSFCMA. Au départ, ils servaient d'organes consultatifs régionaux pour la gestion des pêches. Leur rôle a évolué avec le temps. Aujourd'hui, ils élaborent des réglementations en matière de gestion des pêches qui sont ensuite approuvées par le Secrétaire au commerce après avoir été examinées par le NMFS (figure 1).

31. Les conseils régionaux pour la gestion des pêches sont spécialisés dans les pêcheries relevant de leur compétence étant donné que les stocks et les pêcheurs présentent des caractéristiques qui sont plus ou moins propres à chaque région. Les problèmes de gestion diffèrent aussi d'une région à l'autre, de sorte que les réglementations mises en place dans une région ne correspondent pas nécessairement à celles appliquées dans d'autres régions. De surcroît, les conseils pour la gestion des pêches ont tendance à concevoir des plans de gestion séparés pour les stocks chevauchants eux-mêmes. Il en résulte que les réglementations, même si elles sont de type semblable diffèrent pour ce qui est de leur application à différents stocks ou à différentes espèces de poissons.

Figure 1: Rôle des administrations fédérales en matière de gestion des pêches



Commissions et administrations des Etats chargées de la gestion des pêches

32. Outre les conseils pour la gestion des pêches, il existe des commissions chargées de la gestion des pêches dans les Etats qui ont compétence pour gérer certaines des espèces et certains des stocks de poissons présents dans les eaux territoriales desdits Etats. Les espèces relevant de la compétence de ces commissions sont agréées par chaque Etat siégeant dans la commission régionale considérée. Ces espèces composent en principe un stock de poissons sous contrôle conjoint. Les autres espèces existant dans les eaux territoriales propres à un Etat sont gérées par l'administration compétente de l'Etat en question.

33. Il en résulte que des espèces de poissons différentes sont gérées par des entités différentes dans des buts eux-mêmes différents

34. Les commissions et administrations des Etats responsables des stocks de juvéniles existant dans la ZEE sous administration fédérale appliquent en matière de gestion d'autres directives que les conseils pour la gestion des pêches. Il peut arriver que des réglementations imposées par une

administration soient ignorées, voire combattues par une autre administration, de sorte que l'une et l'autre sont dans l'incapacité de réaliser leurs objectifs de gestion. Il importe donc que les différentes administrations chargées de la gestion des pêches coordonnent les réglementations qu'elles se proposent de faire appliquer en matière de gestion pour assurer la réalisation de leurs différents objectifs.

Capacité

35. Compte tenu de la diversité de ces administrations, le problème de la capacité de pêche soulève aujourd'hui de graves difficultés.

36. De nombreuses études ont été commandées. Certaines ont consisté à analyser le rôle des subventions fédérales dans le surinvestissement qui caractérise le secteur de la pêche. Des réunions d'experts ont examiné le moyen d'adapter les études sur l'utilisation de la capacité aux différentes pêcheries. Les experts se sont également efforcés de déterminer quels étaient - sur les plans quantitatif ou qualitatif - les niveaux du surcapacité dans le secteur des pêches. Toutes ces études ont aidé à concevoir des définitions de la capacité, élaborer des moyens de la mesurer et définir une perception générale de son rôle dans les pêcheries relevant d'administrations fédérales.

37. Ainsi, il a été constaté que le programme fédéral de subventions aux investissements en capital avait contribué à la création d'une capacité excessive et d'une surcapacité dans le secteur de la pêche. Toutefois, en raison de la politique restrictive appliquée pour la sélection des bénéficiaires, son impact sur les niveaux de capacité n'a pas été aussi grave qu'on aurait pu le craindre.

38. De même, un rapport de l'équipe spéciale nationale du NMFS a été établi à partir du *rapport du Groupe de travail technique FAO sur la gestion de la capacité de pêche*⁵, de 1998, en vue de définir la capacité et d'élaborer des critères pour mesurer les niveaux de capacité dans le secteur des pêches aux Etats-Unis à partir de l'utilisation de la capacité. Cette étude a défini trois méthodes objectives pour mesurer les niveaux d'utilisation de la capacité dans le secteur des pêches. A la suite d'une consultation technique de la FAO sur la capacité tenue à Mexico, un programme destiné à élaborer des mesures qualitatives de la surcapacité et des mesures quantitatives de l'excès de capacité a été conçu aux Etats-Unis.

39. Les mesures qualitatives ont révélé que plus de 50 pour cent des 77 pêches analysées donnaient lieu à une surcapacité. Un examen préliminaire des mesures quantitatives de l'utilisation de la capacité en cours d'élaboration a montré que *la capacité excessive* et *la surcapacité* dans le secteur des pêches devaient être considérées comme deux concepts distincts dans la mesure où *l'excès de capacité* est un phénomène non durable qui se corrige de lui-même tandis que la surcapacité est un phénomène durable pernicieux qui nécessite un changement dans la gestion et, plus précisément, dans la manière de l'envisager. Une réunion d'experts indépendants qui ont examiné le projet de mesure de la capacité aux Etats-Unis a également confirmé la distinction à établir entre *capacité excessive* et *surcapacité*.

40. Deux projets destinés à quantifier les niveaux l'un de l'excès de capacité, l'autre de la surcapacité dans le secteur des pêches aux Etats-Unis ont été réalisés à l'issue de la réunion d'experts. La première étude a débouché sur la rédaction d'un rapport sur l'excès de capacité qui doit être publié dans la série Our Living Oceans en tant que rapport sur les aspects économiques de la gestion des pêches aux Etats-Unis. Le second rapport sur la surcapacité est attendu en 2003.

41. Dans l'intervalle, un rapport destiné au Congrès selon lequel cinq pêches nationales connaissaient un problème de surcapacité a été publié en juin 2002. Selon le rapport, il faudrait environ 1 milliard de dollars EU pour ramener la taille de la flotte à un niveau qui permettrait d'éliminer la surcapacité dans les cinq pêches considérées. Le rapport établissait en outre une distinction précise entre les niveaux d'*excès de capacité* (provisoire et non durable) et de *surcapacité* (préjudiciable et durable) dans chaque pêche.

⁵ FAO, 1998. Rapport du Groupe de travail technique sur la gestion de la capacité de pêche, La Jolla, Californie (Etats-Unis d'Amérique), 15-18 avril. *Rapport FAO sur les pêches n° 586 Rome, FAO.*

42. Ces études ont permis de communiquer aux conseils pour la gestion des pêches des données sur le niveau d'utilisation de la capacité dans les différentes pêches. A partir du Plan d'action national⁶, les conseils pour la gestion des pêches évalueront l'état de chaque pêche dont il a été jugé qu'elles présentaient un problème de surcapacité. Les conseils détermineront quelles mesures ils doivent adopter pour résoudre le problème de surcapacité dans chaque pêche en fonction des nombreux objectifs de gestion qui ont été fixés pour chacune d'elles.

43. Chaque réglementation proposée doit faire l'objet d'un examen public permettant aux parties prenantes d'apporter leur contribution au processus de gestion. Les coûts et avantages des réglementations doivent être évalués aux termes du décret 12866 tandis que la Loi sur la flexibilité de la réglementation et la MSFCMA imposent que soient évaluées leurs répercussions sur le plan économique et financier. Les informations sont alors communiquées aux conseils pour la gestion des pêches qui les examinent en vue d'élaborer des règles définitives. L'analyse et les informations communiquées par les parties prenantes doivent être examinées avant que soient formulées ces règles définitives mais des mesures destinées à atténuer les effets de la réglementation peuvent être adoptées par les conseils à ce stade du processus. Les règles définitives sont ensuite examinées par le NMFS puis transmises au Secrétaire au commerce pour accord définitif.

44. Le NMFS communique également des informations et des avis aux commissions régionales pour la pêche sur la capacité de pêche de sorte que les administrations et les commissions régionales coordonnent leurs activités en vue de réduire la surcapacité. Toutefois, les commissions régionales et les administrations des Etats appliquent, pour mettre en œuvre la recommandation, des procédures différentes qui ne nécessitent pas l'approbation du Secrétaire au commerce. En conséquence, les mesures proposées pour les pêches gérées au niveau fédéral peuvent avoir des répercussions directes et indirectes sur les pêches réglementées par les Etats.

45. Un élément fait défaut dans cette approche par la gestion: l'analyse des politiques dont auraient besoin les responsables de la gestion. Une évaluation des politiques permettrait à ces responsables de disposer pour gérer la réduction de la capacité de programmes efficaces propres à éliminer la capacité tout en accroissant les avantages pour l'ensemble du pays.

46. Ainsi, il existe actuellement un projet de programme de rachat des navires ou des permis de pêche en vue de réduire la capacité. Or, selon une évaluation des programmes de rachat pour la pêche aux poissons de fond sur les côtes de Nouvelle Angleterre réalisée pour le Bureau de la comptabilité publique, ces programmes ont été jugés inaptes à limiter la surcapacité pour la simple raison que de nombreux permis non utilisés ont été réactivés à l'issue du programme de rachat (certains pêcheurs ont ainsi abandonné la pêche aux poissons de fond pour la pêche au homard tandis que d'autres ont acheté de nouveaux navires pour pêcher des poissons de fond). Cette politique est particulièrement difficile à appliquer pour la pêche à la crevette dans le Golfe du Mexique, où il n'existe actuellement aucun moyen de contrôler l'accès de nouveaux pêcheurs (leur nombre n'est pas limité) de sorte qu'un programme de rachat serait particulièrement coûteux et inapte à limiter la surcapacité. Au-delà de ces problèmes, une telle manière d'aborder la gestion ne peut en aucun cas avoir d'effet durable sur la surcapacité dans la mesure où elle consiste simplement à traiter un symptôme de la gestion des ressources maritimes sur la base d'un accès libre réglementé sans s'attaquer au problème de fond: l'absence de droit de propriété sur la ressource *in situ*.

47. Il convient d'évaluer les autres méthodes telles que l'adoption de réglementations fondées sur la suppression ou la modification des incitations pour déterminer s'il est possible qu'elles contribuent davantage à éliminer la surcapacité. Les réglementations du premier type - fixation du nombre de jours de sorties en mer, limitation des distances et imposition d'un total autorisé des captures - peuvent réduire la surcapacité sur le court terme seulement. Au fur et à mesure que les stocks se reconstituent et que le coût par poisson débarqué diminue, les profits augmentent et ce processus aboutit à une

⁶ Service national des pêches maritimes (2002 *sous presse*). Plan d'action national des Etats-Unis pour la gestion de la capacité de pêche (projet de rapport final, Bureau de la pêche durable, Administration nationale des océans et de l'atmosphère, Département du commerce des Etats-Unis, Silver Spring, Maryland, novembre, 32 pages).

course à la pêche qui favorise à nouveau la surcapacité. Le résultat obtenu au bout du compte est une réduction des avantages nets pour la pêche considérée.

48. En revanche, les réglementations fondées sur la modification des incitations, du type ITQ, accumulation de permis et cogestion, peuvent accroître le coût de la pêche en liant la rente sur la ressource à l'instrument de gestion détenu par chaque pêcheur. Ces systèmes créent l'incitation nécessaire pour préserver le capital, le travail et la ressource *in situ* dans un souci de maximiser les profits réalisés sur les captures, quel qu'en soit le niveau autorisé.

Conclusion

49. Aux Etats-Unis, les solutions au problème de la surcapacité qui sont proposées par les différents conseils pour la gestion des pêches et adoptées par le Secrétaire au commerce sont le résultat d'un dialogue entre les représentants des différentes parties prenantes, les analyses des scientifiques étant par ailleurs prises en considération. Les informations et l'analyse utilisées pour définir les niveaux de capacité, concevoir des instruments de mesure pertinents et mesurer les niveaux de capacité en question dans les différentes pêches des Etats-Unis doivent être objectifs sur le plan scientifique de sorte que l'incidence des règles de gestion conçues pour réduire la surcapacité puissent être évaluées avec précision.

50. Au-delà de l'objectivité des informations et de l'analyse, il est toutefois probable que les réglementations visant à réduire la surcapacité seront avant tout le fruit d'un accord politique représentant un compromis entre les intérêts des différents groupes en jeu. En effet, certains groupes subiront des préjudices qu'ils auront du mal à accepter tandis que d'autres bénéficieront des retombées des programmes de réduction de la capacité.

51. Le Congrès joue son rôle dans la gestion des pêches en orientant par la voie législative une action du NMFS ainsi que les projets qui seront réalisés. Il assume ce rôle par la voie budgétaire en allouant les fonds nécessaires. De surcroît, des groupes de parties prenantes, voire des individus, influents sur le plan politique peuvent, s'ils sont mécontents du résultat de la procédure suivie, appliquée au sein des conseils pour la gestion de la pêche, presser le Congrès d'intervenir en leur faveur⁷. Le Congrès peut même instituer une nouvelle forme de gestion des pêches en dehors des conseils comme il l'a fait en instituant des contingents individuels de transformation pour les unités de traitement des crabes de l'Alaska. Il peut donc influencer de manière directe sur les efforts visant à réduire la surcapacité dans le secteur de la pêche lorsque les conseils pour la gestion des pêches ne répondent pas de façon satisfaisante aux préoccupations de groupes de parties prenantes politiquement influents.

52. En dernier ressort, c'est aux gestionnaires qu'il appartiendra de s'informer des effets des décisions sur les parties prenantes, de sorte qu'ils puissent concevoir des programmes de réduction de la capacité qui atténuent ces effets et en garantir ainsi le succès.

⁷ Celui-ci a ainsi institué un moratoire sur l'application de contingents individuels transférables pour la pêche aux vivaneaux en 1997.

DÉBAT DIRIGÉ: RÉSUMÉ

Échange de vues préliminaire

53. Après que les experts eurent été informés de certains des problèmes de capacité existant aux États-Unis et des efforts visant à la réduire, les échanges de vues ont porté à nouveau sur l'objet même de la Consultation:

recenser et définir des stratégies et des mécanismes novateurs en persuadant les parties prenantes de réduire la surcapacité puis d'éviter qu'elle ne réapparaisse.

54. À l'issue de brèves interventions successives sur les obstacles possibles à l'application de programmes de réduction de la capacité, il a été indiqué que les points suivants pouvaient constituer un obstacle à l'adoption et à l'application de tels programmes.

- 54.1. **Prise de conscience et reconnaissance** - de la difficulté de trouver un juste équilibre entre capacité et problèmes de surcapacité à long terme et du risque que les retombées des programmes de réduction de la capacité ne soient pas immédiatement mesurables.
- 54.2. **Équilibre des pouvoirs et problèmes de répartition** - et manière dont ces questions peuvent se poser à l'intérieur des flottilles, entre différentes composantes des flottilles ainsi qu'entre différents groupes de parties prenantes.
- 54.3. **Expansion** - et possibilité pour les États côtiers de posséder un droit de pêche et manière dont ce droit peut influencer sur la possession de bateaux de pêche, y compris lorsqu'un problème de surcapacité se pose déjà.
- 54.4. **Déplacement** - et redistribution des pêcheurs et répercussions lorsqu'une certaine capacité est retirée d'une pêche donnée mais pas forcément de la pêche en général.
- 54.5. **Emploi** - et utilisation de la pêche comme moyen de subsistance de remplacement constituant un ultime recours.
- 54.6. **Financement** - et question de savoir qui doit financer - ou du moins contribuer à financer - les programmes de réduction de la capacité et risque que des conditions financières intéressantes n'incitent pas les parties prenantes à adopter des stratégies de réduction de la capacité, y compris lorsqu'il existe un problème de surcapacité.
- 54.7. **Sécurité alimentaire** - et recours à la pêche en tant que source de produits alimentaires constituant un ultime recours.
- 54.8. **Mondialisation** - et manière dont les forces du marché gagnent en importance et suscitent de nouvelles incitations et de nouvelles pressions sur des ressources jusque là isolées avant que les sociétés locales soient prêtes à y faire face; forces du marché, évolution technologique et innovation, prévision des mutations et adaptation continue.
- 54.9. **Gouvernance et institutions** - et manière dont les systèmes informels, alors qu'ils fonctionnent parfois mieux, sont défavorisés par rapport aux processus officiels (manque de légitimité) et dont différents groupes de parties prenantes font parfois appel aux dispositifs institutionnels existants pour atteindre leurs objectifs propres.
- 54.10. **Information et éducation** - et aspirations et objectifs (réels ou perçus) que peuvent avoir les différents groupes d'utilisateurs et manière dont différentes cultures peuvent accepter ou rejeter les programmes de réduction de la capacité; degré de confiance et responsabilité.

- 54.11. **Coopération internationale** - et nécessité de partager des connaissances sur les tentatives de réduction de la surcapacité ainsi que leurs retombées.
- 54.12. **Limitations** - et prise de conscience du fait que la pêche de capture de poissons sauvages n'est pas en mesure de procurer de la nourriture, un emploi et des revenus à tous ceux qui souhaitent la pratiquer.
- 54.13. **Gestion et systèmes de gestion** - et manière dont les réglementations existantes peuvent modifier le comportement des pêcheurs et façon d'orienter la technologie de telle sorte qu'elle améliore la productivité de la flottille considérée tout en favorisant une réduction de la capacité.
- 54.14. **Objectifs et perceptions** - et importance des prises effectives des divers groupes d'utilisateurs par rapport aux prises qui devraient leur être allouées et différends pouvant naître de l'existence d'objectifs contradictoires.
- 54.15. **Considérations d'ordre politique** - et manière dont les décisions concernant la gestion peuvent être influencées ou transformées par des considérations d'ordre politique.
- 54.16. **Portée d'une pêche et nombre de participants** - et possibilité qu'un nombre potentiellement considérable de participants pêchant individuellement de petites quantités puisse avoir au total un impact très perceptible sur la ressource.
- 54.17. **Résultats inattendus et chances de succès** - et manière dont l'adoption de programmes de réduction de la capacité risquent de dépendre d'un ensemble de facteurs qu'il n'est possible ni de contrôler ni de prévoir.

55. Sans pour autant accorder la priorité à ces deux aspects, les experts ont échangé des vues sur un thème commun à tous les points mentionnés, à savoir **l'information et l'éducation de l'ensemble des parties prenantes** participant à un titre ou à un autre à la conception, l'adoption et la mise en œuvre de programmes de réduction de la capacité.

Débats préliminaires: *Une situation simple*

56. Pour aider les participants à mieux percevoir les problèmes les plus fondamentaux posés par les programmes de réduction de la capacité, le débat a été amené sur un cas théorique de surcapacité très simple concernant une pêche au ratio capital/travail élevé⁸. Cette pêche virtuelle comportait un stock unique soumis à de faibles variations et exploité par une flottille homogène unique. De plus, l'accès à cette pêche, soumise à une seule juridiction, était limité.

57. L'un des premiers points soulevés a été le suivant: la réduction de la capacité supposant vraisemblablement une modification des moyens d'existence et des modes de vie des populations concernées, tout débat sur la surcapacité ou la réduction de la capacité risque de susciter de vives inquiétudes parmi celles-ci. Il est donc tout à fait indispensable de communiquer et de partager des informations impartiales, de donner des orientations et de dispenser un enseignement au sujet des effets de la surcapacité, des répercussions des différents programmes de réduction de la capacité et des conséquences à long terme d'une réduction de la capacité.

58. Ainsi, nombre des efforts menés à l'échelon local pour résoudre le problème de surcapacité dans une pêche risquent souvent d'être ralentis ou bloqués par une volonté de préserver l'emploi dans la zone considérée ou par la crainte de voir disparaître des postes de travail. Au niveau national, les objectifs plus généraux concernant les ressources et l'emploi en général permettent parfois d'appliquer les programmes de réduction de la capacité avec moins de difficultés du simple fait que les problèmes de perte d'emplois ne se posent pas avec la même acuité. Il n'empêche qu'au niveau national

⁸ Les experts ont adopté cette définition de pêche théorique simple pour écarter au maximum le risque de confusion qu'entraînerait dans un contexte multiculturel une appellation telle que pêche commerciale ou industrielle. Très simplement, cette appellation est utilisée pour décrire des pêches de types différents pratiquées en divers points de la planète.

également les autorités chargées de la gestion des pêches se montrent réticentes à traiter les problèmes de surcapacité par crainte de devoir mettre des pêcheurs au chômage. (Il a également été noté que dans certains pays les rapports de force entre les divers groupes de parties prenantes devaient parfois être pris en considération).

59. *Les problèmes d'attribution - autrement dit la part échue à chacun - font partie intégrante des problèmes de surcapacité. En conséquence, il arrive que les situations respectives des gagnants et des perdants constituent des arguments de poids en faveur du non-traitement des problèmes de surcapacité.*

60. De l'avis général, une méthode fondée sur la cogestion est susceptible de produire des résultats plus positifs et plus durables. C'est la raison pour laquelle les experts ont estimé qu'il était utile de présenter le problème de la surcapacité dans une pêche donnée aux pêcheurs concernés d'une façon qui leur permette de percevoir de quelle manière, si des mesures sont prises, elles peuvent améliorer leur situation personnelle de même que l'état de la pêcherie.

61. *Il est souhaitable de partager, de façon à la fois formelle et informelle, les connaissances disponibles avec les administrateurs, les pêcheurs, les gestionnaires, les scientifiques et les autres groupes concernés et de favoriser l'interaction entre ces différentes catégories.*

62. Il importe également de bien comprendre la situation particulière en jeu, les parties prenantes concernées et les caractéristiques de la pêche au sujet de laquelle se pose un problème de surcapacité. Officiellement, on peut parler de définition et d'évaluation des besoins. Plus prosaïquement, il s'agit d'en apprendre le plus possible sur les enjeux et les graves problèmes humains qui se posent aux pêcheurs. Cette coopération avec les pêcheurs et les autres parties prenantes lorsqu'il faut décider des mesures à prendre aide aussi l'ensemble des parties prenantes à mieux comprendre les conséquences d'un maintien du *statu quo*.

63. Les principaux points soulevés lors de l'échange de vues sont énumérés au tableau 1. A partir de ces différents points, le groupe a recensé les composantes et les phases principales du partage des informations et des connaissances. Il a ainsi jugé qu'il importait:

- *de réaliser un consensus au sujet du problème*, ce qui suppose la nécessité de s'enquérir des besoins et des préoccupations des différentes parties prenantes en ce qui concerne la réduction de la surcapacité, de les recenser et de les partager;
- *de déterminer et de mesurer* les différentes composantes du problème de surcapacité;
- *de définir les buts et objectifs* du programme de réduction de la capacité, en vue de contribuer à déterminer les différentes manières possibles de parvenir à ces résultats;
- *de définir les moyens appropriés* d'influer sur les décideurs et d'engager un processus en vue de réduire la capacité et de prévenir sa réapparition.

64. De la sorte, les pêcheurs et le personnel de l'organisme chargé de gérer la pêche peuvent travailler ensemble à la mise en place d'un plan précis de réduction de la capacité.

65. Les participants ont toutefois noté que, dans la quasi-totalité des pêches, il n'est pas possible de convaincre tout un chacun de l'utilité de réduire la surcapacité. Au bout du compte, certains pêcheurs bénéficieront des mesures tandis que d'autres seront pénalisés. Il importe donc de s'efforcer de ramener le nombre des perdants au strict minimum.

66. Au terme des échanges de vues sur les questions d'information et d'éducation, le groupe a élaboré un mode de communication possible pour partager les informations avec les parties prenantes

en ce qui concerne la surcapacité ainsi que les différentes stratégies visant à la réduire et leurs effets (figure 2).

67. **Résultat de l'échange de vues: des informations et une éducation en matière de surcapacité, au sujet de la réduction de la capacité et en ce qui concerne différents types de programmes de réduction de la capacité sont indispensables.**

68. Communiquer ces informations aux pêcheurs et les partager avec eux constitue une première étape, la suivante consistant à travailler avec les responsables politiques. Il convient ensuite de procéder à des échanges de vues sur les aspects économiques et les méthodes de gestion permettant d'appliquer dans la pratique une stratégie spécifique de réduction de la capacité.

Figure 2: Filière de communication

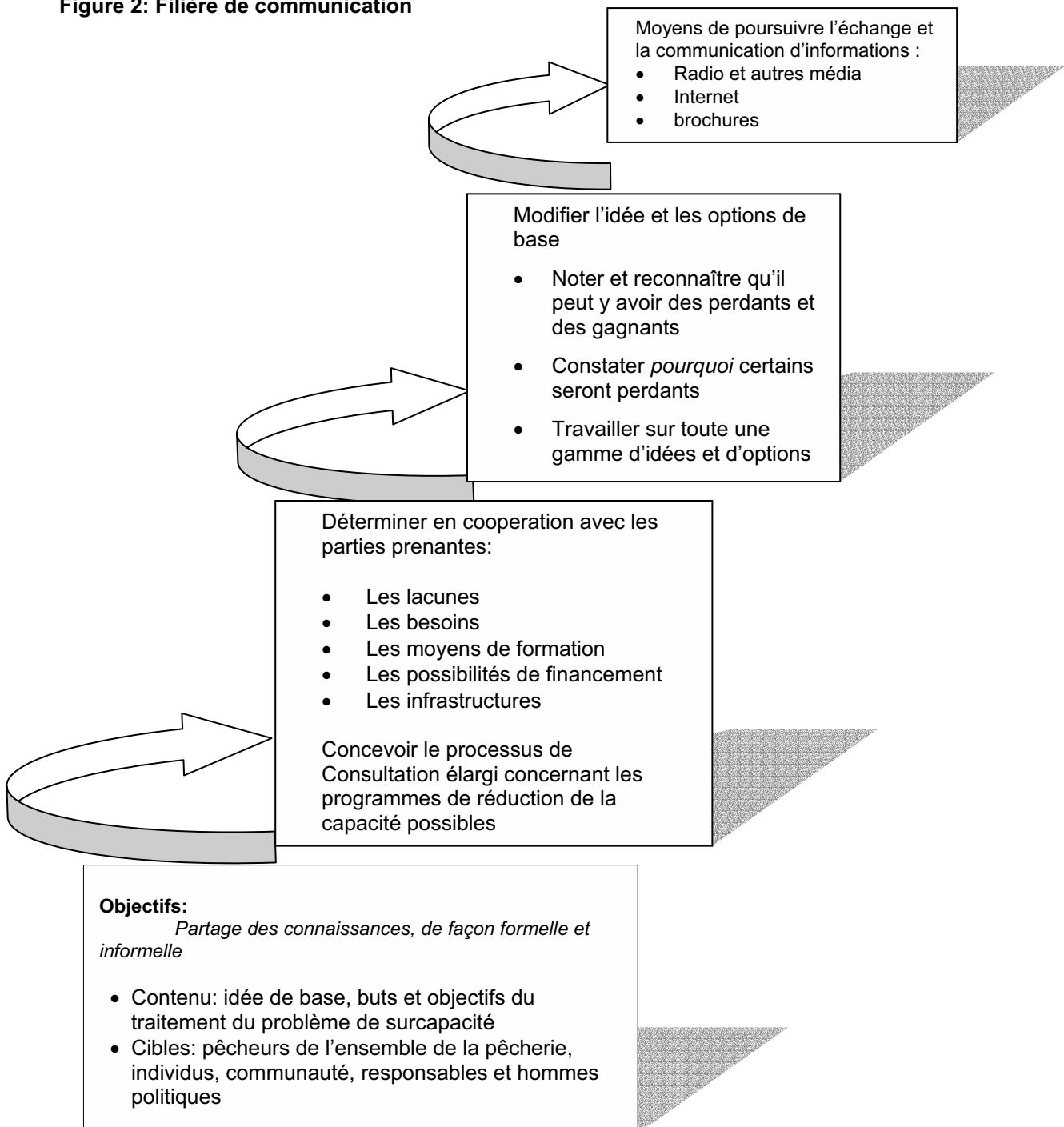


Tableau 1. Questions d'information et d'éducation en rapport avec les programmes de réduction de la capacité

IDENTIFICATION ET ÉVALUATION DES BESOINS	DIFFUSION DES CONNAISSANCES	QUI ÉDUIQUER?	COMMENT COMMUNIQUER?	DIFFUSION DES CONNAISSANCES	QUI ASSUME LE COÛT DE LA FORMATION?
<p>Procéder à des échanges de vues avec les parties prenantes Susciter un intérêt/convaincre</p>	<p>- Quelles connaissances communiquer? Il convient d'établir une distinction entre les connaissances <i>normatives</i> et les connaissances <i>positives</i> concernant la réduction de la capacité</p>	<p>Comment reconnaître le ou les groupes à éduquer</p> <ul style="list-style-type: none"> parties prenantes grand public 	<p>Processus de mise en route: parties prenantes, y compris: chefs de file et animateurs</p> <ul style="list-style-type: none"> résultats inattendus filière politique filière administrative 	<p><i>Durée:</i> Réaliser une campagne d'information sur 12 mois par exemple <i>Le calendrier des programmes d'éducation dépend du calendrier prévu pour ramener la capacité au niveau souhaité.</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> l'Etat les parties prenantes des tiers des ONG/des donateurs
<p>Faire participer le ministère à la recherche</p>	<p>Faire connaître les effets de l'absence d'une réduction de la capacité sur le secteur de la pêche, les pêcheurs et l'ensemble du pays</p>	<p>Pourquoi des tiers devraient-ils écouter les gestionnaires?</p> <ul style="list-style-type: none"> nécessité d'instaurer la confiance 	<p>Parties prenantes, y compris:</p> <ul style="list-style-type: none"> hommes politiques exécutants techniciens (pêcheurs et autres professionnels) 	<p>Les caractéristiques du pays - le degré de démocratie qui y prévaut notamment - peuvent jouer un rôle extrêmement IMPORTANT dans le processus d'éducation</p>	
<p>Consulter les pêcheurs Consulter les autres parties prenantes Définir les préoccupations de la communauté</p>	<p>Indiquer les possibilités existant en matière de réduction</p>	<p>Une éducation pour qui?</p> <ul style="list-style-type: none"> pêcheurs scientifiques administrateurs autres parties prenantes communautés hommes politiques, exécutants et techniciens 	<p>Filières de communication: Dans les pays en développement, la politique est souvent définie au sommet de l'Etat à partir de décisions prises en conseil des ministres; il est donc généralement nécessaire:</p> <ul style="list-style-type: none"> d'influer sur les hommes politiques de plus haut rang pour faire adopter une politique de comprendre les besoins des échelons politiques inférieurs (par exemple l'échelon des pêcheurs) de sorte que la politique appropriée puisse être appuyée au sommet de l'Etat de conduire la politique depuis la base et depuis 	<p><i>Approches possibles</i></p> <ul style="list-style-type: none"> encourager les pêcheurs à suivre des programmes de formation permanente concevoir un cours de formation sur les programmes de réduction de la capacité (sur 2 mois par exemple) communiquer des connaissances précises au sujet de la surcapacité et des programmes de réduction de la capacité afin d'éviter au maximum la confusion et la désinformation expliquer les bienfaits économiques et sociaux des programmes de réduction de la capacité 	

Encourager les scientifiques à travailler en coopération avec les pêcheurs	Élaborer des informations scientifiques et un programme de recherche	Dispenser aux pêcheurs une éducation de haut niveau sur la pêche	Qui décide ce qu'il convient d'enseigner?	le sommet pour pouvoir influencer sur elle
	Éduquer les responsables: considérations économiques contre impératifs de conservation	Comment transmettre les connaissances aux décideurs et aux parlementaires?	<ul style="list-style-type: none"> • Une partie du problème consiste à savoir quand on additionne des ignorances et quand on additionne des connaissances. • Il convient d'organiser les connaissances de manière à ne pas rendre le problème plus confus 	Émissions de radio et de télévision
Consulter les parlementaires	Expliquer la nécessité d'une réduction de la capacité			Publication de brochures sur les programmes de réduction de la capacité - <i>activités permanentes</i>
Travailler à la réalisation d'un consensus	Expliquer les conséquences possibles - tant positives que négatives - d'un programme de réduction			Internet
				Cibler la presse

Suite des débats

69. Les débats ont ensuite porté sur une série de questions qu'il peut être souhaitable d'examiner lorsqu'il s'agit d'éveiller l'intérêt des parties prenantes et d'obtenir qu'elles appuient des programmes de réduction de la capacité.

70. Ces questions sont notamment les suivantes:

- préoccupations et problèmes d'ordre social;
- aspects politiques, notamment l'environnement politique dans lequel s'inscrivent la conception, l'adoption et la mise en œuvre du programme;
- aspects juridiques;
- aspects financiers;
- problèmes de gestion et d'organisation (depuis la formation jusqu'à l'animation);
- aspects économiques

71. Une fois encore, les débats ont porté plus particulièrement sur l'objet de la Consultation d'experts, à savoir la façon dont ses différents aspects peuvent influencer sur la conception des stratégies de réduction de la capacité, faciliter ou empêcher l'adoption et la mise en œuvre ultérieure de programmes de réduction de la capacité et éviter la réapparition d'une surcapacité.

72. Les sections ci-après décrivent les idées et les résultats d'analyses à la base des recommandations et conseils d'ordre général émis lors de la Consultation d'experts.

Problèmes/questions d'ordre social

73. La Consultation d'experts est convenue que les problèmes sociaux peuvent constituer d'importants obstacles à la conception, l'adoption et la mise en œuvre de programmes de réduction de la capacité. Il est donc indispensable de prévoir et de traiter les aspects ci-après lors de la conception d'un train de mesures particulier visant à réduire la capacité (voir aussi tableau 2).

- 73.1. **Suppression d'emplois et niveau des coûts d'opportunité connexes** - le degré de préoccupation face aux difficultés, voire à la situation de la pauvreté, qui menacent les pêcheurs et la communauté en général dépend des possibilités de retrouver un emploi ou d'autres moyens d'acquérir un revenu.
- 73.2. **Hétérogénéité de la structure sociale et résistance culturelle** - la réalisation d'un consensus est difficile dans une communauté diversifiée ou dans une communauté hostile au changement. Si la structure sociale de la communauté de pêcheurs est très hétérogène, il convient lors de la conception du programme de réduction de la capacité d'être plus attentif aux préoccupations et aux besoins des différents groupes. De même, s'il existe une opposition de nature culturelle à l'idée d'abandonner la pêche ou un désir de préserver la pêche en tant que mode de vie, il sera plus difficile de réussir à convaincre les pêcheurs de la nécessité de réduire la surcapacité et de supprimer des emplois⁹. En conséquence, il importe de replacer le problème de la surcapacité et la réduction de la capacité dans le contexte général des objectifs de gestion de la pêche considérée.
- 73.3. **Perception fondée sur des connaissances** - La capacité des programmes de réduction de la capacité à modifier la situation et leurs effets potentiels sont souvent mal perçus. L'éducation joue donc un rôle essentiel lorsqu'il s'agit de dissiper les incertitudes et de faire accepter les programmes.
- 73.4. **Droits historiques ou traditionnels** - Si la pêche constitue une tradition ancienne, il peut être difficile d'obtenir une renonciation à ces droits, quel que soit le système

⁹ En réalité, en raison de leurs valeurs traditionnelles et de leurs priorités culturelles, les parties prenantes peuvent ne pas considérer forcément la réduction de la capacité comme un impératif absolu si elles sont disposées par exemple à accepter une perte de revenus en échange d'un accroissement du nombre des emplois dans la pêcherie.

juridique ou le système de gestion de la pêche en vigueur. Il s'agit là encore de questions sensibles et importantes qui doivent être intégrées dans la conception des programmes de réduction de la capacité et auxquelles il faut prêter attention pour convaincre les parties prenantes.

- 73.5. **Peur du changement** - La crainte de bouleversements sociaux et d'une déstabilisation de la communauté peut constituer un obstacle considérable à la résolution du problème de surcapacité. Il est donc indispensable d'éduquer, d'informer, de partager des données mais aussi de savoir entendre les préoccupations des parties prenantes et y répondre afin de susciter la confiance et de garantir le succès du programme de réduction de la capacité.
- 73.6. **Effets en amont et en aval** - Il faut s'attendre à ce que les programmes de réduction de la capacité aient des répercussions sur d'autres secteurs. La perception, sinon la réalité, de l'ampleur de ces effets redistributifs peut faire obstacle à leur adoption et à leur mise en œuvre.
- 73.7. **Méfiance et souci de justice sociale** - Tout programme de réduction de la capacité crée des gagnants et des perdants et c'est pourquoi ces programmes suscitent une opposition, surtout si les parties prenantes craignent des injustices sociales, des discriminations ou une modification de l'équilibre des pouvoirs.

Problèmes sociaux: solutions potentielles / partielles

74. Le Tableau 2 énumère quelques-uns des moyens possibles de résoudre les problèmes sociaux à prévoir au moment de la conception d'un programme de réduction de la capacité.

75. La conception particulière de tout programme donné de réduction de la capacité et les solutions spécifiques devant être apportées aux problèmes d'ordre social sont vraisemblablement adaptées à la situation particulière existante. Il est toutefois probable que différents types de solutions seront à prévoir pour les différentes dimensions du problème, comme par exemple:

- l'emploi;
- la formation nécessaire pour dispenser d'autres compétences monnayables sur le marché du travail;
- le partage des connaissances et la réalisation d'un consensus;
- le respect des traditions et de l'histoire;
- la perception du changement, des incertitudes et des effets redistributifs.

76. *Il importe de mieux faire comprendre les effets à court terme mais aussi à long terme des programmes de réduction de la capacité pour atténuer ces inquiétudes.*

77. *Le traitement du problème de la surcapacité met en jeu des êtres humains qui craindront donc - dans le meilleur des cas de façon passagère - pour leurs moyens d'existence et leur revenu en général. Toutefois, il faut le déplorer, de telles craintes sont sans doute suscitées tout autant par la perception ou l'éventualité des effets des programmes que par la réalité de ceux-ci.*

78. Plus précisément, les solutions suggérées ont notamment été les suivantes:

- inculquer et utiliser **d'autres compétences** par la formation notamment;
- assurer un **revenu et d'autres aides** pendant la période transitoire;
- prévoir des campagnes de **sensibilisation et de communication** sur les programmes de réduction de la capacité et sur leurs effets (effets redistributifs potentiels notamment);
- instaurer un **débat transparent** sur les effets des programmes de réduction de la capacité et sur la manière de les gérer;
- **coopérer avec** les communautés concernées pour concevoir des programmes de réduction de la capacité et des programmes d'accompagnement;
- travailler avec les communautés concernées pour mettre en place **de nouveaux axes de développement** et des activités économiques spécifiques pour les pêcheurs privés d'emploi.

79. Une des principales conclusions du débat a été la reconnaissance unanime par les experts de l'énergie mais aussi de la volonté nécessaires pour que les programmes de réduction de la capacité puissent être couronnés de succès.

80. **Résultat du débat:** Il n'existe pas de solution toute faite pour atténuer les préoccupations d'ordre social.

81. Les solutions possibles proposées supposent un effort de communication et de formation et des mesures destinées à instaurer la confiance, c'est-à-dire du temps, une volonté d'aboutir et de la patience.

Tableau 2: Préoccupations d'ordre social suscitées par les programmes de réduction de la capacité

Suppression d'emplois et importance du coût d'opportunité connexe		Difficulté de réaliser un consensus		Perception des problèmes fondés sur des connaissances	Droits historiques ou traditionnels	Peur du changement	Effets en amont et en aval	Méfiance et préoccupations en matière de justice sociale
Changement/création d'emplois ← → pauvreté	Résistance culturelle	Hétérogénéité sociale	Importance de la société traditionnelle					
pauvreté occasionnée par la perte de l'emploi	absence de revenus de substitution	insécurité alimentaire et emploi sur le plan local	importance de la société traditionnelle	la façon dont est perçu le programme de réduction de la capacité peut dépendre du niveau d'éducation ou de réceptivité des parties prenantes	"Droit" des parties prenantes à des subventions en matière de pêche	incertitude quant aux mutations sociales	les établissements scolaires peuvent-ils se permettre de perdre des élèves - répercussions sur les autres résidents	les programmes de réduction de la capacité peuvent modifier - voire aggraver - les inégalités sociales
la réduction de la capacité entraîne une perte d'emploi à court terme	emploi dans d'autres équipages de la région		la pêche comme mode de vie	perception (fausse)	le "droit" de pêcher	modifications de la stabilité sociale et crainte d'une déstabilisation de la communauté	le programme de réduction de la capacité peut avoir des effets en dehors du secteur de la pêche	résistance imputable au sentiment (justifié ou non) d'être victime d'une discrimination
pauvreté et absence de moyens d'existence de substitution	possibilités d'emplois de substitution limitées	la réduction de la capacité ne touche pas tous les groupes et toutes les zones de la même façon	réticences à imposer des sanctions	obstacles d'ordre éducatif (niveau d'éducation insuffisant)		difficulté à obtenir un consensus	effets sur des activités connexes (construction navale, intrants)	
emploi	emploi	hétérogénéité sociale, ethnique, religieuse, linguistique	perte d'un mode de vie			peur du chômage et des reclassements	effets redistributifs	
migration de la communauté	migration de la communauté	absence de communauté bien définie	diminution de la qualité de vie			rôle des différentes organisations sociales telles que les associations et coopératives de pêcheurs		
	capacité à s'adapter aux programmes de réduction de la capacité	absence ou manque d'aide de la part de la communauté	existence d'obstacles socioculturels au changement					

Tableau 3: Moyens possibles de répondre aux préoccupations d'ordre social lors de la conception d'un programme de réduction de la capacité

Suppressions d'emplois et coûts d'opportunité connexes	Programmes destinés à inculquer d'autres compétences monnayables	Difficulté de réaliser un consensus	Perceptions fondées sur des connaissances	Droits historiques / traditionnels	Peur du changement	Effets en amont et en aval	Méfiance et craintes de l'absence de justice sociale
concevoir et appliquer un programme d'indemnisation acceptable	recenser les autres possibilités d'emploi	organiser des réunions publiques présenter des faits soliciter des avis/des solutions	informer des problèmes susceptibles de se poser si un programme de réduction de la capacité n'est pas appliqué	organiser des réunions et des débats sur les droits des pêcheurs au sein de la communauté	sensibiliser les différents groupes	taxer la capacité restante ou réaliser des transferts au profit des perdants (par l'investissement ou le travail)	expliquer les effets des programmes de réduction de la capacité (effets redistributifs notamment)
assurer le lien entre les programmes sociaux et le programme de réduction de la capacité	prévoir une aide au développement à la suite du programme d'ajustement	expliquer les effets des programmes de réduction de la capacité (effets redistributifs notamment)	mieux faire comprendre aux pêcheurs les avantages et les effets d'un programme de réduction de la capacité	mettre en place une gestion communautaire	expliquer les effets des programmes de réduction de la capacité (effets redistributifs en particulier)	recenser les effets en amont et en aval (coûts et avantages)	contacter les différents groupes susceptibles d'être touchés et travailler avec eux
concevoir un programme destiné à assurer d'autres moyens d'existence à ceux qui pourraient perdre leur emploi	mettre en place des programmes de formation	apporter des explications et obtenir de la communauté qu'elle reconnaisse l'état de la pêcherie	améliorer le niveau d'éducation des pêcheurs		faire admettre que l'évolution est inévitable		veiller à la transparence
promouvoir d'autres moyens d'existence respectueux de l'environnement consommation	prévoir une formation et des emplois de substitution	mettre en place un groupe de gestion intercommunautaire	sensibiliser les différents groupes		débattre des conséquences de la réduction de la capacité avec ceux qui seront touchés pour tenter d'atténuer leurs craintes		prévoir des transferts en faveur des perdants (investissement ou travail)
informer la communauté des résultats prévus (y compris des problèmes)	mettre en place des programmes de recyclage professionnel et d'éducation	sensibiliser les différents groupes	informer en décrivant la réalité		prévoir une formation et des emplois de substitution		prévoir une formation et des emplois de substitution
assurer une indemnisation du chômage pendant la période de transition	recenser les possibilités de développement / les activités de pêche de substitution	organiser des débats sur les conséquences des programmes de réduction de la capacité avec ceux qui risquent d'être touchés (apaiser les craintes)	prévoir une information plus générale en rapport avec le programme de réduction de la capacité		organiser une formation sur les effets des programmes de réduction de la capacité		taxer la capacité restante

taxer la capacité restante ou réaliser des transferts au profit des perdants (par l'investissement ou par le travail)	assurer un complément de revenus pendant la période de transition	mettre en place des programmes de recyclage professionnel	prévoir des possibilités de prime de réinstallation pour ceux qui le souhaitent	proposer des solutions économiques de substitution (écotourisme, mariculture)		prévoir des mesures d'accompagnement pour protéger les valeurs culturelles	réaliser un consensus entre les organismes sociaux au sujet des programmes de réduction de la capacité	faire participer les parties prenantes	informer des réalités présentes	faire prendre conscience des risques de chômage et de diminution des revenus en cas d'absence de programme de réduction de la capacité										
---	---	---	---	---	--	--	--	--	---------------------------------	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--

Problèmes / questions juridiques

82. La Consultation d'experts a examiné les types de problèmes et de questions juridiques qui peuvent se poser lorsqu'il s'agit de concevoir, d'adopter et de mettre en œuvre des programmes de réduction de la capacité. Les six catégories de problèmes ci-après, qui sont décrits dans le tableau 4, ont été définis comme des obstacles possibles.

- 82.1. **Définition des droits** - Les problèmes de définition des droits d'accès ou des droits de propriété, droits historiques, appropriations et droits constitutionnels peuvent influencer sur le choix des programmes de réduction de la capacité. Ils varient selon les Etats et les juridictions.
- 82.2. **Aptitude à formuler effectivement des programmes de réduction de la capacité** - Il peut exister des limitations d'ordre pratique au pouvoir ou à l'aptitude des organismes gérant les pêcheries de concevoir ou d'appliquer un programme de réduction de la capacité. Une législation existante limite parfois les types d'option qui peuvent être suggérés ou élaborés. De même, il peut être nécessaire d'examiner, de prendre en considération, voire de remanier, une législation conçue à d'autres fins parce qu'elle pourrait influencer sur les choix de programmes existants ou sur des aspects de la conception d'un programme donné. On peut citer à titre d'exemple la législation sur les espèces en voie d'extinction, le droit du travail et la législation financière.
- 82.3. **Aptitude à faire appliquer les programmes de réduction de la capacité** - Les problèmes de suivi, de contrôle et de surveillance ne sont pas nouveaux. Toutefois, il est indispensable, lorsqu'on met en œuvre des programmes de réduction de la capacité, de pouvoir les faire appliquer effectivement, surtout lorsque plusieurs années sont nécessaires aux parties prenantes pour se rendre compte qu'elles avaient intérêt à adhérer de façon passive ou active à la réglementation mise en œuvre. Les efforts en vue de réduire la pêche illicite revêtent eux aussi une grande importance.
- 82.4. **Aspects judiciaires (règlement des différends en particulier)** - Il est important de disposer de systèmes judiciaires, notamment en matière de règlement des différends, pour mener le processus jusqu'à son terme mais de tels systèmes peuvent également faire obstacle à l'application des programmes de réduction de la capacité. Il y a lieu de veiller à ce que les parties prenantes soient pleinement informées et qu'elles comprennent ce qui, aux yeux de beaucoup, constitue un aspect relativement nouveau du secteur de la pêche et de sa gestion. En l'absence d'informations, les amendes et autres types de sanctions risquent de ne pas suffisamment faire apparaître la gravité des problèmes qu'elles sont censées contribuer à résoudre. Il importe également de concevoir les programmes de réduction de la capacité de telle manière que quelques participants ne puissent pas en retarder la mise en œuvre au détriment de l'ensemble des parties prenantes.
- 82.5. **Mécanismes réglementaires existants** - Même lorsqu'il existe une volonté de simplifier les règles et la réglementation, susciter le changement au sein d'organisations bureaucratiques peut se révéler difficile. Des cadres juridiques complexes de même que les délais nécessaires pour rédiger ou modifier des règles ou une réglementation en vigueur peuvent ralentir, voire bloquer, l'adoption d'un programme de réduction de la capacité. Si le cadre juridique est flou, il peut être nécessaire de le renforcer ou de le clarifier avant d'envisager une stratégie de réduction de la capacité. De même, lorsque le système administratif est très bureaucratique, les mécanismes et méthodes de réglementation existants peuvent compliquer l'application de programmes différents ou novateurs.
- 82.6. **Dispositifs et liens informels** - Il est normal qu'il existe entre les membres des différentes catégories des dispositifs et des liens informels. Si les diverses catégories concernées ont des objectifs différents de ceux du plan de réduction de la capacité, il existe un risque qu'elles jouent de ces liens pour parvenir à leurs propres fins, une

telle situation pouvant créer des conflits ou faire obstacle à l'adoption ou à la mise en œuvre d'un programme de réduction de la capacité.

Tableau 4: Problèmes juridiques en rapport avec les programmes de réduction de la capacité

Définition des droits	Aptitude à formuler des programmes	Moyens d'application	Résolution des différends judiciaires / juridiques	Mécanismes réglementaires	Relations informelles
droits constitutionnels droits d'accès droits de propriété	limitation des pouvoirs de l'organisme	mécanismes d'application de la loi et de la réglementation	décisions de justice	méthodes bureaucratiques (absence de dialogue)	Arrangements existant entre les membres des différentes catégories
droits de propriété / droits d'accès mal définis	risque que la législation en vigueur limite les choix de programmes	conception de lois et de réglementations exécutoires	la tendance à saisir la justice accroît les coûts juridiques annexes et les retards et ralentit la mise en œuvre des programmes	cadre juridique complexe	
nécessité de savoir ce qu'est une appropriation et un droit d'appropriation par l'Etat	il peut arriver que d'autres législations doivent être prises en considération ou qu'elles influent sur les choix de programmes (législation sur les espèces en voie d'extinction par exemple)	difficulté d'assurer le suivi, le contrôle et la surveillance	impossibilité de faire appliquer les sanctions par les tribunaux	simplification des règles et des réglementations	
nécessité de comprendre la différence entre droit de propriété et droit d'accès	une législation contraire compromet la viabilité du programme	moyens de contrôle et de mise en œuvre	retard dans l'application de la loi	délais nécessaires à la rédaction ou à la modification de la législation	
nécessité d'être informé de l'existence de droits historiques	l'analyse requise par la loi peut limiter la prise en considération de programmes de réduction de la capacité	limitation des pouvoirs des organismes de gestion des pêches	disproportion entre la sanction et les profits générés par le non-respect des limitations imposées	absence de cadre juridique précis	
existence d'une propriété collective reconnue par la loi	nécessité de disposer d'informations scientifiques appropriées pour mettre en œuvre un programme de réduction de la capacité	lutte contre la pêche illicite (sur le plan législatif en particulier)		sensibilisation du public aux lois et réglementations destinées à limiter la capacité	
aspects constitutionnels de certains programmes de réduction de la capacité et constitutionnalité de ces programmes	limitation par la loi des types de programmes applicables	renforcer les efforts visant à lutter contre la pêche illicite sur le plan législatif			
incohérence entre les textes	réserves de dernier recours/ clauses applicables à certaines mesures				
	interdiction de certaines mesures ou options				
	établissement d'une distinction entre l'exécutif et les administrateurs chargés d'appliquer la loi - différents rôles de l'Etat				
	incohérence entre les textes				

Problèmes juridiques: solutions potentielles / partielles

83. Les experts ont dressé une liste de différentes options pratiques en vue de surmonter certains des problèmes juridiques qu'ils avaient recensés. Comme dans les autres domaines, l'acquisition de connaissances, la diffusion des informations, la réalisation d'un consensus et la transparence constituent aussi des priorités sur le plan juridique.

84. Pour assurer la diffusion d'informations, le partage de données et la constitution de groupes cibles, il peut être nécessaire de s'entendre avec tous ceux qui prennent part au processus législatif au niveau tant local que national. Ce principe vaut tout particulièrement lorsqu'il faut modifier la législation existante ou élaborer une nouvelle législation.

85. **Résultat du débat: il importe au plus haut point de favoriser par des incitations l'autorégulation, en s'efforçant de comprendre la réalité économique de la pêche et en s'appuyant sur les formes locales, traditionnelles ou coutumières de respect des règles.**

86. Dans un premier temps, il faudra peut être adapter les programmes de réduction de la capacité aux contingences que représentent la réalité des budgets de la justice et des organes chargés de faire appliquer la loi ainsi que les systèmes. Ces contingences ne dispensent pas de déployer des efforts à plus long terme pour modifier la législation et mettre en place des réglementations qui encouragent la flexibilité et la responsabilisation des parties prenantes.

Tableau 5: Moyens de résoudre les problèmes juridiques que pose la conception d'un programme de réduction de la capacité

Définition des droits	Aptitude à formuler des programmes	Moyens d'application	Résolution des conflits judiciaires / juridiques	Mécanismes réglementaires	Dispositifs non officiels
recenser les droits de propriété conformes à la constitution	s'efforcer d'obtenir un appui politique au niveau local et national	améliorer les programmes de règlements d'application (et leur financement)	faire admettre la nécessité pour les tribunaux d'imposer des sanctions adaptées	dispositions de portée locale	concevoir le cadre d'une enquête générale sur la gestion des pêches
procéder à la définition ou à la clarification des droits de pêche	examiner les impératifs juridiques en matière de programme de réduction de la capacité	considérer le coût d'application des réglementations avant de les adopter	réaliser une enquête générale sur le système de gestion de la pêche		obtenir un appui au niveau local et national
définir avec précision les droits d'accès	créer un consensus chez les parlementaires, les législateurs, l'exécutif, le corps judiciaire et les politiciens	prévoir des incitations pour favoriser l'auto-application des textes	concevoir un cadre pour cette enquête		
flexibilité de la loi	élaborer une nouvelle législation sur la pêche	concevoir un programme de mise en œuvre pratique et réalisable	veiller à ce que les rapports publics soient transparents		
modifier la constitution	modifier le cadre juridique (prévoir des clauses dérogatoires dans la législation)	éliminer la corruption en matière d'application de la loi	accélérer les procédures pour les conflits concernant la gestion des pêches		
adapter la loi pour tenir compte des données scientifiques	enquêtes générales sur le système de la gestion des pêches	renforcer les pouvoirs du personnel chargé de faire appliquer la loi	Lois anti-secret assurer la transparence des processus juridiques		
	mettre à jour ou réviser la législation pour l'adapter aux problèmes du moment	simplification des procédures applicables aux différents	réduire le pouvoir discrétionnaire des juges		
	autres impératifs législatifs				
	faire pression pour obtenir une modification de la législation dans le sens de l'égalité de traitement de tous les types de réglementations				
	adoption d'une nouvelle législation de portée générale pour éliminer les conflits entre les textes existants				

Problèmes et questions d'ordre financier

87. Durant cette partie de la Consultation, les experts ont mis l'accent sur les aspects financiers mais laissé de côté les aspects sociaux et économiques. Ils n'ont pas débattu collectivement des différents instruments de gestion fondés sur une modification des incitations qui existent pour réduire la surcapacité et empêcher sa réapparition.

88. Les débats ont porté avant tout sur les cinq aspects financiers ci-après, qui ne s'appliquent qu'aux programmes de rachat; les aspects financiers de portée plus large qui sont généralement à prendre en considération quand un problème de réduction de la capacité se pose (Tableau 6) n'ont pas été abordés.

- 88.1. **Information** - La collecte d'informations, notamment le coût de la recherche, a été définie comme un important obstacle potentiel à la diffusion de données précises sur les programmes de réduction de la capacité. Il a toutefois été noté que de tels programmes pouvaient être appliqués avec un minimum de recherche.
- 88.2. **Gestion et coût des programmes** - Les programmes de réduction de la capacité supposent d'autres dépenses que le coût direct ponctuel du rachat du matériel. Il convient donc, y compris en l'absence de programme de rachat, de prévoir le coût ultérieur de l'application du programme de gestion. Par ailleurs, il importe de conserver la trace des transferts et de l'utilisation des fonds nécessaires pour réduire la capacité, de sorte que toutes les parties prenantes puissent justifier avec précision les fonds collectés et dépensés.
- 88.3. **Obstacles au rachat** - Il existe plusieurs catégories de problèmes financiers liés aux effets redistributifs des programmes de réduction de la capacité, en particulier ceux qui comportent des opérations de rachat. Le principal problème est sans doute de savoir qui les finance. Les points énumérés dans le tableau 6 en ce qui concerne le financement des opérations de rachat décidées dans le cadre de programmes de réduction de la capacité sont étroitement liés au problème du partage des coûts.
- 88.4. **Problèmes de partage des coûts** - Si certaines parties prenantes peuvent souhaiter que l'Etat assure le financement ou un autre type d'assistance financière, la société civile est généralement favorable au principe de l'utilisateur payeur lorsqu'il s'agit de ressources naturelles. Par conséquent si d'autres parties prenantes tirent profit des programmes de réduction de la capacité, il peut arriver qu'elles participent au financement du programme d'ajustement. Dans d'autres cas, des organisations de donateurs, qui veulent faire bénéficier la communauté dans son ensemble de la réduction de la capacité, peuvent envisager de financer les dépenses nécessaires à l'obtention des retombées temporaires que permettent les opérations de rachat. Il est important d'aider les parties prenantes qui renoncent à vivre de la pêche à retourner vers de nouvelles activités et de nouveaux moyens d'existence.
- 88.5. **Concurrence financière** - Même dans les pays où le financement ne constitue pas un obstacle en soi, les organismes chargés de la pêche ou les administrations situées à un échelon plus élevé peuvent ne pas considérer les programmes de rachat comme une priorité absolue. Dans les pays dont la situation financière est extrêmement précaire, ces programmes peuvent être considérés comme d'importance secondaire par rapport à d'autres problèmes. Si le secteur de la pêche doit financer son propre programme de rachat, la situation financière des parties prenantes à l'instant considéré influe au plus haut point sur l'aptitude à assurer l'autofinancement de cet aspect du programme de réduction de la capacité.

Tableau 6: Aspects financiers liés aux programmes de réduction de la capacité

Information	Coûts de la gestion et des programmes (y compris suivi et surveillance)	Obstacles au rachat	Effets redistributifs	Concurrence financière
coût de la recherche	coût de la structure de gestion responsable de la réduction de la capacité	transfert financier destiné à faciliter les opérations de rachat	qui finance? le secteur ou l'Etat (la société)?	priorités budgétaires
coûts de la mise en œuvre d'un programme de réduction de la capacité	niveau des coûts directs du programme	coût élevé des opérations de rachat	principe de l'utilisateur payeur	priorités des allocations budgétaires
coûts de la mise en œuvre des aspects sociaux des programmes de réduction de la capacité	coût du programme	les parties prenantes demeurant dans le secteur financent le départ de celles qui le quittent	nécessité de spécifier les avantages d'une réduction de la capacité	utilisation non prioritaire par rapport à d'autres utilisations des fonds (publics)
	mauvaise administration des fonds	impossibilité de récupérer les investissements	qui sont les bénéficiaires? la communauté ou le secteur ,	coût d'opportunité des fonds publics
	transparence dans les subventions		qui finance les programmes d'ajustement?	possibilité d'obtenir l'aide de donateurs
	aptitude à assurer un transfert des coûts		prise en charge par le système de protection sociale au titre des pertes d'emplois	manque de moyens de financement dans les pays en développement
			nécessité d'investir dans d'autres activités	situation financière du secteur
			financer les transferts vers d'autres activités	source de financement durable
			aide financière publique et privée	richesse relative des groupes concurrents

Problèmes financiers: solutions potentielles / partielles

89. Nombre des solutions aux problèmes financiers suggérées par les experts étaient liées à la nécessité de disposer de comparaisons transparentes et fiables des coûts et avantages.

90. Coordonner la recherche sur la réduction de la capacité pour réaliser des économies, désigner des secteurs prioritaires pour de nouvelles recherches sur la capacité, envisager différentes méthodes de réduction de la capacité et évaluer le coût du maintien du *statu quo*: chacune de ces idées visait à conseiller la meilleure politique possible sur laquelle fonder des décisions en matière de réduction de la capacité.

91. Lorsqu'on compare plusieurs programmes de réduction de la capacité, il est indispensable de considérer le coût total du programme (y compris sa gestion courante) et pas seulement à certaines de ses composantes (opérations de rachat par exemple)

92. Le respect de ce principe s'impose en cas de compétition financière ou lorsqu'il s'agit d'obtenir un financement par des donateurs pour mettre en œuvre le programme. Toutefois, les analyses coûts/avantages les plus impartiales elles-mêmes peuvent ne pas suffire pour surmonter les obstacles et venir à bout des réalités héritées de l'histoire et contrecarrer l'influence qu'ils peuvent avoir sur la faisabilité des différentes options envisageables pour réduire la capacité dans un pays donné.

93. Il est également indispensable de connaître le coût du maintien du *statu quo*, notamment parce que les coûts des programmes de gestion en vigueur peuvent continuer d'augmenter quand il existe une surcapacité. En outre, la réduction de la capacité se traduisant fréquemment par une réduction du nombre des participants, il est parfois nécessaire de considérer qu'une indemnisation de

la perte de revenu qu'ils subissent fait partie des éléments à prendre en compte pour faire adopter le programme de réduction de la capacité.

Tableau 7: Moyens de résoudre les problèmes financiers que pose la conception d'un programme de réduction de la capacité

Information	Recherche coordonnée sur la réduction de la capacité	Établir des priorités en matière de recherche sur la capacité	Évaluer le coût du maintien du <i>statu quo</i> (analyse d'informations)	Analyse coût / avantage	Considérer les différentes options en matière de réduction de la capacité (y compris sur le plan technologique)
coût de la gestion des programmes de réduction de la capacité (y compris mise en œuvre, suivi, surveillance, etc.)	obtenir des fonds de donateurs et d'autres parties prenantes	concevoir des scénarios concernant les différents systèmes de droits de propriété	adopter le principe de l'utilisateur payeur	concevoir le programme avec le secteur pour réduire les coûts au minimum et créer des liens avec les différents effets redistributifs	créer des partenariats pour établir un lien avec les effets redistributifs
concurrence financière	évaluer le coût du maintien du <i>statu quo</i> et de la collecte d'informations	procéder à une analyse coûts / avantages du programme de réduction de la capacité pour le faire accepter	faire pression ou lancer une campagne d'information pour obtenir des fonds		
obstacles aux opérations de rachat	il se peut que l'adoption du programme de réduction de la capacité passe par la mise en place de programmes d'indemnisation des pertes de revenu	approches coûts / avantages			
effets redistributifs	répartition des coûts financiers entre les utilisateurs/les composantes de la société				

Problèmes et questions d'ordre politique

94. Dans le cadre de l'examen des problèmes de nature politique, les experts ont mis l'accent sur les six aspects énumérés dans le tableau 8 et décrits ci-après.

- 94.1. **Concepts et cadre du processus de décision** - Les experts ont estimé que les processus participatifs, à l'échelle locale ou internationale, permettraient des solutions plus durables à long terme mais risquaient d'être plus difficiles à mettre en place et à appliquer à court terme. Toutefois, les marchés ayant tendance à se mondialiser, la pêche peut être un moyen de lancer de nouvelles activités à l'échelle internationale. Outre qu'il est nécessaire d'instaurer des relations de travail détendues avec les décideurs et les politiciens, il peut aussi s'avérer indispensable de coopérer avec les partis politiques et les différents autres groupes.
- 94.2. **Définition du cadre et du processus décisionnel** - En raison des dimensions politiques que comportent la mise en place et l'application des programmes de réduction de la capacité, il peut s'avérer indispensable de comprendre quels sont les responsables ou les administrations qui ont le pouvoir de gérer le programme et ceux qui devraient l'avoir. Il importe donc de connaître les pouvoirs respectifs des

politiciens, des responsables, des administrations et de leurs agents aux différents niveaux.

- 94.3. **Objectifs et mandats des représentants politiques** - Les problèmes que posent les programmes de réduction de la capacité sont difficiles à surmonter et peuvent ne pas constituer des priorités pour les gouvernants, présenter un intérêt politique ou être d'actualité. Des élections, les priorités des partis ou l'existence d'une volonté politique peuvent favoriser l'adoption de programmes de réduction de la capacité mais peuvent aussi entraîner leur report à une date plus opportune.
- 94.4. **Les différents coûts** - Les coûts sociaux et financiers des programmes de réduction de la capacité, notamment à court terme, sont susceptibles de poser des problèmes de type politique si les programmes eux-mêmes ne prévoient pas des moyens de les résoudre.
- 94.5. **Information et prise de conscience** - Beaucoup des problèmes d'ordre politique potentiellement importants liés aux programmes de réduction de la capacité traduisent la difficulté générale que l'on constate actuellement à comprendre les conséquences de la surcapacité. La méconnaissance des problèmes parmi les électeurs, une perception de la situation et leurs craintes face au changement risquent aussi de gêner les hommes politiques si les informations sur les conséquences, les changements à attendre et les avantages de la prise en charge du problème de surcapacité pour justifier la nécessité de programmes visant à la réduire sont insuffisantes ou inexistantes.
- 94.6. **Mécanismes de décision** - La perspective de programmes de réduction de la capacité peut susciter plusieurs types de réactions: certaines actions parfaitement neutres - organisation de réunions publiques par exemple - d'autres moins anodines telles que des manifestations ou la tenue de consultations par le parti au pouvoir.

Tableau 8: Aspects politiques liés aux programmes de réduction de la capacité

Composantes du cadre de décision	Définition du cadre et du processus décisionnel	Objectifs et mandats des représentants politiques	Différents coûts	Information / prise de conscience	Mécanismes de décision
processus participatif ou non participatif?	déterminer qui sont les décideurs	les hommes politiques sont favorables à la conciliation	risque d'accroître le chômage → pauvreté	méconnaissance des effets	auditions publiques
méthode fondée sur une coopération à l'échelle internationale	gestion du programme: le responsable de l'administration auquel est confiée la gestion du programme n'est pas forcément celui auquel elle DEVRAIT l'être. Il faut savoir en particulier qui finance le programme	les hommes politiques peuvent craindre les problèmes à court terme, les décisions difficiles et les avantages perceptibles seulement sur le long terme	risque de mettre des électeurs au chômage	peur du changement	manifestations autorisées
situation existante	politiciens, décideurs, agents des administrations	souci des hommes politiques: 1) ne pas perdre leur influence 2) réduire au minimum les motifs de mécontentement	difficulté d'obtenir un appui lorsque les résultats sont incertains	incapacité de saisir le problème	consultation d'experts au sein du parti au pouvoir
pour les hommes politiques, plus grande ouverture à la dimension mondiale de la pêche		la pêche peut ne pas constituer une priorité essentielle	coûts du programme	absence de prise de conscience	
instauration de bonnes relations de travail avec les responsables et les hommes politiques		il peut exister des avantages acquis	possibilités de financement déterminés par des aspects politiques	acceptation du principe d'une réduction de la capacité	
groupes d'intérêt officiels et non officiels		l'intérêt que peut susciter le problème sur le plan politique et l'appui dont il bénéficie peuvent dépendre de la fréquence des élections		Faire évoluer le point de vue des hommes politiques sur les programmes de réduction de la capacité	
travail des coopératives de pêcheurs		il peut arriver que les programmes de réduction de la capacité soient bloqués à un échelon du processus politique		justification des besoins	
nécessité de déterminer quelle est l'administration responsable en matière de réduction de la capacité		la pêche peut constituer une activité relativement peu importante (sur le plan commercial ou politique)		mauvais signaux adressés aux hommes politiques	
volonté de ne pas trop se démarquer des autres administrateurs		la volonté politique peut s'étioiler au long du processus			

				<p>la décision peut devoir être prise en deux temps:</p> <ol style="list-style-type: none">1) procéder (ou ne pas procéder) à une réduction de la capacité2) comment réaliser la réduction dans le cadre d'un programme donné? <p>ou il peut exister un mandat politique unique pour procéder à la réduction</p> <p>L'objectif des hommes politiques et des groupes influents peut être de réaliser ou de maintenir un équilibre des pouvoirs</p>		
--	--	--	--	--	--	--

Problèmes politiques: solutions potentielles / partielles

95. Le débat sur les solutions possibles ou partielles aux problèmes d'ordre politique a surtout porté sur la nécessité de déterminer la manière d'intégrer le problème de la surcapacité à certains objectifs et processus politiques sans pour autant trop solliciter les élus (Tableau 9).

96. Le premier stade du **cadre décisionnel** consiste à définir les rôles et responsabilités de chaque intervenant, notamment en ce qui concerne la conception et la mise en œuvre d'un programme de réduction de la capacité. Ce processus peut supposer la mise en place de services de gestion de la pêche au niveau régional ou à un échelon inférieur ou d'une structure qui permette au secteur de s'autoréguler, en totalité ou en partie.

97. De même, un élément essentiel de la **définition du processus décisionnel** est d'identifier les bénéficiaires des programmes de réduction de la capacité: société civile, pêcheurs et autres utilisateurs de l'environnement marin, et de les faire participer aux processus de décision. Une solution éventuelle susceptible d'être intégrée au **mécanisme de décision** consiste à prévoir une aide, notamment financière, au cours de la période de transition pour les personnes directement touchées. Il importe également lorsqu'on conçoit un programme de réduction de la capacité de prévoir des moyens éventuels de résoudre le problème d'emploi qui peut se poser.

98. Si le secteur et d'autres catégories sont favorables au principe d'un programme de réduction de la capacité, leur appui devrait contribuer à apaiser les craintes que peuvent avoir les hommes politiques de ne pas accomplir **leurs objectifs et leurs mandats**. Dans certains cas, il peut être plus efficace de gagner le secteur de la pêche à la cause du projet et de l'informer plutôt que d'intervenir au niveau politique. Dans d'autres cas au contraire le milieu politique est plus influent et peut donc tenir tête aux groupes de pression.

99. Les **différents coûts** de la surcapacité - pour la société en général, pour les pêcheurs ou pour les générations à venir - de même que le coût immédiat du programme pour le secteur de la pêche, les consommateurs et d'autres catégories doivent être expliqués de façon claire dans le cadre de l'action menée pour reconnaître les craintes qu'engendrent à l'échelon politique les programmes de réduction de la capacité et les apaiser.

100. Les hommes politiques parviendront à mieux **connaître et comprendre** la complexité des programmes de réduction de la capacité si le coût du maintien du *statu quo* de même que les composantes et les coûts à long terme des problèmes de surcapacité leur sont clairement indiqués. Le processus consiste notamment à expliquer l'ensemble des différents aspects des programmes de réduction de la capacité, c'est-à-dire notamment à désigner les gagnants et les perdants et à préciser quel sera leur sort.

Tableau 9: Moyens de traiter les problèmes d'ordre politique que pose la conception d'un programme de réduction de la capacité

Cadre décisionnel	Définition du cadre et du processus décisionnel	Objectifs et mandats politiques des élus	Recensement les différents coûts	Information et prise de conscience	Mécanismes de décision
conseils pour la gestion des pêches	recenser les bénéficiaires	obtenir l'adhésion du secteur de la pêche (voir information / éducation)	catégories du secteur de la pêche	exposer le problème existant à long terme	prévoir des ressources pour assurer la transition
définir les responsabilités des parties prenantes	faire participer les bénéficiaires au processus de décision	proposer des solutions au problème du chômage	consommateurs	insister sur le coût économique et social du MAINTIEN du <i>statu quo</i>	utiliser les mécanismes du marché et le pouvoir des consommateurs
faire preuve de transparence dans la répartition des droits de pêche		établir des liens entre les programmes de réduction de la capacité et les autres programmes	autres secteurs	lancer des campagnes de sensibilisation pour que les hommes politiques soient pleinement informés	
cadre d'autorégulation du secteur		donner aux différents protagonistes des moyens de faire valoir leur point de vue	autres groupes	faire participer les hommes politiques par le dialogue	
définir les mécanismes de décision officiels et non officiels		convaincre des hommes politiques d'appuyer les programmes de réduction de la capacité en constituant des groupes de pression le cas échéant		informer les décideurs des avantages et des coûts	
conseils régionaux pour la gestion des pêches		créer des liens avec d'autres catégories en dehors du secteur de la pêche		convaincre les hommes politiques et les décideurs des avantages et des retombées des programmes de réduction de la capacité	
définition d'un processus fondé sur les principes de la subsidiarité (moindre coût)		réaliser un consensus en faisant pression sur les personnalités influentes		informer et éduquer en organisant des campagnes de sensibilisation structurées	

Problèmes / questions de gestion

101. A de nombreux égards, les problèmes de gestion recensés par les experts traduisent les mutations considérables intervenues dans la gestion des pêches. En effet, non seulement les besoins d'information et d'analyse sont très supérieurs à ce qui était nécessaire antérieurement pour gérer les pêches mais en outre les aspects liés aux institutions, aux politiques et à la gestion évoluent rapidement.

102. Le tableau 10 donne un aperçu des problèmes de gestion que les experts ont défini comme des obstacles à l'introduction et à l'application de programmes de réduction de la capacité. Ces problèmes sont en particulier les suivants:

102.1. **Besoins d'informations et d'analyses** - il est de plus en plus nécessaire de disposer d'informations et d'analyses à l'appui de la gestion des pêches, d'autant que les

incitations qui motivent le comportement des parties prenantes ne sont pas intuitives, à l'inverse des incitations en faveur de l'agriculture ou d'autres secteurs de l'économie.

- 102.2. **Obstacles d'ordre institutionnel** - Les rôles des différentes parties prenantes dans la gestion des pêches évoluent sans cesse. Le rôle du secteur dans le processus de gestion change dans la mesure où les responsables de la gestion des pêches tentent de déterminer à qui appartient le pouvoir de gérer et pour quel type de décision. Le nombre croissant d'administrations assumant différents types de compétences sur l'environnement marin et sur l'utilisation qui en est faite peut lui-même constituer un obstacle à l'introduction et à l'application de programmes de réduction de la capacité.
- 102.3. **Obstacles d'ordre juridique** – Comme indiqué dans la précédente section, les obstacles juridiques peuvent permettre ou au contraire empêcher l'utilisation de certaines stratégies de gestion, au point de rendre difficile l'adoption de certaines options en matière de gestion.
- 102.4. **Méconnaissance des problèmes chez les gestionnaires et les décideurs** - Comme dans toute discipline, le changement constitue un défi et suppose des remises à jour constantes. Des gestionnaires et décideurs non informés peuvent donc représenter un obstacle important à l'introduction de moyens relativement nouveaux d'aborder la question de la surcapacité. De même, les administrateurs peuvent ne pas être informés des réalités du marché et des incitations qui conditionnent la vie quotidienne des marins.
- 102.5. **Respect des textes** - Les carences en matière d'application de la réglementation ou du manque de moyens existant dans ce domaine peut constituer d'importants obstacles à l'application de programmes de réduction de la capacité, notamment si ces programmes s'appuient sur des mesures de suppression des incitations et n'encouragent pas les parties prenantes à faire appliquer elles-mêmes la réglementation. Le principe du recouvrement des frais en matière de gestion est un concept relativement nouveau qui n'est pas appliqué dans beaucoup de pêches et qui contraint aussi les gestionnaires à adapter les systèmes de contrôle aux réalités budgétaires.
- 102.6. **Réticence à faire participer les parties prenantes** - De nombreuses administrations chargées de la gestion s'efforcent encore de déterminer le niveau souhaitable de participation du public au processus de gestion des pêches. La participation des utilisateurs, leur rôle et leurs responsabilités demeurent encore mal définis.
- 102.7. **Préjugés bien ancrés** - Il existe des tendances à accorder trop d'importance au facteur humain ou aux aspects purement mécaniques, qui risquent de faire obstacle à la gestion des pêches. Des préjugés personnels, des partis pris, des intérêts immédiats et une perception incomplète des possibilités existantes peuvent compromettre l'application de méthodes de gestion novatrices pour résoudre les problèmes de surcapacité. De surcroît, le manque de gestionnaires possédant des compétences en sciences sociales ou aptes à gérer des êtres humains peut limiter considérablement la capacité des organismes compétents à gérer les pêcheurs, c'est-à-dire ceux qui pratiquent la pêche. De la même façon, la conviction que les règles et les réglementations peuvent être appliquées sans faire intervenir les aspects humains peut limiter les possibilités de réduire la capacité. L'idée selon laquelle gérer la pêche revient à gérer des *êtres humains* et non pas des poissons est une idée relativement nouvelle qui n'est pas forcément bien acceptée par les gestionnaires à travers le monde et qui peut donc faire obstacle au traitement du problème de la surcapacité sous son aspect humain.
- 102.8. **Effets redistributifs** - Les effets redistributifs - réels et perçus - de la surcapacité et des programmes de réduction de la capacité peuvent représenter d'importants obstacles pour l'introduction et l'application desdits programmes.

- 102.9. **Objectifs de gestion multiples** - Des objectifs de gestion multiples, et donc généralement contradictoires, sont souvent énoncés dans les textes de loi sur la pêche et dans les politiques des gestionnaires. Ce type d'obstacle à l'introduction et à l'application de programmes de réduction de la capacité est rendu plus problématique encore par la nécessité et la volonté d'adopter des décisions difficiles concernant les pêcheurs et leurs activités.

Tableau 10: Problèmes de gestion liés aux programmes de réduction de la capacité

Besoins d'informations et d'analyses	Obstacles d'ordre institutionnel	Obstacles d'ordre juridique	Méconnaissance des problèmes chez les gestionnaires et les décideurs	Respect des textes	Réticence à faire participer les parties prenantes	Préjugés bien ancrés		Effets redistributifs	Objectifs de gestion multiples
						A. obstacles humains	B. obstacles mécaniques		
informations disponibles en matière de recherche	nombreuses administrations aux compétences diverses	qu'autorise la législation?	les approches nouvelles ou différentes sont mal comprises	lacunes dans l'application de la réglementation	système de gestion (permet-il ou favorise-t-il les interventions du public)	mauvaise perception des effets de la surcapacité	conviction que les règles et réglementations résoudront le problème	répartition initiale des droits d'accès	conflit avec les objectifs politiques
analyses requises pour faciliter la gestion	rôle du secteur dans le processus de gestion		inertie faisant obstacle au changement	absence d'effort pour contrôler la capacité	rôle du secteur dans le processus de gestion	préjugés des gestionnaires	règles ou régimes de gestion actuels	conditions nécessaires à une répartition efficace en fonction de la capacité	objectifs des gestionnaires
les pêches ne se gèrent pas de façon intuitive	qui détient le pouvoir de gestion?		conseil régional pour la gestion des pêches contestation des ITQ	contrôle, suivi et surveillance	participation des utilisateurs	intérêts personnels des gestionnaires	système de contrôle et de direction		buts et objectifs peuvent être contradictoires
manque de données scientifiques	nombre d'administrations ou d'organismes requis		les incitations commerciales peuvent être mal comprises des gestionnaires	renforcement des mécanismes destinés à faire appliquer la réglementation	recupération des frais de gestion (degré de participation)	expérience antérieure des gestionnaires	le total autorisé des captures et les quotas de pêche annuels représentent des obstacles		volonté de maintenir un niveau d'emploi élevé dans le secteur de la pêche
mauvaise perception des effets de la surcapacité	position hiérarchique dans l'organisme de gestion		éducation des gestionnaires			il s'agit de gérer les pêcheurs pas le poisson	incitations dans la réglementation à accroître la surcapacité		volonté de prendre des décisions difficiles
						absence de connaissances en sciences sociales	tendance de certaines technologies à accroître l'excès de capacité et la surcapacité		
						forte opposition aux ITQ	exonérations fiscales pour la pêche et les pêcheurs		

Problèmes de gestion difficile: solutions potentielles / partielles

103. Mettant de côté l'examen des différents types de méthodes de gestion fondées sur **la suppression des incitations** et sur **la modification des incitations** propres à traiter le problème de surcapacité, les experts ont énuméré toute une série de solutions possibles (Tableau 11) destinées à faciliter la résolution de certains des problèmes de gestion énumérés au tableau 10.

104. Pour répondre aux **besoins d'informations et d'analyses**, il importe de disposer de programmes de recherche structurés aux priorités bien définies qui permettent de communiquer des données et des informations de façon libre et transparente. En outre, il est de plus en plus nécessaire de faire appel à des modèles sociobioéconomiques traduisant les réalités complexes et les dimensions humaines des programmes de réduction de la capacité.

105. En matière de **respect des textes**, il convient de limiter les incitations qui encouragent actuellement la surcapitalisation. De surcroît, le recours à des mécanismes normalisés de résolution des conflits et aux technologies modernes pour faire appliquer la réglementation peut contribuer à atténuer les problèmes de gestion.

106. Pour surmonter les **obstacles juridiques**, il peut être nécessaire d'adopter une législation et une réglementation qui imposent aux gestionnaires d'éliminer la surcapacité dans le secteur de la pêche. Il suffit parfois d'apporter des modifications ou des améliorations d'ordre mineur aux cadres législatifs ou réglementaires existants. A l'inverse, des interventions de plus grande envergure au niveau politique peuvent être nécessaires.

107. **Les obstacles d'ordre institutionnel** sont difficiles à surmonter mais l'identification des responsables occupant des positions stratégiques dans les organismes de gestion des pêches à travers le monde favorise l'établissement de réseaux qui permettent de partager des informations et de conduire les mutations nécessaires. De surcroît, avec le recours accru à des instruments tels que les techniques de résolution des conflits, il sera de plus en plus aisé de les mettre en oeuvre dans le cadre du traitement du problème de surcapacité. Les réseaux contribueront également à éliminer les réticences qui peuvent se manifester lorsqu'on s'efforce de banaliser l'application de stratégies visant à réaliser un consensus, la constitution de commissions de gestion mixtes et la participation des parties prenantes.

108. **Sensibilisation et diffusion des connaissances** sont des moyens déterminants de répondre aux besoins constants d'éducation et de formation des gestionnaires et des décideurs dans le domaine de la pêche. Renforcer les compétences en matière de gestion ainsi que dans le domaine social et économique des organismes et faire connaître des expériences pratiques aux gestionnaires peut aussi contribuer à réactualiser leurs connaissances et celles des décideurs.

109. Il n'est pas facile d'apaiser les craintes suscitées par les **effets redistributifs** de toute réglementation en matière de pêche et il en va de même pour les effets redistributifs des programmes de réduction de la capacité. De plus, il est important de traiter les effets transitoires des programmes de gestion en prévoyant par exemple une aide financière ou autre à titre provisoire.

110. La nécessité de répondre à des **objectifs de gestion multiples** pose aussi problème. Il importe de s'interroger sur les moyens possibles de satisfaire ce type d'objectif mais sans doute ne faut-il pas s'attendre à satisfaire intégralement la totalité d'entre eux. Le recours à des mécanismes tels que la résolution des conflits de même que la définition des différentes préférences et priorités des groupes d'utilisateurs permettra donc d'obtenir des compromis.

111. **Les préjugés profondément ancrés** ne disparaîtront qu'avec le temps mais il est toujours utile de faire davantage participer les parties prenantes lorsqu'il s'agit de fixer les objectifs en matière de gestion des pêches, de recourir davantage à la cogestion ou à la gestion participative ou encore d'assurer la gestion à l'échelon local. Ce type de stratégie favorisera aussi la multidisciplinarité et l'intégration.

Tableau 11: Moyens de traiter les problèmes de gestion que pose la conception d'un programme de réduction de la capacité

Besoins d'informations et d'analyses	Respect des textes	Obstacles juridiques	Obstacles d'ordre institutionnel (définition des responsabilités)	Réticence à faire participer les parties prenantes	Mécénat-naissance des problèmes chez les gestionnaires et les décideurs	Effets redistributifs de la gestion	Objectifs multiples	Préjugés bien ancrés	
								obstacles humains	obstacles mécaniques
lancer le programme de recherche	limiter les incitations à la surcapacité	obtenir des réglementations imposant l'élimination de la surcapacité (qui doit être convenablement définie)	utiliser des mécanismes de résolution des conflits	mettre en place des stratégies permettant de réaliser des consensus entre parties prenantes et entre décideurs	faire prendre conscience des effets réels des programmes	régime des droits de propriété	s'efforcer de faire accepter l'existence de buts et objectifs contradictoires en se souvenant que la perfection n'est pas forcément indispensable	encourager les parties prenantes à participer davantage à la définition des objectifs en matière de gestion des pêches	encourager l'application de mesures de gestion souples et multiples
définir les besoins en matière d'analyse	mécanismes de résolution des conflits	concevoir ou améliorer les cadres législatifs et réglementaires	identifier les responsables occupant des positions stratégiques dans chaque organisme	créer des commissions de gestion mixtes	informer les gestionnaires des programmes de réduction de la capacité	évaluer les impacts possibles en matière de redistribution des revenus des programmes de réduction de la capacité	concevoir et appliquer des mécanismes de résolution des conflits	instaurer une gestion à l'échelon local	imposer une méthode de gestion multidisciplinaire
définir des priorités et des programmes de recherche structurés	contrôle à bord des bateaux	faire pression sur les hommes politiques pour obtenir l'élimination ou la réduction des obstacles juridiques	répartir clairement les responsabilités	instaurer un débat avec les parties prenantes	inculquer d'autres compétences (en matière de gestion ou sur le plan social ou économique)	expliquer la diversité des options en matière de répartition initiale des droits (contingents, territoriaux, pays)	déterminer les préférences et les priorités des différents groupes d'intérêt en ce qui concerne les objectifs	s'efforcer de faire davantage appel à la cogestion	
prévoir un accès transparent et libre aux données et base de données; problèmes de disponibilité					favoriser l'instauration d'un débat public sur la réduction de la capacité	obtenir une aide financière destinée à faciliter la transition	aider les parties prenantes à négocier des compromis		

concevoir et appliquer des modèles socio-bioéconomiques					lancer des programmes destinés à former les gestionnaires, les décideurs et les pêcheurs et à leur présenter des cas concrets de programme de réduction de la capacité				
					définir un calendrier pour la réduction de la capacité (assurer la transparence et prendre conscience des conséquences juridiques)				
					élaborer une brochure sur les programmes de réduction de la capacité				

Options existant en matière de gestion

112. Les systèmes et instruments de gestion de la pêche peuvent être répartis en deux grandes catégories:

- les systèmes et instruments fondés sur la suppression des incitations
- les systèmes et instruments fondés sur la modification des incitations

113. L'ensemble des instruments relevant de ces catégories peuvent être utilisés dans le cadre d'un programme général de réduction de la capacité. Toutefois, il est indispensable de savoir comment ils diffèrent les uns des autres, tant à court terme qu'à long terme, dans la mesure où ils créent des incitations différentes pour les pêcheurs et modifient leur comportement. Le tableau 12 énumère quelques-uns des effets accessoires voulus et éventuels de telles démarches.

Tableau 12: Effets potentiels des instruments fondés sur une suppression des incitations en matière de réduction de la capacité

INSTRUMENTS FONDES SUR UNE SUPPRESSION DES INCITATIONS		
Approche réglementaire	Effet souhaité / Initiale	Effets accessoires possibles
limitation de l'accès	<ul style="list-style-type: none"> • limiter le nombre de pêcheurs 	<ul style="list-style-type: none"> • définition de la concurrence • déclenchement d'une concurrence féroce, voire de conflits • absence de limites sur les prises par bateau ou le total des prises • nécessité d'assurer une surveillance pour garantir la limitation de l'accès
rachat	<ul style="list-style-type: none"> • racheter et éliminer des bateaux 	<ul style="list-style-type: none"> • non limitation de l'accès de nouveaux bateaux / pêcheurs • déplacement des bateaux vers d'autres pêcheries ou activités en l'absence de destruction • absence de limites sur les prises par bateau ou sur le total des prises
imposition de restrictions concernant les engins et les bateaux	<ul style="list-style-type: none"> • limiter l'éventail des modes de pêche possibles • limiter l'éventail des options concernant les sorties en mer 	<ul style="list-style-type: none"> • sécurité en mer compromise si elle est déterminée par un bureaucrate • incitation à rechercher et utiliser des intrants non limités en lieu et place des intrants limités • absence de limite sur les captures par bateau ou le total des captures
total autorisé des captures	<ul style="list-style-type: none"> • fixer une limite réglementaire au total autorisé de captures • la fixation d'un total autorisé de captures peut être difficile à mettre en œuvre et peut donner lieu à des pressions 	<ul style="list-style-type: none"> • absence de limite sur les captures par bateau • incitation à pêcher une part plus élevée des captures ou des ressources à restrictions soumise • propension de la concurrence et de la course à la pêche à créer des engorgements passagers sur les marchés • nécessité de procéder à une surveillance en temps réel et à un comptage des captures pour limiter au minimum la surpêche • impact des engorgements à court terme sur les prix • nécessité pour le secteur de la transformation de tenir compte dans leur calendrier de l'irrégularité des livraisons et des quantités stockées en raison des engorgements passagers

INSTRUMENTS FONDES SUR UNE SUPPRESSION DES INCITATIONS		
Approche réglementaire	Effet souhaité / Initiale	Effets accessoires possibles
imposition de limites de captures par bateau	<ul style="list-style-type: none"> fixer des limites réglementaires aux captures autorisées par bateau fixer des limites de captures peut donner lieu à des difficultés et à des pressions 	<ul style="list-style-type: none"> nécessité de procéder à une surveillance en temps réel et à un comptage des captures pour limiter au minimum la surpêche risque que les captures autorisées ne soient pas suffisantes (ou qu'elles soient trop importantes) par rapport à la capacité de chaque bateau incitation à rechercher et utiliser des intrants non soumis à restrictions à la place des intrants soumis à restrictions incitation à redistribuer les prises par bateau incitation à la compétition de sorte que chaque bateau puisse avoir sa part de captures soumises à restrictions la transférabilité, si elle est possible, permet aux pêcheurs d'entrer dans la pêcherie et d'en sortir
imposition de quotas individuels sur l'effort de pêche	<ul style="list-style-type: none"> fixer des limites réglementaires concernant l'effort de pêche 	<ul style="list-style-type: none"> absence de liens directs avec les niveaux de prises effectifs nécessité de procéder à une surveillance en temps réel et au comptage des captures pour limiter au minimum la surpêche incitation à rechercher et à utiliser des intrants non soumis à restrictions à la place d'intrants soumis à restrictions la transférabilité, si elle est possible, permet à chaque pêcheur de déterminer approximativement le niveau d'activité et de capture qu'il souhaite la transférabilité, si elle est possible, permet aux pêcheurs d'accéder à la pêcherie et d'en sortir nécessité de procéder à une surveillance pour garantir le maintien de la limitation des accès

Tableau 13: Effets des instruments fondés sur une suppression des incitations en matière de réduction de la capacité

Instruments fondés sur une suppression des incitations		
Approche réglementaire	Effet souhaité / Initiale	Modification des incitations
contingents individuels transférables	<ul style="list-style-type: none"> fixation des parts réglementaires du total autorisé des captures l'attribution initiale peut être définie de toutes les manières et correspondre au niveau de participation à la pêche la transférabilité assure une flexibilité et une négociation en fonction du niveau de pêche souhaité (les nouveaux arrivants doivent acheter un contingent individuel transférable)(création d'actifs) la vente des contingents individuels transférables à d'autres pêcheurs permet de constituer des fonds de retraite ou de financer des activités de substitution (la transférabilité permet aux pêcheurs d'accéder à la pêcherie et d'en sortir) la fixation d'un total autorisé des captures peut susciter des difficultés et donner lieu à des pressions 	<ul style="list-style-type: none"> revenus d'aubaine pour les bénéficiaires si l'attribution des contingents est gratuite création d'un lien direct avec les niveaux de captures effectifs nécessité de procéder à une surveillance en temps réel et à un comptage des captures pour limiter au minimum la surpêche incitation à rechercher et appliquer tout type d'intrant la transférabilité permet à chaque pêcheur d'adapter approximativement le niveau d'activité et de capture qu'il souhaite création d'incitations à préserver la valeur de l'actif (contingents individuels transférables) détermination de la sécurité en mer par un pêcheur, non par un bureaucrate incitation des pêcheurs à pêcher pour limiter au minimum leurs frais transformation de la pêche (activité de chasse) en activité comptable nécessité d'une surveillance pour garantir le maintien d'un accès limité

Instruments fondés sur une suppression des incitations		
Approche réglementaire	Effet souhaité / Initiale	Modification des incitations
contingents d'effort de pêche individuels	<ul style="list-style-type: none"> fixation de parts réglementaires de l'effort total autorisé (pas du total autorisé des captures) l'attribution initiale peut être définie de toutes les manières et correspondre au niveau de participation à la pêche la transférabilité assure une flexibilité et une négociation en fonction du niveau de pêche souhaité la vente de contingents d'effort individuels à d'autres participants permet de créer des fonds de retraite ou de financer d'autres activités (la transférabilité permet aux pêcheurs d'accéder à la pêcherie et d'en sortir dans la mesure où les nouveaux arrivants doivent acquérir des contingents d'effort individuels (création d'actifs) la fixation de contingents peut susciter des difficultés et donner lieu à des pressions 	<ul style="list-style-type: none"> revenus d'aubaine pour les bénéficiaires si l'attribution des contingents est gratuite absence de création d'un lien direct avec les niveaux de capture effectifs incitation à rechercher et utiliser des intrants non soumis à restrictions à la place des intrants soumis à restrictions incitation à rechercher et utiliser tout type d'intrant la transférabilité permet au pêcheur d'adopter approximativement le niveau d'activité et de capture qu'il souhaite incitation à préserver la valeur de l'actif (contingents d'effort individuels) détermination de la sécurité en mer par un pêcheur et non par un bureaucrate incitation des pêcheurs à pêcher pour réduire au minimum leurs frais transformation de la pêche (activité de chasse) en activité comptable nécessité de procéder à une surveillance pour garantir le maintien de la limitation des accès
taxes et redevances	<ul style="list-style-type: none"> fixation des redevances en fonction des quantités débarquées ou capturées le nombre des participants n'est pas limité au nombre de membres du groupe les règles de pêche effectives ne sont pas définies 	<ul style="list-style-type: none"> absence de création d'un lien direct avec les niveaux de capture effectifs nécessité de procéder à une surveillance en temps réel et à un comptage des captures pour limiter au minimum la surpêche incitation à rechercher et à utiliser tout type d'intrant détermination de la sécurité en mer par un pêcheur et non par un bureaucrate incitation des pêcheurs à pêcher pour réduire au minimum leurs frais transformation de la pêche (activité de chasse) en activité comptable
droits de pêche collectifs	<ul style="list-style-type: none"> limitation du nombre de participants au nombre de membres du groupe les règles de pêche effectives ne sont pas définies 	<ul style="list-style-type: none"> absence de création d'un lien direct avec les niveaux de capture effectifs nécessité de procéder à une surveillance en temps réel et à un comptage des captures pour limiter au minimum la surpêche incitation à rechercher et à utiliser tout type d'intrant détermination de la sécurité en mer par un pêcheur et non par un bureaucrate
droits d'utilisation territoriale dans les pêches	<ul style="list-style-type: none"> le nombre de participants est limité au nombre de pêcheurs dans le territoire considéré les règles de pêche effectives ne sont pas définies 	<ul style="list-style-type: none"> absence de création d'un lien direct avec les niveaux de capture effectifs nécessité de procéder à une surveillance en temps réel et à un comptage des captures pour limiter au minimum la surpêche incitation à rechercher et à utiliser tout type d'intrant détermination de la sécurité en mer par un pêcheur et non par un bureaucrate

Aspects économiques

114. En soi, les arguments économiques tendent à se réduire beaucoup trop souvent à la seule efficacité. La conception d'un programme de réduction de la capacité suppose la prise en considération de différents objectifs, la capacité de faire des concessions et l'aptitude à prévoir les conséquences à la fois pour l'ensemble du programme et pour le reste de l'économie.

115. Dans un premier temps, les experts se sont interrogés sur ce qu'on pouvait entendre par préoccupations d'ordre économique. Aux termes de longs échanges de vues, ils ont porté leur attention sur les problèmes ou les effets économiques possibles à prendre en considération lors de la

conception et de la mise en œuvre d'un programme de réduction de la capacité. D'une façon générale, les problèmes et les effets définis ont été les suivants:

- efficacité économique,
- problèmes d'attribution et effets cumulatifs des programmes de réduction de la capacité,
- effets redistributifs,
- application de solutions efficaces sur le plan économique aux problèmes de la surcapacité.

Efficacité économique

116. D'une manière générale, la recherche de l'efficacité sur le plan économique consiste à assurer une **allocation des ressources** de telle sorte que l'on puisse obtenir le maximum d'avantages nets sur le marché. Il est important de noter que ce concept d'efficacité a été élargi et qu'il inclut désormais des valeurs non marchandes comme l'existence d'un environnement préservé ou d'une population de mammifères marins.

117. La prise en compte de ces aspects non marchands ramène en fait le niveau des captures au-dessous du niveau qui serait jugé optimal pour une pêche commerciale ou récréative. Elle permet également de prendre en considération des valeurs que l'on pourrait renforcer en corrigeant les déficiences du marché qui se produisent dans des pêches libres d'accès réglementées.

118. Les programmes de réduction de la capacité peuvent être efficaces sur le plan économique s'ils créent des incitations tendant à éliminer la surcapacité en incitant les pêcheurs à se conduire comme s'il existait des droits de propriété sur la ressource *in situ*. En effet, la préférence est accordée à des programmes fondés sur des droits de propriété plus stricts - les droits d'accès sont clairement définis et exécutoires - plutôt qu'à des programmes fondés sur des droits de propriété plus diffus parce qu'ils incitent davantage les pêcheurs à préserver le capital, le travail et le stock de poissons.

Problèmes d'attribution et effets cumulatifs des programmes de réduction de la capacité

119. L'application d'un programme de réduction de la capacité présente d'importants effets de déplacement. Ces **effets de répartition** dépendent du mode de mise en œuvre du programme. Si celui-ci est conçu exclusivement pour accroître l'efficacité, il est vraisemblable que les producteurs les moins efficaces seront éliminés. A l'inverse, si d'autres objectifs de gestion - préservation ou protection des artisans pêcheurs ou maximisation de l'emploi - sont également recherchés, les niveaux de production des pêcheurs les plus efficaces devront peut-être être réduits.

120. C'est la répartition initiale et la sélection des propriétaires implicites des ressources marines qui détermineront les gagnants et les perdants. Ceux-ci ne se limitent pas aux seules personnes directement concernées par la pêche. Ceux qui fournissent des biens et services aux pêcheurs ou qui en reçoivent d'eux seront aussi touchés par la modification de la taille de la flottille de pêche et du lieu où elle est basée imputable au programme de réduction de la capacité.

121. Le processus de mise en œuvre du programme suppose donc:

- de définir les buts et objectifs des responsables de la gestion de la pêche
- de déterminer avec précision les groupes de parties prenantes qui seront vraisemblablement éliminés en raison du programme de réduction de la capacité
- de prendre des mesures pour définir et appliquer des stratégies d'accompagnement destinées à limiter ces effets de déplacement

Effets redistributifs

122. Les programmes de réduction de la capacité comportent des effets redistributifs.

123. La situation des pêcheurs aura déjà été rendue plus difficile par les gestionnaires qui ont laissé se développer une surcapacité dans la pêcherie. Si les pêcheurs qui quittent le secteur de la pêche avec le capital qu'ils ont investi peuvent être absorbés par un autre secteur de l'économie locale, leur situation et celle du pays tout entier s'en trouveront améliorées. En effet, les

consommateurs finals disposeront de plus de biens et de services et le secteur de la pêche sera moins dommageable pour l'environnement. C'est ce qu'il est convenu d'appeler la solution optimale de Pareto: la situation d'une personne au moins s'améliore et nul ne pâtit de la modification du programme de gestion.

124. S'il n'existe pas pour le pêcheur d'emploi de substitution au moins aussi bien rémunéré que la pêche (autrement dit si les coûts d'opportunité pour les pêcheurs sont nuls) et qu'il n'existe pas d'autre utilisation pour le bateau de pêche (en d'autres termes si le capital n'est pas malléable), les pêcheurs ayant perdu leur emploi ne seront pas en mesure d'apporter le même niveau de contribution à l'économie locale.

125. En revanche, si les avantages obtenus par ceux qui bénéficient du programme de réduction de la capacité font plus que compenser le coût à payer par ceux qui doivent abandonner la pêche, la solution réalisée se situe immédiatement après la solution optimale. Dans un tel cas de figure, la nation dans son ensemble y a gagné même si certains sont individuellement en situation plus défavorable. Il s'agit alors de procéder à une redistribution du revenu en opérant une ponction sur les bénéficiaires au profit de ceux qui ont fait les frais du programme. Les méthodes applicables peuvent inclure des mécanismes commerciaux ou des transferts monétaires.

126. Les solutions optimales de Pareto ne peuvent être obtenues qu'en cas de concurrence parfaite et en l'absence de facteurs externes et de déficiences du marché en raison de l'incertitude. Il est peu probable - même si on applique des régimes de gestion comportant un ajustement du marché - qu'il puisse exister d'authentiques solutions optimales de Pareto. On peut donc supposer qu'il y aura des gagnants et des perdants.

127. Si l'on considère la meilleure situation après la situation optimale, l'autre stratégie adoptée satisfait au moins à l'une des conditions d'efficacité standard de Pareto. Les conditions d'efficacité restantes, même si elles ne sont pas satisfaites, n'empêchent cependant pas une amélioration dans l'allocation du capital, du travail et du stock de poisson à l'échelle du pays tout entier.

128. Au cours du débat, il a notamment été question de la notion d'équité suprême¹⁰. Pour simplifier, l'équité suprême caractérise un mode de répartition dans lequel chaque catégorie de participant préfère la part qui lui revient à la part revenant à une autre catégorie donnée. De ce fait, aucune catégorie n'envie une autre catégorie, de sorte que l'on peut aussi parler de répartition équitable. Une autre façon de décrire ce concept est de prendre l'exemple de quelqu'un qui divise un gâteau entre deux personnes en appliquant la règle: "c'est moi qui découpe le gâteau mais c'est toi qui choisis le premier".

129. Il est indispensable de se souvenir que:

- la situation individuelle des pêcheurs a déjà été rendue plus difficile par des gestionnaires qui ont laissé s'installer une situation de surcapacité dans la pêche,
- les programmes de réduction de la capacité ont forcément des effets redistributifs.

130. Il s'agit de résoudre le problème de surcapacité sous une forme qui permette d'instaurer une pêche durable et, si possible, de réduire au minimum les pertes additionnelles.

Recourir à des analyses de l'efficacité économique pour comparer les programmes de réduction de la capacité

131. D'une manière générale, les conséquences économiques des différentes possibilités de programmes de réduction de la capacité peuvent être évaluées au moyen d'une **analyse bioéconomique de type quantitatif et / ou qualitatif**.

132. Des modèles de pêches peuvent être constitués en fonction de la dynamique des stocks de poissons, de la dynamique des flottilles, des coûts d'exploitation des bateaux et de l'analyse des

¹⁰ Concept utilisé pour la première fois dans un ouvrage de Baumol publié sous ce titre en 1986 par MIT Press de Cambridge (Massachusetts)

marchés. En l'absence de données empiriques, il est possible de solliciter l'opinion d'experts ou d'avoir recours à des abstractions pour extraire des paramètres du modèle afin de déterminer les orientations probables des changements qu'entraînera dans la pêche l'adoption des programmes de réduction de la capacité. Lorsque des données empiriques sont disponibles, il est également possible de déterminer l'ampleur des changements.

133. Ces modèles sont des simplifications des processus existant dans la réalité et ne permettent donc pas de prédire exactement l'évolution du comportement des pêcheurs. Ils donnent cependant une indication des effets des différents programmes de réduction de la capacité et permettent de guider les gestionnaires et les décideurs. De surcroît, il est possible d'affiner les modèles et d'obtenir de meilleures estimations en réunissant et en analysant davantage de données empiriques.

Efficacité économique et programmes de réduction de la capacité

134. Les solutions efficaces sur le plan économiques sont généralement celles qui **maximisent les avantages de type social**, à savoir notamment les valeurs non marchandes pour les parties prenantes jouant un rôle direct ou indirect dans la pêche. Il peut toutefois se révéler nécessaire d'envisager d'autres **aspects secondaires**, y compris ceux qui pourraient limiter les avantages nets de la solution économiquement efficace.

135. Ainsi, s'il existe un souci de préserver un niveau minimum d'emploi dans le secteur, les gestionnaires peuvent décider de maintenir la capacité de pêche au-dessus du niveau optimal du point de vue économique. Si une telle décision peut ne pas être la plus favorable à la préservation du capital et du stock de poissons, elle peut permettre de satisfaire des objectifs de gestion qui sont importants pour l'organisme concerné.

Complications et compromis

136. Il peut également être nécessaire de situer le rôle de la pêche dans le cadre de l'économie locale et nationale.

137. Si la pêche constitue une composante essentielle de l'économie nationale, il est vraisemblable que les effets du programme se feront sentir à l'échelle du pays tout entier. En conséquence, des changements qui peuvent être bénéfiques pour une catégorie de parties prenantes peuvent avoir de graves effets sur d'autres et sur l'économie en général. Il conviendra donc d'analyser les effets des programmes de réduction eux-mêmes et de leurs conséquences sur l'ensemble de l'économie. Si l'économie peut absorber les pêcheurs ayant perdu leur emploi et les investissements en capital de façon relativement rapide, un bon programme de gestion de la capacité fondé sur une modification des incitations¹¹ pourrait présenter d'importants avantages nets pour l'économie nationale et améliorer d'une façon générale l'offre de biens et de services pour les consommateurs finals. En revanche, un programme de gestion de la capacité fondé sur la suppression des incitations¹² qui préserverait le *statu quo* dans une pêche pourrait entraîner à terme une perte importante d'avantages nets pour le consommateur final.

138. Les programmes de réduction de la capacité peuvent avoir des effets sensiblement plus importants sur les communautés locales que sur l'économie nationale, surtout si le secteur de la pêche ne représente qu'une petite composante de celle-ci. En outre, dans ce cas, les effets d'un programme de réduction de la capacité fondé sur la suppression des incitations peuvent limiter le coût immédiat de l'élimination de la surcapacité et ne pas se répercuter de façon notable sur le

¹¹ Les programmes de ce type qui ont été examinés comportaient notamment, mais pas uniquement, les mesures suivantes: contingents individuels transférables, cogestion, recouvrement des frais, coopération, droits d'utilisation territoriale et contingents individuels d'effort de pêche (mesures de contrôle de l'effort de pêche individuel, également examinés dans le cadre des mécanismes comportant une suppression des incitations).

¹² Les programmes fondés sur une suppression des incitations qui ont été examinés comportaient notamment, mais pas exclusivement, les mesures suivantes: limitation de l'accès, opérations de rachat, imposition de restrictions concernant les engins et les bateaux, imposition de TAC (total autorisé des captures), imposition de limites de captures par bateau et fixation de contingents individuels pour l'effort de pêche (mesures de contrôle de l'effort de pêche individuelles, également examinées dans le cadre des mécanismes comportant une modification des incitations).

consommateur final. De même, l'amélioration des avantages nets d'un programme de réduction de la capacité fondé sur une modification des incitations peut ne pas être perceptible pour le consommateur final, notamment s'il existe d'autres carences d'ordre commercial dans les secteurs de la transformation et du commerce de gros.

139. Les effets des programmes de réduction de la capacité sur les stocks de poissons et sur l'environnement dépendent de l'échelle à laquelle est pratiquée la pêche et du niveau de surcapacité dans la pêche considérée.

140. Les effets, regroupés par catégorie, examinés par le groupe d'experts (Tableau 14) font partie des éléments à considérer pour toute décision en matière de gestion des pêches et pour la conception de toute stratégie en matière de réglementation. Il s'agit de savoir comment le programme influera sur:

- l'efficacité économique
- le niveau général de revenu de la communauté
- les problèmes d'application de la réglementation
- l'efficacité ou l'inefficacité relative des programmes fondés sur la suppression des incitations
- le besoin d'administration
- les risques de surcapitalisation
- les possibilités de substitution des intrants
- les effets sur la structure et l'évolution du marché
- les questions de communication des données
- les risques de développement de la pêche illicite
- les problèmes d'aide à la pêche durable et au maintien des stocks
- l'augmentation des coûts de production
- l'étoffement ou l'accumulation du capital
- la sécurité des bateaux
- l'absence d'autres possibilités d'investissement
- la justification des subventions sur le plan économique
- la redistribution du revenu
- le coût de la course à la pêche, des atteintes à l'environnement et du stockage des produits
- l'autogestion

Tableau 14: Problèmes liés à certains des effets secondaires des programmes fondés sur la suppression des incitations

<p>Effets sur le revenu global des communautés de pêcheurs Effets sur la valeur générale des captures Redistribution des revenus</p> <p>Possibilité d'une modification de la structure et de l'évolution du marché Encouragement du marché noir</p>	<p>Écourtement des campagnes de pêche Aggravation des problèmes de sécurité avec le raccourcissement des périodes de pêche Course à la pêche et au poisson Atteinte à l'environnement en raison de la course au poisson Non respect de la réglementation Communication inappropriée des chiffres des captures Développement de la pêche illicite</p>
<p>Absence d'efficacité – la modification de la production entraîne une diminution de l'efficacité économique sur longue période</p> <p>Contrôle inefficace ne permettant pas de préserver la taille du stock à long terme</p> <p>Contrôle élastique de l'effort de pêche et donc de la taille des stocks</p> <p>Pléthore ou inefficacité des services administratifs et coûts élevés</p>	<p>Aggravation de la surcapacité Distorsion technique aboutissant à un accroissement de la capitalisation Aggravation de l'inefficacité sur le plan technique Inefficacité sur le plan économique Gaspillage de capital Accumulation de capital Augmentation des coûts de production Maintien d'une participation marginale</p>
<p>Problèmes de transition, spéculation sur le droit de rester dans la pêcherie</p> <p>Risque de conflit avec les objectifs politiques et sociaux</p> <p>Discrimination entre les différents participants</p>	<p>Absence d'autres possibilités d'investissements Possibilité que la capital investi ne puisse être utilisé ailleurs Justification économique des subventions fondée sur un ration capital/travail élevé</p>
<p>L'objectif est de créer une pêche, un stock et un secteur durables</p>	<p>L'objectif est de créer des conditions économiquement viables</p>

141. Par ailleurs, comme c'est la règle lorsqu'il s'agit de gérer la pêche, la portée de ces effets dépend de la conception de chaque programme de réduction de la capacité et notamment du type de pêche pratiqué par les flottilles: pêche commerciale à grande, à moyenne ou à petite échelle ou pêche de subsistance et artisanale.

142. Enfin, l'évolution de l'économie nationale sur le plan macroéconomique peut influencer sur la pêche et avoir différents effets en ce qui concerne la surcapacité des programmes de réduction de la capacité¹³. On peut citer à titre d'exemple:

- l'augmentation des prix du carburant et d'autres intrants nécessaires pour pratiquer la pêche;
- l'évolution des taux d'intérêt à acquitter pour financer les investissements en capital réalisés dans le secteur;
- les conséquences sur la demande de produits de la mer des études décrivant les effets du poisson sur la santé, la teneur en mercure des espèces de prédateurs situées au sommet de la chaîne alimentaire et l'évolution du revenu disponible par habitant.

143. Ces évolutions de type macroéconomique peuvent entraîner une augmentation ou une diminution de l'excès de capacité ou de la surcapacité. Les gestionnaires doivent être conscients de la nécessité d'opérer une distinction entre ces deux types de problèmes afin de ne pas appliquer de programme de réduction de la capacité dans des pêches où la situation finira par se corriger d'elle-même ou ne pas considérer les effets potentiellement désastreux du développement d'une surcapacité incontrôlée dans la pêche.

Conclusions

144. Les experts ont conclu ce débat en indiquant que la complexité de la mise en œuvre d'un programme de réduction de la capacité était proportionnelle à celle de la pêcherie considérée et que la taille de celle-ci devait être prise en considération. En d'autres termes, tout programme de réduction de la capacité doit être adapté à la situation.

145. **Il n'existe pas de programme de réduction de la capacité unique applicable à toutes les pêches.** Toutefois, quelle que soit sa conception, un programme doit présenter certains avantages, notamment celui d'accroître la probabilité de disposer d'une ressource durable et, partant, d'un secteur de la pêche bien portant et durable.

146. De la sorte, un programme de réduction de la capacité bien conçu peut améliorer la valeur économique d'une pêche et contribuer à écarter les risques d'un désastre économique et social plus grave encore.

CLÔTURE DE LA CONSULTATION

147. Lors de la dernière journée de la Consultation, les experts ont travaillé sur les *recommandations et orientations générales finales* (voir première partie du présent rapport), dont ils sont ensuite convenus et qu'ils ont adoptés.

148. L'animateur a remercié les participants pour l'important travail accompli et pour leur participation aux quatre journées de la Consultation indiquant que le rapport final complet serait diffusé pour approbation et adoption.

149. Monsieur Agüero a déclaré close la Consultation d'experts le vendredi 18 octobre 2002 à 19 h 15.

ADOPTION DU RAPPORT DE LA CONSULTATION D'EXPERTS

150. Le présent rapport a été adopté le 22 novembre 2002.

¹³ Bien que ce point n'ait pas été abordé au cours de la Consultation, l'accroissement des importations de crevettes relativement bon marché par les Etats-Unis a entraîné une diminution substantielle de la capacité dans les pêcheries de crevettes du Golfe du Mexique. Cette évolution a semble-t-il entraîné une nette diminution de l'excès de capacité dans ces pêcheries mais n'a pas forcément modifié la *surcapacité* qu'on y constate.

ANNEXE A: PROGRAMME DE TRAVAIL**Mardi 15 octobre: 9 heures – 10 h 30**

1. Ouverture de la Consultation d'experts par M. Jean-François Pulvéris de Séligny
2. Aperçu des objectifs et arrangements administratifs
3. Adoption du programme de travail
4. Examen des options et stratégies: *Réduction de la capacité dans les pêcheries aux Etats-Unis*

Mardi 15 octobre: 11 heures – 13 heures, 14 heures – 16 heures

5. Situation 1 - Enjeux

Mardi 15 octobre: 16 h 30 – 18 h 30

6. Situation 1 - Enjeux

Mercredi 16 octobre: 9 heures – 10 h 30, 11 heures – 13 heures, 14 heures – 16 heures

7. Situation 1 et au-delà - Enjeux

Mercredi 16 octobre: 16 h 30 – 18 h 30

8. Situation 1 et au-delà - Enjeux et options

Jeudi 17 octobre: 9 heures – 10 h 30, 11 heures – 13 heures, 14 heures – 16 heures

9. Situation 1 et au-delà - Enjeux et options

Jeudi 17 octobre: 16 h 30 – 18 h 30

10. Situation 1 et au-delà - Options et solutions

Vendredi 18 octobre: 14 heures – 16 heures

11. Mise au point et adoption des *Recommandations et orientations finales* sur l'accélération de la transition en vue d'une réduction de la surcapacité dans les pêches maritimes

ANNEXE B: LISTE DES PARTICIPANTS**Liste des Experts**

AUSTRALIA
AUSTRALIE

Dr Sean D Pascoe
Reader, Natural Resource Economics
Centre for Economics and Management of Aquatic
Resources (CEMARE)
Department of Economics
University of Portsmouth
Locksway Road
Portsmouth Hants P04 8JF
United Kingdom
sean.pascoe@port.ac.uk

FRANCE
FRANCIA

Dr Pascal Le Floch'h
Maître de conférences
Centre de Droit et d'Economie de la Mer (CEDEM)
Université de Bretagne Occidentale - IUT
2, rue de l'Université
29334 Quimper Cedex
France
pascal.lefloch@univ-brest.fr

KOREA, REPUBLIC OF
CORÉE, RÉPUBLIQUE DE
COREA, REPÚBLICA DE

Dr San-Go Lee
Prof./PhD, Vice Dean
College of Fisheries Science
Pukyong National University
Pusan, 608-737
Korea
sglee@pknu.ac.kr

SOUTH AFRICA
AFRIQUE DU SUD
SUDAFRICA

Dr Monde Mayekiso
Chief Director (Research)
Marine & Coastal Management
Department of Environmental Affairs and Tourism
100 Athens Road
Table View, Cape Town 7441
South Africa
c/o Mlouw@mcm.wcape.gov.za

SPAIN
ESPAGNE
ESPANA

Dr Ramon Franquesa
Gabinete de Economia del Mar
Universitat de Barcelona
Fac.Economiques
Av. Diagonal, 690
08031 Barcelona
Spain
ramon@gemub.com

UNITED STATES OF AMERICA
ÉTATS-UNIS D'AMÉRIQUE
ESTADOS UNIDOS DE AMERICA

Dr James E Kirkley
Professor
Virginia Institute of Marine Science
PO Box 1346
Gloucester Point, Virginia 23062
USA
jkirkley@vims.edu

COASTAL MANAGEMENT CENTER
 Dr Seng-KehTeng
 Technical Director
 Coastal Management Center (CMC)
 E2603-D Tektite Towers
 Exchange Road, Ortigas Center
 Pasig City 1605
 Metro Manila
 Philippines
tskeh@compass.com.ph

INTER-AMERICAN CENTRE FOR THE SUSTAINABLE DEVELOPMENT OF ECOSYSTEMS (ICSSED)
 CENTRO INTERAMERICANO PARA EL DESARROLLO DE ECOSISTEMAS SOSTENIBLES
 Dr Max Agüero
 Director General
 Inter-American Center for Sustainable Ecosystems Development (ICSSED)
 Casilla 27016
 Santiago
 Chile
max@icsed.org

INTERNATIONAL CENTRE FOR LIVING AQUATIC RESOURCES MANAGEMENT (ICLARM)
 CENTRE INTERNATIONAL DE GESTION DES RESSOURCES AQUATIQUES BIOLOGIQUES
 Dr K Kuperan Viswanathan
 Research Scientist / Project Leader
 International Center for Living Aquatic Resources Management
 ICLARM - The World Fish Center
 PO Box 500, GPO
 10670 Penang
 Malaysia
k.viswanathan@cgiar.org

SECRÉTARIAT DE LA FAO

METZNER, Rebecca
 Secrétaire technique
 Fonctionnaire des pêches, Division de la politique et de la planification des pêches
 Courrier électronique:
Rebecca.Metzner@fao.org
 Tél.: +39-06-5705-6718
 Télécopie: +39-06-5705-6718

ANDERSON, Lee G.
 Directeur, Programme des politiques de la mer
 Faculté des études maritimes
 Université du Delaware
 Newark, DE 19716
 Etats-Unis d'Amérique
 courrier électronique: lgafish@udel.edu
 Tél.: +1(302)831-2650
 Télécopie: +1(302)831-6838

WARD, John M.
 Economiste principal
 Service national des pêches maritimes
 Administration nationale pour les océans et l'atmosphère
 Washington, DC
 courrier électronique: John.M.Ward@noaa.gov
 Tél.: +1(301)713-2328
 Etats-Unis d'Amérique
 Télécopie: +1(301)713-4137

LENSELINK, Noeky
 Secrétaire technique
 Spécialiste des industries de la pêche
 Division des industries de la pêche
 Courrier électronique:
[Noeky.Lenselink@fao.org](mailto>Noeky.Lenselink@fao.org)
 Tél: +39-06-5705-6854
 Télécopie: +39-06-5705-5188

ANNEXE C: Liste des documents

Document d'information

CTOC/2002/4 Ward, John M. et Metzner R. Excès de capacité et surcapacité en matière de pêche

Thèmes de débat

CTOC/2002/5 Liste des thèmes de débat provisoires

ANNEXE D: Note d'information

Antécédents

5.1 La surcapacité est souvent définie comme la principale cause de la surpêche, du gaspillage et de l'exploitation non durable des ressources biologiques marines.

5.2 Beaucoup d'études internationales et nationales sur la pêche indiquent que de nombreuses pêches soumises à des droits de propriété collectifs et libres d'accès souffrent de surcapacité ou d'excès de capacité, indépendamment de l'échelle des activités de pêche ou de la catégorie dont elles relèvent.

5.3 Les pêches à accès réglementé peuvent aussi donner lieu à une surcapacité ou à un excès de capacité qui favorise la surpêche, le gaspillage et l'absence de développement durable.

5.4 L'un des principaux problèmes que pose l'existence d'activités de pêche durable consiste à gérer la capacité de pêche de manière à éviter, ou en tout cas à atténuer, les effets préjudiciables - tels que la surpêche ou l'absence d'efficacité économique - de la surcapacité.

5.5 Le Code de conduite pour une pêche responsable invite instamment les Etats à œuvrer pour empêcher la surpêche et l'excès de capacité et mettre en œuvre des mesures de gestion pour veiller à ce que l'effort de pêche soit compatible avec la capacité de production des ressources halieutiques et leur utilisation durable.

5.6 Dans le cadre des efforts visant à favoriser le développement durable et, en particulier, du Plan d'action international pour la gestion des capacités de pêche, la FAO a été invitée à réunir des données sur la gestion de la capacité de pêche et de la surcapacité et à proposer des orientations dans ce domaine.

5.7 Les effets sociaux et économiques de la surcapacité sur le développement durable se traduisant par des conflits croissants et un alourdissement des charges financières pour la société, il y a lieu d'accompagner les gestionnaires des pêches du monde entier dans leurs efforts en vue d'éliminer les situations de surcapacité.

5.8 Des solutions destinées à corriger les situations de surcapacité qui soient à la fois 1) aisées à mettre en œuvre et 2) durables dans leurs effets peuvent contribuer à améliorer sensiblement la sécurité alimentaire et le niveau de vie des pêcheurs et les communautés vivant de la pêche ainsi que la conservation des stocks de poissons.

5.9 S'appuyant sur les précédents travaux qui ont décrit les problèmes politiques et techniques fondamentaux liés à la gestion de la capacité de pêche¹⁴, la FAO accueille la Consultation d'experts sur l'accélération de la transition en vue d'une réduction de la surcapacité pour appuyer les efforts de gestion réalisés au niveau local, national et régional en vue de faire face aux situations de surcapacité.

Objectifs

5.10 L'objet de la Consultation d'experts est de recenser et définir des stratégies et mécanismes novateurs pour réduire la surcapacité et éviter ultérieurement sa réapparition.

¹⁴ Parmi les efforts auxquels a participé la FAO, on peut citer les travaux du Groupe de travail technique sur la gestion de la capacité de pêche, qui s'est tenu à la Jolla (Etats-Unis d'Amérique) du 15 au 18 avril 1998, de la Consultation tenue à Rome (Italie) du 26 au 30 octobre 1998 et de la réunion préparatoire ayant eu lieu du 22 au 24 juillet 1998 de même que des publications telles que le document intitulé *Management of Fishing Capacity: A Review of Policy and Technical Issues*, publié dans la série Document Technique FAO sur les pêches (n° 409).

Champ d'application

5.11 La Consultation d'experts mettra l'accent sur le processus consistant à susciter une volonté politique, des partenariats et des réformes d'orientation en:

- 5.11.1 en déterminant les types d'approches applicables pour mettre en œuvre des stratégies fondées à la fois sur une suppression et sur une modification des incitations en vue de gérer les situations de surcapacité.
- 5.11.2 en définissant des options et stratégies novatrices propres à éliminer les obstacles à la réduction de la surcapacité, notamment par un investissement dans le désinvestissement.
- 5.11.3 en proposant des éléments propres à assurer le succès durable des activités de gestion de la capacité.

5.12 La Consultation d'experts traitera des questions de subsistance, d'emploi et d'amélioration des revenus et des rentrées de devises pour différents types de pêches industrielles, en tenant compte des possibles effets de flux et effets en aval des programmes d'ajustement sur d'autres secteurs, dont celui de la pêche artisanale.

Documentation

5.13 Un document d'information destiné à servir de plate-forme de travail sera élaboré. Il pourra être consulté sur Internet par toute personne intéressée.

5.14 Des rapports et autres documents de la FAO antérieurs, y compris rapports de groupes de travail et de consultations, seront soumis aux experts.

Résultats

5.15 Le principal résultat attendu de la Consultation d'experts sera la communication d'orientations sur la manière de mobiliser les efforts en faveur de l'élimination de la pêche surcapitalisée (titre provisoire: accélération de la transition en vue d'une réduction de la surcapacité: orientations définies par la Consultation d'experts de Rome; rapport de la Consultation d'experts sur l'accélération de la transition en vue d'une réduction de la surcapacité dans les pêches maritimes de capture, Rome, 2002).

5.16 La principale conclusion de la Consultation sera disponible avant la vingt-cinquième session du Comité des pêches de la FAO qui se tiendra à Rome en 2003.

Participants

5.17 Les participants (au nombre de 8 environ) assisteront à la Consultation à titre personnel. Des invitations seront adressées à des experts dont la compétence est reconnue dans les disciplines liées au domaine d'application et à l'objet de la Consultation.

5.18 L'organisateur veillera à ce que les participants soient représentatifs des diverses disciplines, régions géographiques et expériences acquises, de sorte que la Consultation puisse apporter différents éclairages sur les problèmes considérés et reflète l'éventail des différentes approches et expériences pratiques du traitement des problèmes de (sur)capacité en matière de pêche.

Lieu et date

5.19 La Consultation d'experts se tiendra au siège de la FAO à Rome (Italie) du 15 au 18 octobre. Des précisions concernant les réservations d'hôtels et d'autres informations pertinentes seront adressées aux participants en temps utile.

Appui technique

5.20 Le Secrétaire technique de la Consultation d'experts est Mme Rebecca Metzner, fonctionnaire des pêches à la Division des politiques et de la planification des pêches, qui peut être contactée par les moyens suivants:

Adresse: FAO - Département des pêches, bureau F423
Viale delle Terme di Caracalla
00100 Rome
Italie

Courrier électronique: Rebecca.Metzner@fao.org
Téléphone: +39-06-5705-6718
Télécopie: +39-06-5755-6500

TROISIÈME PARTIE: DOCUMENTS D'INFORMATION ET THÈMES DE DÉBAT

Capacité, excès de capacité et surcapacité dans le secteur de la pêche

Synthèse d'études analytiques et de stratégies de gestion

John M. Ward

Division des statistiques et de l'économie des pêches
Bureau de la science et de la technologie
Service national des pêches maritimes
Silver Spring, Maryland (Etats-Unis d'Amérique)

et

Rebecca Metzner

Service de la planification du développement
Division des politiques et de la planification des pêches
Département des pêches de la FAO
Rome, Italie

Table des matières

	Page
LISTE DES TABLEAUX ET FIGURE	64
1 Capacité, excès de capacité et surcapacité	65
1.1 Introduction	65
1.2 Terminologie	65
2 Modèles d'excès de capacité et de surcapacité	67
2.1 Excès de capacité	67
2.2 Surcapacité	68
2.3 Comparaison entre excès de capacité et surcapacité	69
2.4 Établissement d'un lien entre capacité et mortalité de pêche	69
2.5 Adaptation du modèle	70
3 Mesures indicatives et analytiques de la capacité	71
3.1 Mesures indicatives	71
3.1.1. Etat biologique de la pêcherie.....	72
3.1.2. Catégorie de gestion.....	72
3.1.3. Relation captures – TAC.....	73
3.1.4. Relation entre le TAC et la durée de campagne.....	73
3.1.5. Niveau total des captures.....	74
3.1.6. Permis non utilisés.....	74
3.1.7. Niveau de captures par unité d'effort.....	74
3.2 Mesures analytiques	74
3.2.1. Méthode des crêtes.....	75
3.2.2. Analyse par enveloppement des données.....	76
3.2.3. Analyse stochastique de la frontière de production (SPF).....	77
3.3 Résumé	77
4 Vue d'ensemble des études de mesure de la capacité	79
4.1 Mesure de la capacité dans les pêches mondiales	79
4.2 Mesure de la capacité dans certaines pêches commerciales	80
4.2.1. Études antérieures.....	80
4.2.2. Autres études de mesures de la capacité.....	83
4.3 Mesure de la capacité dans le secteur de la pêche récréative	85
4.4 Mesure de la capacité dans le secteur de la pêche artisanale	86
4.5 Résumé	86
5 Stratégies de gestion de la capacité	88
5.1 Reconnaître les problèmes de capacité	88
5.2 Intégrer les problèmes de capacité dans la gestion	88
5.3 Mesures de limitation de la capacité fondées sur la suppression des incitations	89
5.3.1. Limitation de l'accès.....	90
5.3.2. Programmes de rachat.....	90
5.3.3. Impositions de restrictions sur les engins et les bateaux.....	91
5.3.4. Total autorisé des captures.....	91
5.3.5. Limitation des captures par bateau.....	92
5.3.6. Contingents d'efforts individuels.....	92
5.4 Mesures d'incitations par adaptation visant à corriger la capacité	92
5.4.1. Contingents individuels transférables.....	93
5.4.2. Taxes.....	93
5.4.3. Redevances.....	93
5.4.4. Droits de pêche collectifs.....	94
5.4.5. Droits d'utilisation territoriale.....	94
5.5 Gestion stratégique de la capacité	94

	Page
6	Mesures de la capacité: Aspects liés à la gestion..... 96
6.1	Aspects liés à la gestion de la capacité - le cas de figure le plus simple..... 96
6.1.1.	Problèmes de réduction..... 96
6.1.2.	Problèmes d'application..... 96
6.2	Aspects liés à la gestion de la capacité - par-delà le cas le plus simple..... 97
6.2.1.	Groupes composés de multiples parties prenantes..... 97
6.2.2.	Fluctuations des stocks de poissons..... 97
6.2.3.	Pêche en haute mer..... 98
6.3	Capacité, gestion de la capacité et autres problèmes..... 98
7	Bibliographie..... 99

LISTE DES TABLEAUX

TABLEAU 1 TAUX D'UTILISATION DE LA CAPACITÉ DANS DIX GRANDES PÊCHERIES DE LA COTE PACIFIQUE (BALLARD ET ROBERTS, 1977).....	82
TABLEAU 2 TAUX D'UTILISATION DE LA CAPACITÉ DE LA FLOTTILLE DE CHALUTIERS DANS L'ÉTAT DE L'OREGON DE 1976 À 1985 (SMITH ET HANNA, 1990).....	83
TABLEAU 3 EXPLOITATION EFFICIENTE DES RESSOURCES EN POISSONS DE FONDS EN NOUVELLE ANGLETERRE, 1989 (EDWARDS ET MURAWSKI, 1993).....	84
TABLEAU 4 INDICES DES ÉQUIPEMENTS EN FONCTION DE LA VALEUR (DOLLAR CONSTANT) ET DU DÉCOMPTE DES BATEAUX (KIRKLEY ET SQUIRES, 1988).....	84
TABLEAU 5 CAPTURES ET EFFORT DE PÊCHE DANS LES PÊCHERIES RÉCRÉATIVES DE L'ATLANTIQUE ET DU GOLFE DU MEXIQUE DE 1985 À 1995 (KIRKLEY, 1998).....	86

FIGURE

FIGURE 1 <i>EXCÈS DE CAPACITÉ ET SURCAPACITÉ</i> DANS UNE PÊCHE À ESPÈCE UNIQUE.....	68
--	----

1. Capacité, excès de capacité et surcapacité

1.1 Introduction

Le concept d'utilisation de la capacité est une notion bien connue en économie, qui comporte de nombreuses applications dans le domaine industriel. Toutefois, l'application de cette notion au secteur de la pêche est relativement nouvelle et limitée.

Le présent document recense certaines des différences pouvant exister entre la notion d'*excès de capacité* et de *surcapacité* avant d'examiner les diverses mesures applicables ou déjà appliquées pour évaluer la capacité. Il indique ensuite les manières de reconnaître les situations de surcapacité et d'introduire des mesures destinées à atténuer ou corriger les problèmes de capacité dans la réglementation sur la pêche. Il énumère enfin quelques-uns des nombreux éléments qui doivent accompagner les efforts de gestion visant à atténuer ou à corriger les problèmes de capacité.

1.2 Terminologie

L'excès de capacité a souvent été défini comme la principale cause de la surpêche dans de nombreuses pêches de la planète et le principe de gestion qui a cours aujourd'hui est que si l'on parvient à éliminer cet excès de capacité des pêcheries, il existe de fortes probabilités que le problème de surpêche soit éliminé et que les ressources biologiques marines puisse être exploitées indéfiniment. Des mesures quantitatives de la capacité ont donc été proposées et évaluées pour des pêches spécifiques et à l'échelle mondiale.

Dans le présent document, une distinction est établie entre l'**excès de capacité**, phénomène non durable qui se corrige de lui-même par le biais du marché, et la **surcapacité**, phénomène pernicieux de durée indéfinie. On constate malheureusement que le rôle de la *surcapacité* en tant qu'obstacle à la pérennité des ressources halieutiques est mal compris.

D'une manière générale, la **capacité** peut être définie ainsi:

- production maximum obtenue à partir d'un niveau donné de facteurs de production de poissons, ou comme
- niveau minimum d'intrants requis pour assurer un niveau de production donné.

De façon plus spécifique, l'*excès de capacité* et la *surcapacité* peuvent être définis de la manière suivante:

- l'**excès de capacité** est un phénomène non durable, qui apparaît lorsqu'une entreprise produit moins qu'elle ne le pourrait dans des conditions d'exploitation normale en raison d'une modification du coût des intrants ou du prix des produits sur le marché ou, dans le secteur de la pêche, de l'abondance des stocks de poissons; alors que
- la **surcapacité** est un phénomène durable, qui apparaît lorsque la production réalisable dans des conditions d'exploitation normales diffère du niveau de production visé dans une pêche (production maximale du point de vue économique ou production durable maximale).

Les études économiques classiques sur la production n'établissent pas de distinction claire entre les notions d'*excès de capacité* et de *surcapacité*, qui sont parfois utilisées indifféremment. De même, la plupart des débats théoriques sur la capacité de pêche n'établissent pas de distinction précise entre les notions d'*excès de capacité* et de *surcapacité* dans les pêcheries. En fait, la plupart des études destinées à mesurer la capacité de pêche dans les pêcheries mettent l'accent sur les mesures visant à résoudre l'*excès de capacité* tandis que la notion de *surcapacité* est généralement considérée comme une notion théorique en rapport avec la production optimale de la pêche considérée.

Or, l'établissement d'une distinction claire entre ces deux notions aide les gestionnaires à mettre en place des stratégies de gestion efficace et les scientifiques spécialistes de la pêche à concevoir de nouvelles méthodes pour mesurer l'excès de capacité et la surcapacité dans les pêches¹⁵. Il importe donc de s'attacher à comprendre:

¹⁵ Cette distinction apparemment mineure entre excès de capacité et surcapacité peut être analysée à partir d'un modèle conçu par Greboval et Munroe (1999). Elle apparaît alors de façon plus nette lorsqu'on considère l'importance du problème de capacité et les préoccupations exprimées par les gestionnaires et les écologistes.

- les différences entre *excès de capacité* et *surcapacité*;
- les causes de l'*excès de capacité* et de la *surcapacité* et
- la manière dont différentes politiques de gestion influent sur ces deux différents aspects de la capacité.

Les entreprises peuvent modifier leur niveau de production en fonction de l'état du marché pour éliminer l'*excès de capacité* à bref délai mais l'élimination de la *surcapacité* nécessite une modification de la stratégie de gestion. De la sorte, si les gestionnaires veulent comprendre le problème de gestion de la pêche auquel ils sont confrontés, une distinction claire entre les deux situations *est* nécessaire.¹⁶

Communiquer des informations aux responsables de la gestion des pêches sur les deux types de mesures de capacité revêt une grande importance lorsque la pêche est très réglementée pour des raisons de préservation du stock dans la mesure où peuvent coexister une situation d'*excès de capacité* et de *surcapacité*.

En revanche, dans les pêches placées sous un régime de propriété collective, où les pêcheurs ne sont pas incités à préserver le poisson et où la réglementation destinée à assurer le maintien des stocks est très limitée, voire inexistante, il se peut qu'il n'existe pas d'*excès de capacité* mais qu'il existe une *surcapacité* latente. De la même façon, lorsque les pêcheurs sont incités à préserver le stock de poisson, il peut ne pas exister de *surcapacité* tandis qu'il existe un important *excès de capacité*.

Une fois perçue l'ampleur du problème qui se pose aux responsables concernés à la suite d'un examen des études existantes sur la capacité de pêche, le modèle de Greboval et Munroe est redéfini et développé pour mieux faire comprendre le modèle d'utilisation de la capacité.

¹⁶ Un groupe d'experts (J.G. Sutinen, Lee G. Anderson, James Kirkley, Cathy Morrison Paul, Rolf Fare et Bob O'Boyle) des Etats-Unis a souligné la nécessité de considérer l'*excès de capacité* et la *surcapacité* comme *deux notions distinctes* (Sutinen et al. 2001).

2 Modèles d'excès de capacité et de surcapacité

S'il est vrai que la conception d'une réglementation visant à réduire l'excès de capacité et à éliminer la *surcapacité* dans les pêches constitue un problème complexe, il est possible en revanche d'utiliser un modèle simple pour établir une distinction entre les deux notions dans une pêcherie constituée d'une seule espèce¹⁷.

Ces notions sont décrites dans les sections ci-après.

2.1 Excès de capacité

Les gestionnaires qui sont conscients de l'existence d'une capacité de pêche élevée dans la pêcherie dont ils sont responsables ignorent s'il s'agit d'un phénomène non durable que le marché résoudra par les voies habituelles ou d'un problème durable qui suppose une modification de la stratégie de gestion. Généralement, dans l'industrie, l'excès de capacité est traité comme un phénomène non durable mais la question se pose de savoir si le même principe vaut pour la pêche.

Ainsi, l'échelle de production d'une entreprise donnée est déterminée par les conditions économiques prévalant sur le marché; en d'autres termes, le niveau de production retenu est celui qui correspond au coût de production minimum. Si les conditions du marché changent (augmentation ou diminution du prix des intrants ou des produits), le niveau de production de l'entreprise peut ne plus correspondre au niveau où ses coûts de production sont minimum.

Si les coûts de production augmentent et que l'entreprise réduit son niveau de production pour maximiser ses profits, sa production potentielle dépasse le niveau de production effectif et un excès de capacité apparaît qui se maintiendra à court terme jusqu'à ce que l'entreprise puisse modifier son niveau de production de manière à limiter au minimum ses coûts de production une nouvelle fois.

Dans le domaine des pêches, ce type d'excès de capacité peut apparaître lorsqu'un bateau de pêche possède une capacité de stockage supérieure à la limite par sortie qu'impose la réglementation. Si les pêches étaient gérées comme d'autres secteurs de l'économie, cet excès de capacité constituerait également un phénomène de courte durée qui présenterait vraisemblablement peu d'importance pour les gestionnaires pour la simple raison que dans la plupart des secteurs de l'industrie l'excès de capacité constitue un problème immédiat d'ajustement de l'investissement en capital à l'incertitude créée par les fluctuations aléatoires du marché.

Dans ce cas de figure et pour une pêche comportant une seule espèce, l'excès de capacité peut être représenté à la figure 1 à l'aide du modèle bioéconomique proposé par Greboval et Munroe (1999).

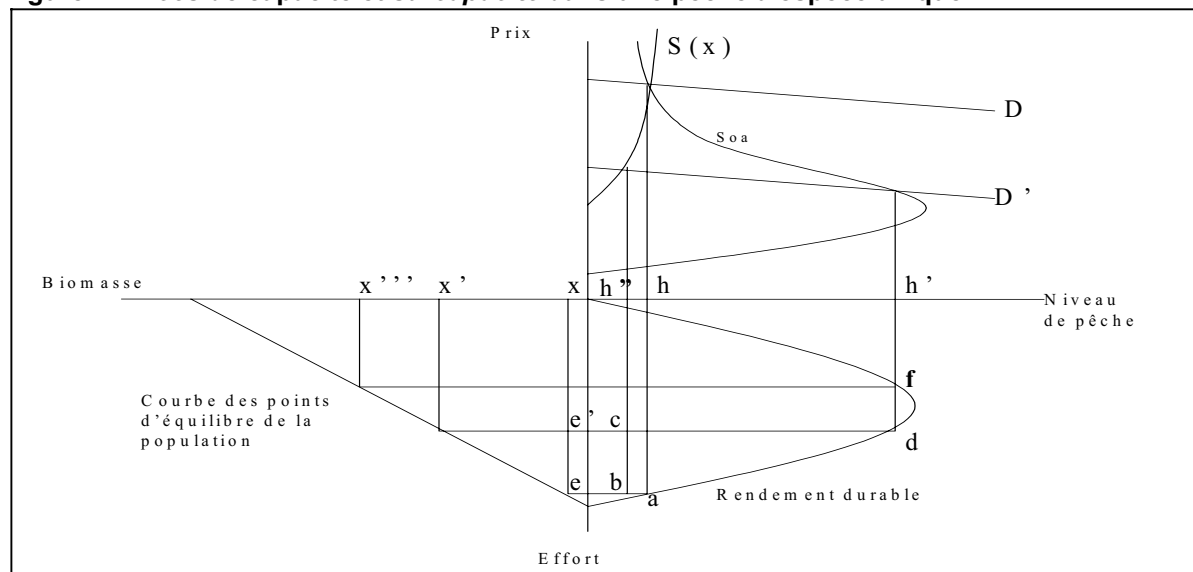
Si l'on suppose que le point d'équilibre initial pour le niveau de pêche (h), l'effort de pêche (e) et la taille du stock (x) est atteint à la figure 1, où la fonction d'offre quand l'accès est libre (Soa) est égale à la demande (D), la fonction d'offre à stock constant pour une taille de stock (x) est représentée par le point $S(x)$, qui se situe à l'intersection de la courbe de la demande (d) et de la courbe Soa . Une diminution du prix du marché entraîne un déplacement de D vers D' , qui amène le niveau de pêche correspondant à l'équilibre à long terme jusqu'à h' . Toutefois, à court terme, le niveau de pêche diminuera jusqu'en h'' , point où D' et $S(x)$ sont égaux. Étant donné que le niveau de pêche potentiel (h) est supérieur au niveau de pêche effectif (h''), il existe un excès de capacité pour ce niveau d'effort de pêche (e) et cette taille de stock (x).

A court terme, l'effort de pêche ne peut diminuer dans la mesure où le capital n'est pas malléable. Toutefois, le point (b), correspondant à un effort de pêche (e) et à un niveau de pêche (h''), est situé sous la courbe de rendement durable (point a). Le niveau de pêche étant inférieur au niveau de croissance, la taille du stock commencera à croître au point (b). Cette situation entraîne un déplacement vers le bas de la courbe d'offre à stock constant et un déplacement vers la droite représentant une diminution du coût de la pêche. Au terme du processus, la fonction d'offre à stock constant coupe la courbe de la demande (D') ainsi que la fonction d'offre dans le cas d'un accès libre

¹⁷ Pour ce modèle simple conçu par Greboval et Munroe (1999), on a recours à une méthode fondée sur la production pour établir la différence entre excès de capacité et surcapacité.

(Soa) correspondant à un niveau de pêche (h') au point (d) sur la courbe de rendement durable et à la taille du stock (x').

Figure 1: Excès de capacité et surcapacité dans une pêche à espèce unique



Si le stock ne constitue pas un obstacle dans l'évaluation de l'excès de capacité, il est possible de représenter aussi celle-ci comme la différence entre le point c) et le point (d) sur la figure 1. Avec le temps - la pêche répondant à l'évolution de la demande sur le marché en réduisant l'effort de pêche et en permettant ainsi une reconstitution du stock - l'excès de capacité disparaîtra.

2.2 Surcapacité

Indépendamment des problèmes d'excès de capacité qui s'y posent, cette pêche à accès réglementé donne également lieu à une *surcapacité*, phénomène qui représente un problème de capacité durable.

Très simplement, la *surcapacité*, de même que la surcapitalisation ou la surpêche, est le résultat de la gestion d'une pêche d'accès libre réglementée ou détenue collectivement (Anderson, 1986, Hannesson 1978 et 1993 et Clark, 1990). Lorsque les pêcheurs ne sont pas incités à préserver le poisson en ne le pêchant pas, ils surinvestissent dans le capital et le travail nécessaires ainsi que dans les autres intrants¹⁸ utilisés pour pêcher. Il en résulte une *surcapacité*.

Même lorsqu'il existe des obstacles pour accéder à une pêche, comme l'existence de zones économiques exclusives (ZEE), des moratoires à l'octroi de permis de pêche ou des licences transférables, les pêcheurs présents réagissent aux fluctuations du marché. C'est la raison pour laquelle ils ont tendance à intervenir lorsque l'action combinée des organismes de gestion et de l'état du marché suscite une *surcapacité* de durée indéterminée et d'une ampleur considérablement supérieure à celle qui existerait dans la plupart des autres secteurs, et c'est précisément la persistance et l'ampleur de ce niveau excessif de capacité de pêche qui préoccupent les gestionnaires concernés à travers le monde.

Sur la figure 1, la surcapacité peut être exprimée sous la forme d'un objectif de production à long terme (point f). Dans un premier temps, le point d'équilibre de l'effort de pêche et du niveau de production est atteint lorsque la demande (D) et l'offre en cas d'accès libre (Soa) coupent la courbe $S(x)$, au point (a) de la courbe de rendement durable. On peut alors comparer le point (a) à la taille de stock visé (x'''), qui correspond au niveau de capture visé (h'). Fondamentalement, la différence entre le rendement visé (point f) et le rendement potentiel (point a) représente le niveau de *surcapacité* de la pêcherie.

¹⁸ Les facteurs de production sont également le carburant, la glace, les appâts, le matériel électronique, les engins de pêche, etc.

2.3 Comparaison entre excès de capacité et surcapacité

Dans un premier temps, au point (a), il n'existe pas d'excès de capacité mais il existe une importante surcapacité, comme l'indique la distance qui sépare le point (a) du point (f) sur la figure 1. La diminution de prix entraînée par le déplacement de la courbe de la demande de D en D' crée un excès de capacité - comme l'indique la distance qui sépare le point (b) du point (a). La *surcapacité* demeure identique car elle est mesurée par la distance entre la production potentielle (point a) et le niveau de production visé (point f).

Lorsque la pression sur la biomasse diminue, le niveau potentiel de production se situe au point (d) et l'excès de capacité augmente par rapport au point (b) et (c) tandis que la surcapacité diminue dans la mesure où il s'agit d'une comparaison entre la production potentielle au point (d) et le niveau de production visé au point (f).

2.4 Établissement d'un lien entre capacité et mortalité de pêche

Le raisonnement sur l'excès de capacité et la *surcapacité* peut être exprimé en termes de puissance ou d'effort de pêche ou en termes de mortalité de pêche.

Le niveau des captures totales (TCL) est égal au produit de la mortalité de pêche par le niveau moyen de biomasse dans la pêche.

$$TCL = F B$$

Cette équation peut être définie de la manière suivante:

$$C = F B$$

C étant le niveau de capture

B la biomasse

\bar{B} la biomasse moyenne

F la mortalité de pêche

Il en résulte que la mortalité de pêche est:

$$F = \frac{C}{B}$$

Ce qui permet d'exprimer la mortalité de pêche (F) en fonction de l'utilisation de la capacité

Si

C^* est le niveau effectif des captures

C_T le niveau de capture visé, qui est fonction d'un certain nombre de paramètres biologiques et si

B^* est la biomasse moyenne effective

F^* la mortalité de pêche

B_T la biomasse moyenne visée

On obtient l'équation suivante:

$$F^* = \frac{C^*}{B^*}$$

où F^* est la mortalité de pêche effective tandis que la mortalité visée F_T est égale à:

$$F_T = \frac{C_T}{B_T}$$

Le rapport de la mortalité effective sur la mortalité visée, soit $F^*/F_T = [C^*/C_T][B_T/B^*]$. Il est donc possible d'établir un lien entre l'excès de capacité et la surcapacité, d'une part, et la mortalité de pêche, d'autre part.

En cas d'excès de capacité lorsque $B_T = B^*$, on obtient: $F^*/F_T = C^*/C_T$

De sorte que le rapport de la mortalité effective à la mortalité visée est égal au taux d'utilisation de la capacité.

Ce résultat présente un intérêt particulier dans la mesure où les responsables de la gestion des pêches formés aux techniques d'évaluation du stock biologique peuvent plus aisément appliquer des mesures en matière d'excès de capacité et de *surcapacité* fondées sur des estimations concernant la mortalité de pêche.

2.5 Adaptation du modèle

Techniquement parlant, le problème générique que pose la capacité n'est pas forcément en soi un problème qui concerne les responsables de la gestion des pêches. Un certain niveau de capacité est nécessaire pour pêcher dans une pêcherie, que la gestion de celle-ci soit fondée sur le principe d'un accès libre, d'un accès libre réglementé, d'une propriété collective ou d'une réglementation des droits de pêche.

Par conséquent, l'excès de capacité n'est en principe pas un problème qui concerne les gestionnaires dans la mesure où, sur le long terme, les incitations commerciales à accroître les profits pousse le pêcheur à adapter l'utilisation qu'il fait des intrants en vue de l'éliminer. Néanmoins, l'excès de capacité peut constituer un problème pour les gestionnaires s'il est supérieur à un niveau de capture visé implicite ou explicite dans une pêcherie libre d'accès ou à accès libre réglementé dans laquelle sont appliquées des règles de gestion fondées sur le contrôle et le suivi. Or, ces types de gestion sont les plus courants à travers le monde.

En revanche, la *surcapacité* constitue un problème pour les responsables de la gestion des pêches. Le marché ne crée pas les incitations financières nécessaires pour amener les pêcheurs à modifier leur niveau de production en vue de l'éliminer. Étant donné qu'il n'existe pas de droit de propriété clairement défini et exécutoire s'agissant de la pêche en mer, les pêcheurs continuent d'investir sous forme de capital et de travail pour obtenir la part de ressources qu'ils visent et il en résulte donc une course à la pêche.

Il va de soi qu'il existe de nombreux problèmes, des cas particuliers et des exceptions à l'application de ces notions de capacité relativement simples:

- L'existence de pêches à espèces multiples, de différentes catégories d'âge ou de taille, de parages multiples et de différences dans les caractéristiques des bateaux complique le calcul et l'interprétation de la capacité;
- Les fluctuations des stocks et des coûts d'autres facteurs de production peuvent aussi compliquer l'application de ces notions;
- Il est difficile de totaliser des estimations de capacité (depuis l'échelon du pêcheur jusqu'au stade du secteur tout entier)
- Il faut résoudre le problème de la capacité et du mesurage de la capacité dans le secteur de la pêche récréative et de la pêche artisanale;
- Il convient de mieux comprendre le rôle que pourrait jouer les subventions dans la réduction ou l'élimination de la surcapacité, au-delà du fait de savoir qu'elles sont un facteur aggravant dans le cas des pêches à accès limité ou à accès libre réglementé. (De surcroît, les efforts visant à résoudre les paramètres renforçant le phénomène les plus souvent mentionnés, comme les subventions, ne suppriment pas la *surcapacité* dans les pêches, pour la simple raison qu'ils ne suppriment pas les incitations commerciales qui encouragent les pêcheurs à surinvestir sous forme de capital);
- Il importe de poursuivre les recherches quant à l'utilité d'exprimer l'excès de capacité et la surcapacité sous forme de mortalité de pêche;
- Il convient d'intégrer dans les modèles concernant la capacité et les estimations de celle-ci les valeurs liées aux groupes d'utilisateurs qui ne consomment pas les ressources halieutiques pour elles-mêmes et qui utilisent les pêches tout en exerçant des activités telles que la plongée récréative sur les récifs de corail ainsi que la protection des espèces menacées d'extinction, deux types d'activités qui peuvent nécessiter une réduction du niveau des captures de la pêche commerciale et récréative;
- Il convient également d'intégrer dans les modèles concernant la capacité et les estimations de celle-ci l'attention accrue portée à la protection d'habitats essentiels pour le poisson.

En bref, il existe encore d'importantes lacunes à combler et de nombreuses questions à résoudre en ce qui concerne les différentes méthodes de modélisation de l'excès de capacité et de la *surcapacité*.

3. Mesures indicatives et analytiques de la capacité

Avant de pouvoir traiter les problèmes d'*excès* de capacité et de *surcapacité* dans une pêche, les gestionnaires responsables doivent d'abord déterminer si un tel problème se pose dans la pêche considérée.

L'utilisation du niveau de capacité peut être mesurée de façon indicative ou qualitative et de façon analytique ou quantitative. Bien que l'on puisse préférer les mesures quantitatives, les mesures indicatives n'en restent pas moins extrêmement utiles pour donner une première idée de l'état de la pêcherie.

Par ailleurs, pour connaître l'aptitude d'une réglementation particulière à éliminer la capacité excédentaire il convient de disposer d'une mesure impartiale pour déterminer l'évolution de l'utilisation de la capacité dans le temps.

Il importe de noter que des corrections à court terme du niveau de la capacité risquent de ne pas être durables si les incitations commerciales à surinvestir en capital et en travail ne sont pas corrigées par la réglementation. Ainsi, différents types de gestion de la pêche, tels que la gestion des pêches d'accès libre, débouchent inévitablement sur une *surcapacité* alors que d'autres modes de gestion fondés sur les droits corrigent les incitations commerciales sous-jacentes à surinvestir en capital et en travail, empêchant ainsi la surcapitalisation.

Il n'en demeure pas moins qu'un *excès* de capacité est toujours possible dans des pêches gérées au moyen de ce type de réglementation. L'approche par la gestion est donc un indicateur qualitatif de l'existence d'une *surcapacité* mais pas nécessairement d'un *excès* de capacité. Des mesures de type quantitatif peuvent être appliquées pour déterminer s'il existe un *excès* de capacité ou une *surcapacité* mais aussi pour en mesurer l'ampleur et pour indiquer l'orientation du changement dans le temps.

3.1 Mesures indicatives¹⁹

Les évaluations de type quantitatif doivent faire appel à des indicateurs vérifiables fondés sur des méthodes scientifiques. Le principe de cette méthode est d'appliquer des critères de mesures communs à toutes les pêcheries et de réduire au minimum la part de jugement subjectif, sans nier pour autant que l'opinion, les connaissances et l'expérience des analystes joueront nécessairement un rôle important. L'emploi d'indicateurs présente de gros avantages en tirant tout le parti possible des informations existantes et en intégrant des informations biologiques, des données de gestion et des données sur les flottilles.

Des indicateurs de capacité de type qualitatif peuvent être conçus à partir de la théorie bioéconomique fondée sur les conditions existant dans une pêche ou sur ses caractéristiques. Il va de soi qu'aucun indicateur unique ne sera suffisant pour déterminer s'il existe une surcapacité dans une pêche donnée. Il convient de disposer de toute une série d'indicateurs faisant appel à des données sur les évolutions dans le temps pour déterminer les niveaux qualitatifs de capacité compte tenu de ces difficultés pratiques et de ces catégories, il peut être utile d'examiner les indicateurs qualitatifs suivants:

- état biologique de la pêche
- catégorie de gestion
- relation entre les captures et le total autorisé des captures
- total autorisé des captures et durée de la campagne
- niveau total de capture
- existence de permis non actifs
- capture par unité d'effort

¹⁹ La présente section est extraite de l'ouvrage de Ward et al. (2000) "Assessing Capacity and Excess capacity in Federally Managed Fisheries, A Preliminary and Qualitative Report". Service national des pêches maritimes, Bureaux de la science et de la technologie et des pêches durables, Silver Spring (Maryland), septembre, 131 pages.

3.1.1. Etat biologique de la pêcherie

Le rapport annuel du Congrès des Etats-Unis intitulé Status of Fisheries of the United States, établi par le Service national des pêches maritimes définit trois types de pêcheries:

- (1) surpêchées
- (2) proches d'un état de surpêche
- (3) sujettes à la surpêche

Si les espèces d'une pêche réglementée sont surpêchées, une situation de surcapacité est quasiment certaine puisque surpêche et surcapacité sont deux symptômes du même problème de gestion sous-jacent. De plus, il est probable qu'une pêcherie considérée comme pleinement utilisée ou proche d'un état de surpêche donne lieu à une surcapacité puisqu'il serait possible d'utiliser moins d'intrants dans le processus de production pour obtenir le même niveau de capture.

Cet indicateur peut s'appliquer de façon quelque peu différente aux pêches non ciblées ou à espèces multiples. Les observations générales susmentionnées s'appliquent aux pêches réglementées. Toutefois, de nombreuses pêches à espèces multiples se composent d'une série de pêcheries surpêchées, pleinement utilisées et en développement. L'analyste de chaque région concernée doit alors déterminer les niveaux de capacité au cas par cas.

En termes plus simples, les captures accessoires dans une pêche ayant pour cibles des espèces surpêchées et / ou pleinement utilisées peuvent indiquer ou ne pas indiquer une surcapacité pour les espèces faisant l'objet de captures accessoires.

3.1.2. Catégorie de gestion

Autre indicateur qualitatif de la surcapacité: le cadre de gestion de la pêche. La principale raison d'être de cet indicateur est que l'on tend à associer davantage certaines catégories de gestion que d'autres au problème de surcapacité.

Au titre de cet indicateur, on peut recenser trois grandes catégories de gestion:

- accès libre (le nombre de pêcheurs ou de bateaux n'est pas plafonné)
- accès limité (contrôle du nombre de pêcheurs ou de bateaux)
- système fondé sur l'établissement de droits de pêche (contingents individuels transférables, coopératives, contingents de pêches individuels, quotas de développement communautaire)

Ces relations de type général, ou associations, entre systèmes de gestion et niveaux de capacité sont largement utilisées dans la documentation technique et sont à la base d'une importante étude comparative réalisée par l'OCDE en 1997²⁰. Si les différentes pêches présentent des caractéristiques incontestablement uniques, il semble que certaines relations d'ordre général apparaissent avec le temps. On part du principe que, dans la plupart des cas, les pêches libres d'accès tendent à favoriser la surcapacité, les pêches à accès réglementé également, tandis que dans les pêches où sont attribués des droits de capture la surcapacité tend à disparaître avec le temps.

Dans les **pêches libres d'accès**, chacun peut pêcher puisqu'il n'existe pas d'obstacle à l'accès et même, les pêcheurs sont incités à intensifier leur effort de pêche et leurs investissements dans la mesure où la pêche est rentable. Dans ces conditions, la surpêche et la surcapacité apparaissent presque toujours avec le temps.

Analysant le problème, Hannesson (1987) a constaté que la liberté d'accès aboutissait à la surexploitation et que le niveau optimal d'exploitation était inférieur au rendement équilibré maximal (MSY)²¹, conclusion en contradiction avec la doctrine biologique selon laquelle il faut gérer les stocks de poissons de manière à obtenir un rendement équilibré maximal. Il est également apparu que la

²⁰ Towards Sustainable Fisheries: Economic Aspects of the Management of Living Marine Resources (Paris, OCDE, 1997).

²¹ Le résultat selon lequel ce taux d'exploitation optimal peut être supérieur au MSY lorsqu'il existe un taux d'actualisation supérieur n'est plus aussi évident quand ce taux suppose un taux supérieur de revenu du capital

capacité de capture optimale dépendait du coût d'investissement mais qu'il était beaucoup plus difficile de déterminer les politiques optimales de capture et d'investissement à partir de modèles de pêche stochastiques.

Dans les **pêches d'accès réglementé**, l'accès de nouveaux pêcheurs est impossible ou réglementé mais les détenteurs d'un permis peuvent agir comme s'ils se trouvaient dans une pêche libre d'accès. Dans ce cas, l'imposition d'un TAC restrictif dans une pêche d'accès réglementé peut permettre une certaine récupération du stock et donc inciter les pêcheurs à consentir de nouveaux investissements en capital. En l'absence d'autres restrictions concernant les investissements, ces types tendent à favoriser l'acquisition d'intrants à des niveaux qui donnent lieu à une surcapacité. Dans ce type de pêche, où les permis sont transférables, le problème de surinvestissement peut être réduit mais pas nécessairement éliminé.

Dans les pêches où il existe des **droits de capture spécifiques**, les pêcheurs sont incités à n'utiliser que la capacité requise pour réaliser les captures ou obtenir les parts qui leur sont allouées. En cas de surcapacité, le secteur aura tendance avec le temps à ramener ce niveau excessif jusqu'à un niveau optimal. Une certaine surcapacité peut subsister pendant quelque temps dans la pêche après que des systèmes fondés sur l'attribution de droits ont été introduits pour la première fois. De tels systèmes constituent cependant pour les pêcheurs une incitation à réduire le niveau des intrants et, partant, à éliminer la surcapacité à terme.

Sous réserve des conditions susmentionnées, l'existence de systèmes de gestion fondés sur la liberté d'accès et, à un moindre degré, sur la réglementation de l'accès, peut être considéré en soi comme un indicateur de surcapacité dans les pêches alors que les systèmes de gestion fondés sur l'attribution de droits peuvent être considérés comme un indicateur d'absence de capacité²².

3.1.3. Relation captures - TAC

Le rapport entre les niveaux de capture et les contingents constitue un autre indicateur de surcapacité lié à la gestion notamment parce que la plupart des pêcheries aménagées sont exploitées dans le cadre de systèmes d'attribution de droits (TAC habituellement).

On peut estimer qu'il existe une surcapacité lorsque les niveaux de capture excèdent le TAC de façon régulière. Au titre de cet indicateur, on suppose que le niveau de capacité visé (optimal) est le niveau nécessaire pour atteindre le TAC dans une pêche à espèce unique pendant une campagne donnée.

Il convient d'indiquer qu'il ne s'agit pas là d'une mesure de surcapacité parfaite. En premier lieu, parce qu'une application et une surveillance des niveaux de capture pourraient entraîner une fermeture de la pêche avant que le TAC soit dépassé. En second lieu, cet indicateur fonctionne mal dans les pêches comportant plusieurs espèces. Néanmoins, dans la plupart des cas de figures, un rapport captures / TAC régulièrement supérieur à l'unité indique en tout cas l'existence d'un potentiel de surcapacité.

3.1.4. Relation entre le TAC et la durée de la campagne

Un autre indicateur de la surcapacité est ce qu'on pourrait appeler la course à la pêche qui pousse les pêcheurs à atteindre le TAC avant la fin de la campagne.

Le rapport entre le niveau total des captures et le nombre de jours de pêche peut servir d'indicateur qualitatif de la surcapacité. La diminution progressive du nombre de jours de pêche pendant plusieurs années peut constituer un indicateur de surcapacité.

Cet indicateur n'est pas un critère de surcapacité parfait pour les mêmes raisons que le rapport captures / TAC. Toutefois, son augmentation dans le temps peut indiquer un potentiel de surcapacité dans la pêche considérée.

²² Un excès de capacité peut exister pendant un temps dans une pêcherie dont le système de gestion est fondé sur l'attribution de droits. Elle peut constituer une réaction aux fluctuations aléatoires du marché ou de la régénération. Ce niveau d'excès de capacité ne doit pas préoccuper les gestionnaires car il n'est que provisoire et ne s'apparente pas à une surcapacité persistante de longue durée.

3.1.5. Niveau total de captures

Les controverses que peuvent susciter la fixation du TAC et la mesure dans laquelle il doit être attribué et réparti entre les différents groupes d'utilisateurs peut aussi constituer un indicateur de surcapacité dans une pêcherie.

Le plus souvent, les litiges opposent les groupes de pêcheurs utilisant les différents types d'engins ou résidant dans des zones différentes mais aussi les pêcheurs pratiquant la pêche industrielle à ceux qui s'adonnent à la pêche récréative. S'il apparaît que la détermination et la répartition des TAC donnent lieu à d'importantes contestations, il est permis de penser qu'un potentiel de surcapacité existe dans la pêche. A l'évidence, il s'agit là d'un indicateur de surcapacité très approximatif pour la simple raison qu'il est difficile d'évaluer objectivement la gravité et l'intensité de ces différends.

3.1.6. Permis non utilisés

Un autre indicateur de surcapacité de type quantitatif est l'existence de permis non utilisés ou dormants. Si l'on considère qu'il s'agit de permis délivrés aux pêcheurs qui n'ont jamais été utilisés pour pêcher, il en découle que le rapport nombre de permis utilisés / nombre de permis total (permis utilisés + permis non utilisés) peut servir d'indicateur de surcapacité.

Un nombre relativement élevé de permis non utilisés, c'est-à-dire un faible rapport nombre de permis actifs / nombre de permis total, tend à indiquer un potentiel de surcapacité dans une pêche. De surcroît, au fur et à mesure que ce rapport diminue, la probabilité qu'il existe une surcapacité dans la pêche augmente vraisemblablement.

Il ne s'agit pas d'une mesure parfaite de la surcapacité dans la mesure où des spéculateurs qui n'ont jamais eu l'intention de pêcher du poisson peuvent détenir un permis dans l'espoir de le revendre ou de le louer s'il est décidé que les permis sont transférables. De surcroît, les gestionnaires peuvent décider de racheter ou d'annuler les permis non utilisés. Néanmoins, un rapport nombre de permis actifs / nombre total de permis faible ou en diminution peut, sous certaines conditions, révéler une situation de surcapacité.

3.1.7. Niveau de captures par unité d'effort

Une diminution dans le temps du niveau de capture par unité d'effort se traduit par une surpêche et une surcapacité. Cependant, l'indicateur de surcapacité doit dans ce cas être utilisé avec précaution.

Une fluctuation des TAC dans le cadre d'une stratégie de gestion basée sur une mortalité constante pourrait masquer cet effet. Le niveau de captures par unité d'effort pourrait demeurer constant ou s'améliorer même s'il existe une surcapacité, dans la mesure où le TAC augmente avec la régénération du stock. En outre, les tendances en matière de niveau de prises par unité d'effort pourraient demeurer constantes ou s'accroître pour les espèces vivant en groupe même si l'abondance générale des stocks est en diminution.

D'une manière générale, quand les TAC et les niveaux de captures sont relativement constants, une tendance à la diminution du niveau de capture par unité d'effort dans le temps révèle l'existence d'une probable surcapacité.

3.2. Mesures analytiques²³

Un certain nombre de méthodes quantitatives décrites dans les analyses de nature économique peuvent être utilisées pour estimer les différents types de capacité de pêche. Les trois grandes méthodes existant pour estimer la capacité de pêche sont les suivantes:

- la méthode de crête à crête
- l'analyse par enveloppement des données, et

²³ La présente section est extraite de Ward, John (1999). "Report of the National Task Force for Defining and Measuring Fishing Capacity". Projet de rapport du service national des pêches maritimes, bureau de la science et de la technologie, Silver Spring, Maryland, juin.

- la méthode des frontières de production stochastiques

La méthode **crête à crête** de Klein (1960) et l'analyse par **l'enveloppement des données** conçue par Fare et al. (1989) à partir des travaux de Johansen (1968), sont deux méthodes qui peuvent être utilisées pour évaluer la capacité d'utilisation dans les pêches.

La méthode **des frontières de production stochastiques** est une autre méthode qui a été utilisée pour estimer la production efficiente (frontière) dans les pêcheries (Kirkley, Squires, et Strand, 1995) et qui peut aussi constituer une méthode utile pour élaborer une mesure de capacité dans certaines circonstances.

Chaque méthode a ses avantages et ses inconvénients et le choix du modèle approprié dépendra de la nature de la pêche, des données disponibles et de l'utilisation qu'il est prévu de faire de la mesure de capacité.

3.2.1. Méthode des crêtes

Cette méthode est surtout indiquée lorsque les données en rapport avec la capacité sont particulièrement limitées, par exemple lorsqu'elles ne portent que sur les captures et le nombre de pêcheurs. La méthode tire son nom du fait que les périodes de pleine utilisation, appelées crêtes, servent de principaux points de référence pour l'indice de capacité.

Dans la pratique, une année est souvent qualifiée d'année de crête si le niveau de production par unité est sensiblement supérieur au niveau des années antérieures et suivantes. La production potentielle est comparée à la production réelle à différentes périodes en vue de l'obtention de mesures d'utilisation de la capacité après modification du niveau des captures pour tenir compte de l'évolution technologique.

La méthode nécessite des données sur les quantités débarquées et les participants (nombre de bateaux par exemple) et un minimum de définition de la tendance technologique structurelle. Il est possible de calculer la taille minimum des flottilles (nombre de bateaux) correspondant aux différents niveaux de capacité.

La méthode est assez simple à utiliser même si l'on ne dispose que de données éparses. Elle a déjà été appliquée aux pêches et il en existe des exemples dans la documentation spécialisée, comme par exemple dans Kirkley et Squires (1999), Ballard et Roberts (1977) et Garcia et Newton (1995). Elle présente toutefois un certain nombre d'inconvénients qu'il convient de prendre en considération lorsqu'on évalue la signification de la mesure de capacité qu'elle permet d'obtenir.

Dans la plupart des cas, il faut s'attendre à ce qu'elle ne donne qu'une mesure approximative de la capacité puisque le nombre de bateaux ou d'autres mesures du capital physique ne constitue qu'une façon de suppléer approximativement au pouvoir de capture effectif de la flottille. L'analyse passe sous silence des facteurs économiques pouvant influencer sur les captures effectives de la flottille. Si seul le nombre de participants et le niveau des captures sont utilisés dans le modèle, il n'est pas possible de définir les différences de capacité en fonction des types d'engins ou d'autres modes de décomposition; l'indice ne permet donc pas de tenir compte de changements intervenus dans la composition de la flottille et susceptibles d'en avoir sensiblement modifié la capacité d'ensemble.

Il ne sera pas possible de déterminer les effets de l'élimination de différents groupes de participants dans une pêche donnée dans la mesure où la capacité des unités de production individuelles n'est pas définie.

De même, si des modifications sensibles de la réglementation en matière de pêche ou d'autres facteurs influant sur la capacité se sont produites, cette mesure de la capacité peut ne pas être un moyen fiable de déterminer la capacité du moment.

Enfin, la mesure est fondée sur des observations dans le temps de sorte que le stock de ressources et l'intensité de l'utilisation des intrants sous forme de capital a varié.

3.2.2. Analyse par enveloppement des données

Ce type d'analyse utilise des méthodes de programmation linéaire²⁴ pour déterminer soit:

- la production maximum qui peut être obtenue avec un ensemble d'intrants donné, soit
- le niveau minimum d'intrants requis pour produire un niveau et un éventail de production donné.

Les modèles fondés sur la DEA étaient conçus à l'origine pour mesurer l'efficacité technique. Fare et al. (1989) ont proposé une variante du modèle standard orienté vers la production, qui est conçu pour mesurer la production potentielle et l'utilisation de la capacité en supposant une utilisation sans contraintes d'intrants variables. En conséquence, pour se situer à la frontière de la production maximale, les entreprises doivent obtenir de façon efficace la plus grosse production possible pour un niveau donné d'intrants constants. Cette méthode fondamentale a été élaborée par Fare, Grosskopf et Kirkley (2000), qui ont conçu une mesure multiproduction fondée sur une fonction de revenu ou de coût qui pouvait être appliquée à des pêches à espèces multiples. Les entreprises qui ne se situent pas à la frontière peuvent se situer en dessous, soit parce qu'elles utilisent les intrants de façon inefficace soit parce qu'elles utilisent un niveau d'intrants variable inférieur par rapport aux entreprises qui se situent à la limite.

La DEA présente plusieurs aspects qui font d'elle un instrument utile pour mesurer la capacité des pêches. Il est possible d'établir des estimations de la capacité pour les pêches à espèces multiples à condition d'établir certaines hypothèses relativement sûres concernant la nature de la production²⁵. La DEA permet de tenir compte de produits multiples (espèces et catégories commerciales par exemple) et de types d'intrants multiples tels que le capital et le travail. Toutes les possibilités de données sont théoriquement acceptables, depuis les informations les plus limitées (niveau des captures, nombre de sorties en mer et nombre de bateaux) jusqu'aux plus complètes (toute une série de données sur les coûts et les revenus), ces dernières contribuant à améliorer l'analyse.

Le modèle DEA peut également prendre en considération des contraintes relatives à la production de certaines espèces (captures accessoires ou limitation du nombre de sorties par exemple). La DEA définissant l'efficacité et la capacité de chaque entreprise, elle peut être utilisée pour définir les unités opérationnelles (bateaux ou catégories de tailles de bateaux) pouvant être mises hors service pour satisfaire différents objectifs.

Des estimations de capacité peuvent également être établis pour différents groupes d'entreprises (par région ou catégories de tailles de bateaux par exemple) tandis qu'il est possible de déterminer le nombre d'unités opérationnelles en additionnant les capacités de chaque unité jusqu'à ce que soit atteint l'objectif fixé. Lorsque l'on dispose de données sur les coûts des intrants et les prix des produits, il est possible d'utiliser la DEA pour mesurer l'efficacité technique et l'efficacité de la répartition des entreprises; en d'autres termes, le modèle permet de calculer la réduction des coûts ou l'augmentation des revenus obtenus en produisant de façon efficace l'éventail de production optimale²⁶.

A l'instar des autres méthodes de mesure de la capacité, la DEA présente un certain nombre d'inconvénients potentiels.

En premier lieu, elle pose un problème relativement important: il s'agit fondamentalement d'un modèle déterministe. Les variations aléatoires de la production mesurée (qui peuvent être causées par une erreur de mesure ou, plus simplement, par une fluctuation normale du niveau des captures) sont

²⁴ La programmation mathématique, qui inclut la programmation linéaire, est l'optimisation d'une fonction objective établie à partir d'une série de contraintes.

²⁵ Les produits et les intrants augmentant dans des proportions fixes, le modèle, s'il suppose et impose la séparabilité de Leontief, ne l'expérimente pas.

²⁶ L'efficacité *technique* correspond au niveau maximum de production obtenu au moyen des intrants (capital et travail par exemple) à la disposition de l'entreprise. L'efficacité *de la répartition* du choix des intrants suppose la sélection de l'éventail d'intrants permettant d'obtenir une quantité de produits donnée pour un coût minimum compte tenu des prix courants des intrants.

interprétées comme une absence d'efficacité et influent sur la position à la frontière. En effet, le modèle suppose que les bateaux seraient en mesure de reproduire les niveaux de capture les plus élevés observés. La documentation économique décrit des recherches menées récemment sur des méthodes destinées à surmonter ce problème.

En outre, la production potentielle est fondée sur la réalité telle qu'elle a été observée ainsi que les conditions économiques et écologiques qui prévalaient au moment où ont été faites les observations. Si les pêcheurs n'avaient pas atteint cette capacité auparavant, il peut se révéler impossible de définir la véritable capacité technique et l'évolution des conditions peut avoir modifié la production des pêcheurs au moment considéré.

3.2.3. Analyse stochastique de la frontière de production (SPF)²⁷

L'analyse SFP est une méthode économétrique qui peut être utilisée pour évaluer la production potentielle maximum (captures) compte tenu des facteurs de production observés (Kirkley et Squire, 1998). Il est possible d'utiliser la fonction de frontière de production estimée pour évaluer la capacité d'un bateau, d'une entreprise ou d'un pêcheur en prévoyant la production avec le niveau effectif d'intrants fixes et le niveau maximum d'intrants variables.

L'analyse SFP peut être utilisée pour calculer et l'efficacité technique et l'efficacité de la répartition lorsqu'il existe des données sur les prix des intrants et des produits²⁸. Ses avantages par rapport aux autres méthodes sont qu'elle est conçue pour traiter des données bruitées et qu'elle permet d'évaluer les erreurs standard et les intervalles de confiance.

Bien que l'analyse SFP comporte les mêmes inconvénients que la DEA à des degrés divers, les difficultés et hypothèses que comporte habituellement l'analyse de paramètres existent également. La sélection d'une répartition pour les effets de l'inefficacité peut influencer sur la mesure de la capacité. L'analyse SFP n'est affinée que pour des technologies fondées sur l'utilisation d'un seul produit sauf si l'on suppose qu'il existe un objectif de réduction des coûts à un niveau minimum.

Pour pouvoir prendre en ligne de compte des produits multiples existant dans une pêche à espèces multiples, l'analyse SFP doit représenter la technologie de production sous la forme d'un produit unique en tant que fonction de produits normalisés. La représentation de la participation au processus de production est limitée si le prix, la capturabilité et les coûts de production des espèces sont hétérogènes. Les besoins de données portent notamment sur les quantités de produits et d'intrants des entreprises ou des bateaux mais des modèles plus élaborés peuvent être évalués lorsque des prix sont disponibles.

3.3. Résumé

S'il est vrai que les indicateurs de type qualitatif présentent des limitations, ils peuvent toutefois révéler l'existence d'un problème de surcapacité dans une pêcherie. A lui seul, aucun indicateur qualitatif n'est suffisant mais il est possible d'utiliser une combinaison d'indicateurs pour déterminer si un tel problème existe. Les indicateurs qualitatifs révèlent une surcapacité à un instant donné mais ils ne révèlent ni l'ampleur du problème ni le sens de l'évolution. De surcroît, les compétences de l'analyste peuvent influencer sur l'application de ces indicateurs.

Même lorsque les données sont limitées, les techniques de mesure quantitatives de la capacité peuvent fournir des informations sur la production potentielle et sur le nombre d'unités opérationnelles. Lorsque les données disponibles permettent d'utiliser soit l'analyse SFP soit la méthode DEA, on dispose alors d'un éventail d'informations beaucoup plus riche en matière de gestion. Étant donné que ces deux méthodes sont fondées sur des informations concernant le nombre des bateaux, les gestionnaires peuvent définir des mesures pour des composantes spécifiques de la flottille ou disposer de plus de facilité pour concevoir des programmes de réduction de la capacité.

²⁷ Cette section est extraite de Kirkley et Squires (1998) ainsi que de Coelli, Tim, D.S. Pradada Roa et George E. Battese (1998) *An Introduction to Efficiency and Productivity Analysis*, Kluwer Academic Publishers, Boston.

²⁸ L'efficacité *technique* correspond au niveau maximum de production obtenu au moyen des intrants (capital et travail par exemple) à la disposition de l'entreprise. L'efficacité *de répartition* du choix des intrants suppose la sélection de l'éventail d'intrants permettant d'obtenir une quantité de produits donnée pour un coût minimum compte tenu des prix courants des intrants.

Quoiqu'il en soit, il est prudent d'utiliser des analyses bioéconomiques pour déterminer les caractéristiques effectives du système de gestion à appliquer afin d'obtenir des réductions de la capacité, déterminer le nombre de bateaux de chaque type qui doit être éliminé ou la réglementation qui s'appliquera le mieux aux différentes méthodes de gestion de la pêche dans des pêcheries caractérisées par un niveau d'exploitation important, moyen ou limité ou à la pêche artisanale.

4. Vue d'ensemble des études de mesure de la capacité

Mesurer la capacité et son taux d'utilisation dans différents secteurs de l'économie n'est pas un phénomène nouveau²⁹. Des études sur la capacité et l'efficacité ont été réalisées pour l'agriculture, les professions de santé et certains secteurs de l'industrie de même que pour les pêches sur la plan nationale et à l'étranger.

Ainsi, Morrison (1985) a utilisé les données annuelles sur l'industrie manufacturière aux Etats-Unis de 1954 à 1980 pour élaborer et comparer les indices classiques et de nouvelles mesures d'utilisation de la capacité économique. Des limites de production stochastiques ont été utilisées pour réaliser une étude comparative des producteurs de blé au Pakistan (Battese et Broca, 1996) et pour déterminer l'efficacité technique de 26 compagnies des eaux dans les zones rurales du Nevada (Bhattacharyya et al., 1995). Reinhard et Thijssen (1998) ont eu recours à une méthode fondée sur des fonctions de production à distance pour définir et évaluer une mesure de l'efficacité d'utilisation des ressources en utilisant un ensemble d'exploitations laitières néerlandaises pour caractériser une pollution non ponctuelle à la source, tandis que Fare et al.(1989) ont eu recours à une méthode non fondée sur l'utilisation de paramètres pour mesurer la capacité, la concurrence et l'efficacité dans les hôpitaux.

Ces études donnent une indication des critères de mesure de la capacité en usage dans de nombreux secteurs et largement appliqués par les scientifiques ainsi que par toute une série de gestionnaires et de décideurs. Ce qui est nouveau c'est la volonté des responsables de la gestion des pêches de répondre de façon explicite aux problèmes de capacité qui se posent dans les pêcheries.

S'il est souvent question des niveaux excessifs d'utilisation de la capacité dans nombre d'études sur les pêches internationales et les pêches des Etats-Unis, la nature unique de la plupart des pêches est rarement prise en considération lorsque des méthodes classiques de mesure de la capacité sont appliquées. Les méthodes classiques supposent l'existence de marchés relativement efficaces du point de vue de la répartition des biens et services (produits) utilisés dans le processus de production.

Dans la plupart des pêches des Etats-Unis et des pêches internationales, il existe d'importants facteurs externes (facteurs externes d'appartenance générale) qui se traduisent par une série d'incitations pouvant entraîner une répartition gravement faussée des ressources utilisées dans le processus de production. L'un des symptômes de cette mauvaise répartition est l'utilisation excessive par le secteur de capital et de travail pour pêcher du poisson.

Il en résulte que les évaluations de l'utilisation de la capacité fondées sur les méthodes actuelles d'analyse par enveloppement des données (DEA) et de frontières de production stochastiques (SPF) font apparaître un très important excès de capacité dans les pêches libres d'accès et dans les pêches libres d'accès réglementées dans lesquelles une réglementation portant sur le contrôle et le suivi est appliquée pour tenter de limiter le niveau des captures.

De plus, pour les responsables de la gestion des pêches, ces méthodes conçues pour mesurer l'excès de capacité dans les pêches libres d'accès réglementées ne tiennent pas compte comme il conviendrait de la surcapacité résultant des facteurs externes.

4.1. Mesure de la capacité dans les pêches mondiales

Le problème de la capacité de pêche suscite un intérêt croissant depuis une dizaine d'années tant au niveau national que dans les différents pays et il est souvent fait référence aux études de portée internationale destinées à mesurer la capacité de pêche à l'échelle mondiale pour démontrer comment les investissements excessifs consentis dans les techniques de pêche ont décimés les stocks mondiaux de poissons.

Ainsi, Fitzpatrick (1995) a calculé que l'effort de pêche moyen avait augmenté de 270 pour cent entre 1965 et 1995, soit un taux de croissance annuel moyen de 9 pour cent. Cet accroissement de la capacité de pêche s'est accompagné d'une augmentation du nombre des bateaux, qui est passé de 0,6 million en 1970 à 1,2 million en 1992, soit une augmentation annuelle moyenne de 2,2 pour cent.

²⁹ Le Bureau des statistiques évalue régulièrement sur le plan quantitatif les niveaux de capacité industrielle des principaux secteurs de l'économie des Etats-Unis.

Garcia et Newton (1995) ont estimé que la capacité de pêche mondiale devait être réduite de 25 pour cent pour que les recettes puissent couvrir les coûts d'exploitation et de 53 pour cent pour que les recettes puissent couvrir l'ensemble des coûts. De même, une diminution substantielle de la capacité mondiale des flottilles - jusqu'à 50 pour cent - serait nécessaire pour que les niveaux de capacité correspondent à un rendement durable de la ressource (Mace, 1996).

Dans d'autres études, telles que la synthèse des résultats de différentes analyses (DEA et analyses des crêtes) de la capacité de pêche fondée essentiellement sur des informations concernant les intrants relatives à certaines pêches du Canada et d'Etats membres de la FAO (Hsu, 2000) ont permis de conclure que:

- la pêche de poissons de fonds de la côte Atlantique a fait l'objet d'un excès de capacité entre 1984 et 1991;
- la pêche de saumons du Pacifique a fait l'objet d'un important excès de capacité entre 1984 et 1995;
- la pêche de la côte Atlantique toutes espèces confondues a fait l'objet d'un léger excès de capacité entre 1984 et 1991 et
- les pêches mondiales par capture ont donné lieu à d'importants excès de capacité.

4.2. Mesure de la capacité dans certaines pêches commerciales

Bien que la documentation sur la capacité des pêches commerciales ne soit pas abondante, différents documents et études de cas ont permis de mettre en lumière certains aspects de ce problème complexe:

- Kirkley, Squires, Alam et Omar (1999) ont donné des estimations de la capacité pour la pêche à la seine coulissante en Malaisie;
- Banks (1998) a évalué le programme d'élimination de bateaux de pêche de l'Union européenne conçu pour obtenir une réduction de 20 pour cent des activités de pêche au chalut de fond et de 15 pour cent pour la pêche au chalut à perche des stocks benthiques;
- Bardarson et Vassdal (date inconnue) ont eu recours à la DEA pour définir la productivité totale des facteurs de la flottille de chalutiers norvégiens de 1985 à 1996;
- Cook (1990) a conçu un modèle bioéconomique dynamique pour déterminer l'efficacité de différentes méthodes de gestion en vue de réduire la capacité de la pêche au flétan au Canada et en améliorer les retombées sociales;
- Le Gouvernement japonais (2001) a évalué la capacité de ses pêcheries intérieures et a conclu qu'il existait un excès général de capacité dans les pêcheries côtières; en conséquence, des programmes visant à retirer des bateaux sont en cours d'application dans la pêche à la seine coulissante et la pêche au chalut au large à grande échelle lorsque la capacité a été jugée excessive.

L'examen réalisé par Ward et al. (2000) constitue une source d'information qui peut aider à déterminer si l'excès de capacité constitue un problème grave dans une pêcherie donnée. Il s'appuie sur la documentation publiée disponible dans laquelle sont évalués les niveaux de capacité des pêcheries des Etats-Unis à l'aide de ces mesures reconnues de la capacité et du taux d'utilisation de la capacité.

4.2.1. Études antérieures

C'est Ballard et Roberts (1977) qui, les premiers, se sont efforcés d'évaluer les niveaux de capacité dans les pêches aux Etats-Unis. Ils ont eu recours à la méthode des crêtes pour évaluer les taux d'utilisation de la capacité pour dix pêcheries côtières du Pacifique qui, en 1973, représentaient 86 pour cent en valeur et 72 pour cent en poids des captures réalisées dans cette région. En 24 ans, le tonnage des bateaux opérant dans ces pêcheries a augmenté de 197,4 pour cent et la valeur réelle de la pêche de 65,4 pour cent seulement tandis que les captures diminuaient de 0,5 pour cent. Le tableau 1 indique que le niveau d'utilisation de la capacité a diminué au cours de la période analysée.

Néanmoins, cette méthode présente certaines lacunes. En premier lieu, les chiffres indiquent qu'il existe un potentiel d'accroissement des captures sans qu'il soit nécessaire de consentir de gros investissements en capital. En d'autres termes, un taux d'utilisation de la capacité de 50 pour cent ne signifie pas que la flottille aurait une meilleure efficacité économique si sa taille était réduite de 50 pour cent. En deuxième lieu, l'évolution des conditions météorologiques ou des stocks biologiques peut conduire à exagérer la capacité potentielle de capture de la flottille, de sorte que les années de

crête les chiffres apparaissent anormalement élevés et les années intermédiaires défavorables. En troisième lieu, l'évolution technologiques utilisée pour évaluer la production potentielle par unité d'intrant correspond à la modification en pourcentage de la production unitaire des intrants pendant la période située entre les crêtes et peut à ce titre être influencée par la réglementation et l'évolution des niveaux de compétence de la main d'œuvre, qui peuvent fausser l'évolution des taux d'utilisation de la capacité.

Smith et Hanna (1990) ont évalué les taux d'utilisation de la capacité pour la pêche au chalut de fond dans l'Etat de l'Oregon entre 1976 et 1985. Ces taux ont été obtenus en multipliant le nombre de bateaux par la taille, l'efficacité technique et le nombre de sorties de chacun d'eux. Le tableau 2 indique que ces taux ont atteint un niveau maximum en 1976 et qu'ils sont tombés à 3,9 pour cent en 1980.

Tableau 1: Taux d'utilisation de la capacité dans dix grandes pêcheries de la côte Pacifique (Ballard et Roberts, 1977)

ANNÉE	ESPÈCES									
	GERMON	DORMEUR DU PACIFIQUE	CRABE ROYAL ET CRABE DES NEIGES	POISSON DE FOND	HARENG	SAUMON (FILET MAILLANT)	SAUMON (LIGNE) DE TRAÎNE	SAUMON (SEINE COULIS-SANTE)	CREVETTES	THON TROPICAL
1956	92.7			100.0*						
1957	107.3*			102.3*						
1958	69.6			100.0*	100.0*					
1959	89.3	100.0*	88.3							73.4
1960	49.6	90.3	84.8	57.8	49.9	28.1	2.8	7.2	85.2	78.4
1961	48.1	81.2	100.0*	56.2	46.0	27.6	3.4	12.2	100.0*	100.0*
1962	64.2	58.3	83.5	68.0	70.6	22.1	3.7	14.0	68.4	85.9
1963	80.8	60.9	100.0	67.8	68.1	15.5	5.0	12.5	70.0	85.6
1964	67.3	53.2	76.3	64.9	69.5	24.1	4.8	17.4	55.4	100.0*
1965	46.5	59.0	100.0*	74.5	53.1	33.6	4.5	10.2	60.0	93.7
1966	37.5	84.8	67.9	67.1	29.6	27.2	3.7	18.3	100.0*	75.4
1967	48.0	90.8	66.5	58.4	27.0	18.8	4.0	8.2	67.0	100.0*
1968	47.7	100.0*	29.9	61.1	60.3	16.8	2.9	15.7	84.1	77.8
1969	36.2	73.5	20.8	61.1	47.2	15.5	2.1	11.3	73.4	74.1
1970	47.2	82.2	18.5	58.4	30.2	28.4	3.1	13.8	100.0*	76.8
1971	39.1	47.2	26.1	41.2	10.3	18.2	3.1	12.9	83.2	61.2
1972	44.6	27.4	34.8	53.4	26.2	15.3	2.5	9.0	66.4	53.0
1973	33.6	14.3	21.1	52.0	19.4	11.5	2.8	7.6	74.4	51.0
1974										46.5
1975										42.6

* l'évaluation des tendances fait apparaître une année de crête

Tableau 2: Taux d'utilisation de la capacité de la flottille de chalutiers dans l'Etat de l'Oregon de 1976 à 1985 (Smith et Hanna, 1990)

ANNÉE	CAPACITÉ D'UTILISATION DE LA FLOTTILLE*	CAPACITÉ DE CAPTURE EN NOMBRE DE TONNES NETTES	UTILISATION EN % (CAPTURE / CAPACITÉ)
1976	74 480	6 258	8,4
1977	80 322	5 235	6,5
1978	131 487	7 958	6,1
1979	216 792	11 389	5,3
1980	238 294	9 356	3,9
1981	220 382	11 326	5,1
1982	294 240	15 810	5,4
1983	278 051	16 233	5,8
1984	245 448	11 650	4,7
1985	206 949	11 612	5,6

* Produit de la capacité de la flottille indiquée dans le tableau 2 de l'étude Smith et Hanna (1980)

L'élimination des bateaux étrangers entre 1976 et 1982 a entraîné un triplement de la capacité de la flottille nationale, des bateaux neufs et de plus grande taille venant s'ajouter aux bateaux présents. L'accroissement des captures sébastes à partir de 1981 a entraîné un accroissement des taux d'utilisation de la capacité jusqu'en 1983. La récession survenue en 1982 a entraîné un accroissement des coûts fixes et variables dans la pêcherie qui s'est traduit par une réduction de la taille de la flottille (deuxième colonne du tableau 2) tandis qu'une nouvelle réglementation entraînait une diminution des niveaux de capture (troisième colonne du tableau 2) qui s'est traduite par une augmentation des taux d'utilisation de la capacité après 1984.

Cette analyse démontre qu'une mesure de gestion donnée ne peut à elle seule permettre de maîtriser de façon efficace l'augmentation de la capacité.

4.2.2. Autres études de mesures de la capacité

La méthode d'**analyse par enveloppement des données (DEA)** a été appliquée par Kirkley et Squires (1999) et par Kirkley et al. (1999) pour évaluer la capacité des pêcheries nationales aux Etats-Unis.

Ces études ont consisté à appliquer la DEA à des groupes de données concernant dix bateaux pêchant la coquille saint Jacques dans l'Atlantique nord-ouest pour les années 1987 à 1990. Elles ont fait apparaître un important excès de capacité par rapport au niveau de capture durant ces années dans cet échantillon de la flottille. Les bateaux exploités de façon efficiente pouvaient accroître leur production totale d'environ 50,8 pour cent entre 1987 et 1990. Avec un nombre optimal de jours en mer et de marins, ils auraient pu, sur 285 jours et sous réserve que l'état de la ressource le permette, accroître encore leur production de 39,9 pour cent.

Il est apparu que le taux d'utilisation de la capacité par sortie en fonction des contraintes observées en matière de production et de ressource était très faible mais relativement élevé en termes d'efficacité technique. Il est également apparu que le manque d'efficacité technique constituait une des principales raisons pour lesquelles les bateaux n'étaient pas exploités à un niveau proche de la capacité optimale mais les taux d'utilisation de la capacité différaient en fonction des critères de mesure utilisés. Ils étaient ainsi beaucoup plus élevés lorsqu'ils étaient mesurés par rapport au nombre observé de jours de pêche par an plutôt que par rapport au nombre optimal de jours de pêche par an (96,6 pour cent au lieu de 85,6 pour cent respectivement, par exemple).

Edwards et Murawski (1993) ont conçu un **modèle bioéconomique** pour évaluer les avantages économiques qui pourraient découler d'une exploitation efficace de la pêcherie aux poissons de fonds de Nouvelle Angleterre. Bien qu'elle n'ait pas porté directement sur la capacité, leur étude a fait apparaître que cette pêcherie pouvait générer d'importants avantages nets si elle était exploitée au niveau social optimal. Le tableau 3 indique que l'effort de pêche optimal a été estimé à un niveau

inférieur de 70 pour cent à l'effort observé en 1989. L'excès d'effort a été évalué à 60 pour cent pour la morue de l'Atlantique, 70 pour cent pour la limande à queue jaune et 80 pour cent pour l'aiglefin.

Une mesure de l'utilisation de la capacité fondée sur la production permet d'estimer le niveau des captures potentiellement réalisable par rapport au niveau effectif. Toutefois, la méthode fondée sur les intrants utilisée par les deux chercheurs a permis de déterminer le niveau d'effort nécessaire en vue d'obtenir le maximum d'avantages nets pour le pays dans son ensemble. En permettant de déterminer le niveau optimal d'intrants nécessaire pour obtenir un niveau de production donné, l'étude a donné une indication de l'important niveau d'excès de capacité caractérisant apparemment cette pêcherie.

Tableau 3: Exploitation efficiente des ressources en poissons de fonds en Nouvelle Angleterre, 1989 (Edwards et Murawski, 1993)

ESPÈCES/ENGINS	EFFORT DE PÊCHE		
	EFFECTIF	DURABLE	OPTIMUM SOCIAL
Chalut à grément: toutes espèces	75	49	22
Morue de l'Atlantique	80	71	31
Limande à queue jaune	57	26	17
Haddock	145	42	28

Kirkley et Squires (1986) ont utilisé une **méthode hédonique** pour mesurer la valeur en capital et l'investissement dans la pêche au chalut à grément de Nouvelle Angleterre. Un indice des valeurs du stock en dollars constants a été évalué à partir d'un sous-échantillon de la flottille de pêche. Le tableau 4 indique que les fluctuations des investissements en capital ne correspondaient pas nécessairement au décompte des bateaux. Le nombre des chalutiers a augmenté chaque année après 1965. Toutefois, les niveaux du stock ont fluctué au cours de la période, diminuant même durant quatre années.

Tableau 4: Indices des équipements en fonction de la valeur (dollar constant) et du décompte des bateaux (Kirkley et Squires, 1988)

ANNÉE	STOCK (CAPITAL)					
	VALEUR (Dollar constant)			DÉCOMPTÉ DES BATEAUX		
	CHALUTIER*	FILET DE SURFACE	TOTAL	CHALUTIER*	FILET DE SURFACE	TOTAL
1965	100	100	100	100	100	100
1966	111	91	105	102	94	104
1967	152	70	119	109	77	106
1968	110	95	103	104	106	103
1969	113	79	98	104	106	101
1970	99	51	80	108	74	102
1971	91	79	86	108	83	104
1972	104	48	89	108	74	110
1973	109	44	92	105	79	112
1974	82	26	72	107	49	117
1975	112	32	96	105	66	124
1976	80	47	83	109	202	132
1977	111	87	115	107	202	141
1978	144	79	133	116	189	148
1979	175	168	190	137	313	186
1980	201	211	222	158	440	212
1981	167	185	192	158	413	210

* Type d'engins en fonction du nombre de jours en mer

Di Jin *et al.* (2000) ont appliqué une méthode similaire pour réaliser une étude de la productivité totale des facteurs selon des évolutions distinctes de l'abondance des stocks obtenus grâce à une

amélioration de l'efficacité technique pour la même pêcherie. La diminution générale annuelle de la productivité totale des facteurs constatée dans la pêcherie aux poissons de fonds de Nouvelle Angleterre entre 1964 et 1993 (6,6 pour cent) était due essentiellement à une diminution de l'abondance des stocks. Corrigée de la diminution de l'abondance des stocks, la productivité totale des facteurs a en fait augmenté de 4,8 pour cent par an en moyenne.

Ces résultats confirment que le problème fondamentale qui se pose aux pêcheries de poissons de fonds de Nouvelle Angleterre est un excès de capacité.

Le Service national des pêches maritimes (Ward *et al.*, 2001) a réalisé une **étude qualitative** pour mesurer la surcapacité, qui s'inscrivait dans le cadre d'une évaluation générale des niveaux de capacité dans les pêcheries gérées à l'échelon fédéral.

Une première évaluation qualitative a permis de déterminer qu'un problème de surcapacité digne d'appeler l'attention des gestionnaires responsables se posait dans 55 pour cent des pêcheries gérées à l'échelon fédéral analysées dans sept rapports de portée régionale. Les pêcheries ne connaissant pas de problème de surcapacité étaient notamment les suivantes: deux pêcheries à contingents transférables de la côte est, plusieurs pêcheries d'espèces pélagiques à faible valeur de côte est et ouest et différentes pêcheries dans lesquelles était pratiquée une pêche aux petits métiers, généralement à temps partiel, ou une pêche de subsistance, de la côte occidentale du Pacifique et des Antilles sous juridiction des Etats-Unis.

Ces résultats indiquent que le problème de surcapacité qui se pose dans les pêcheries gérées à l'échelon fédéral est un problème qui appelle une solution de la part des responsables de la gestion.

4.3. Mesure de la capacité dans le secteur de la pêche récréative

Les problèmes de capacité ne se posent pas seulement dans le secteur de la pêche commerciale; ils se posent également dans le secteur de la pêche récréative. De plus, une capacité de pêche récréative excessive a été définie comme préoccupante lorsque les données nécessaires pour concevoir des mesures de maîtrise de la capacité n'existaient pas et que la notion de pêche récréative était mal comprise (Kirkley, 1998)

Définir et mesurer les niveaux de capacité dans le secteur de la pêche récréative est une tâche complexe. En premier lieu, parce que dans ce domaine la production n'est pas fonction du tonnage ou du nombre de poissons capturés mais du plaisir éprouvé. Bien que ce plaisir soit lié au nombre de poissons capturés, il dépend également d'autres facteurs. Malheureusement, on ne dispose généralement pas de données pour mesurer la qualité du plaisir procuré par la pêche, le potentiel de plaisir maximum que peut éprouver le pêcheur, voire le niveau maximum de capture possible.

Un deuxième problème se pose: celui de déterminer le point d'équilibre entre travail et plaisir et la manière dont il influe sur l'évaluation ultérieure de la satisfaction associée à la pêche ou du niveau des services offerts. Enfin, il est indispensable de pouvoir déterminer la demande de sorties en mer pour pouvoir évaluer la capacité de la pêche récréative.

Optant pour une approche fondée sur la production physique, Kirkley (1998) a évalué la capacité et l'utilisation de la capacité pour la pêche récréative du Golfe du Mexique et de la côte Atlantique de 1986 à 1995 en définissant la capacité comme le niveau de prises potentielles maximum en termes de nombres de sorties de pêcheurs en ayant recours à la méthode des crêtes (Tableau 5).

En ce qui concerne l'utilisation de la capacité, les pêcheurs s'adonnant à la pêche récréative prenaient une quantité de poissons inférieure au niveau maximum qu'ils auraient pu prélever si la ressource ou un autre facteur n'avaient pas limité leur niveau de prise mais des hypothèses extrêmes ont été retenues pour utiliser cette définition de la capacité et de l'utilisation de la capacité.

Tableau 5: Captures et effort de pêche dans les pêcheries récréatives de l'Atlantique et du Golfe du Mexique de 1985 à 1995 (Kirkley, 1998)

ANNÉE	DÉBARQUEMENTS	SORTIES	DÉBARQUEMENTS PAR SORTIE	CAPACITÉ	TAUX D'UTILISATION DE LA CAPACITÉ
1986	407	60	6,78	407	100
1987	272	51	5,33	346	79
1988	291	59	4,93	400	73
1989	248	49	5,08	332	75
1990	250	46	5,43	312	75
1991	385	58	6,63	393	98
1992	292	53	5,51	360	81
1993	284	51	5,57	346	82
1994	331	58	5,51	393	84
1995	312	58	5,38	393	79

D'une part, il a été supposé que la demande de pêche récréative devait pouvoir être distinguée de la demande de tous les autres biens et services, y compris les autres activités récréatives; plus généralement, lorsque les consommateurs achètent différents biens et services ils les regroupent en catégories composites telles que: nourriture, logement, habillement et loisirs. Toutefois, cette hypothèse en matière de séparabilité permet d'analyser la demande de pêche récréative et ultérieurement son utilité sans avoir à procéder à une analyse de la demande pour l'ensemble des biens et services. D'autre part, la méthode des crêtes s'appuie sur la production maximum par unité d'intrant (sortie en mer) et l'adapte en fonction de l'évolution des techniques dans le temps. Toutefois, dans l'étude, il a été supposé que le niveau technologique demeurerait constant dans le temps.

En conséquence, les captures potentielles maximales effectives ne constituent pas un bon indicateur de la capacité ou une évaluation d'utilisation de la capacité dans le secteur de la pêche récréative. Compte tenu des pratiques de pêche récréative générales et traditionnelles, elles représentent toutefois une limite supérieure possible des dites captures.

4.4. Mesure de la capacité dans le secteur de la pêche artisanale

La question de la mesure de l'utilisation de la capacité dans le secteur de la pêche artisanale n'est pas traitée dans la documentation spécialisée.

Si des taux d'utilisation comparables peuvent être calculés pour des entreprises pratiquant la pêche commerciale à petite, à moyenne ou à grande échelle, les artisans pêcheurs et les pêcheurs pratiquant la pêche aux petits métiers sont souvent tributaires de productions multiples pour pouvoir assurer leur survie économique, voire leur survie tout court.

Pour pouvoir appliquer les mesures d'utilisation de la capacité existante à la pêche aux petits métiers et à la pêche artisanale, il faudrait supposer que les produits sont séparables. Or, si l'on considère la capacité indépendamment des autres produits nécessaires pour assurer la survie, les mesures d'utilisation de la capacité disponibles qui ne reposent que sur les niveaux des produits ou des intrants risquent de ne pas donner au gestionnaire responsable suffisamment d'informations pour tenir dûment compte des pêcheurs pratiquant la pêche artisanale ou la pêche aux petits métiers.

4.5. Résumé

Des études sur la capacité de différentes pêcheries ont été réalisées au fil des années à partir de différentes techniques de mesure qualitative et quantitative. Elles démontrent généralement que l'excès de capacité constitue un problème de gestion dans les pêcheries où des mesures ont été réalisées.

Le recours à des méthodes différentes pour mesurer la capacité à différentes époques interdit généralement toute comparaison directe des évaluations de la capacité concernant les différentes

pêcheries. Les études démontrent également que de nombreuses hypothèses sont nécessaires pour réaliser des estimations, notamment dans le secteur de la pêche récréative. Une méthode normalisée de mesure de la capacité est nécessaire pour rendre possible les comparaisons entre pêcheries, entre échelles de production et entre périodes.

Toutefois, pour conclure sur une note plus optimiste, si des comparaisons entre pêcheries, entre régions ou entre périodes ne sont pas possibles, ces études de cas montrent bien l'intérêt que suscitent les problèmes d'excès de capacité et leur gravité dans les secteurs de la pêche commerciale et récréative. Des estimations de la capacité n'existant pas dans la documentation spécialisée pour de nombreuses pêches réglementées, il faut prévoir davantage d'analyses si l'on souhaite que les décideurs et les gestionnaires privilégient la réduction de la surcapacité en tant que stratégie propre à garantir une pêche durable.

Les études de cas indiquent qu'un certain nombre de difficultés doivent être résolues avant qu'il soit possible d'estimer la capacité dans les pêches à espèces, à secteurs, à productions et à campagnes multiples ainsi que dans la pêche artisanale et récréative. De surcroît, les évaluations de portée mondiale et les études de cas individuels montrent que la distinction entre les notions d'excès de capacité et de *surcapacité* n'ont pas été intégrées de façon explicite dans les estimations sur la capacité des pêches.

5 Stratégies de gestion de la capacité

5.1. Reconnaître les problèmes de capacité

Les niveaux excessifs de la capacité de pêche ont été reconnus responsables pour une large part:

- de la dégradation des ressources halieutiques marines,
- de la dissipation du potentiel de production vivrière et
- d'un important gaspillage économique, se manifestant plus particulièrement sous la forme d'un excès d'intrants.

Toutefois, bien que de nombreux scientifiques de différentes disciplines aient souligné la nécessité de résoudre les problèmes liés à la capacité, rares ont été les mesures directes adoptées dans la pratique pour résoudre les problèmes d'*excès de capacité* et de *surcapacité*, notamment dans le domaine de la pêche. Cependant, la situation est en cours d'évolution. La mondialisation du phénomène et l'effet d'une capacité de pêche excessive sur l'état biologique et économique de nombreuses pêcheries à travers le monde est une source croissante de préoccupation depuis quelques années (FAO, 1997).

Ainsi, en 1998, la FAO a créé un groupe de travail technique sur la gestion de la capacité de pêche, qui est chargé d'examiner les différentes questions liées aux méthodes de mesure, de surveillance, de gestion et de limitation, aux aspects politiques et institutionnels de plus large portée ainsi qu'aux dimensions du problème spécifiques à la haute mer. Le groupe de travail a souligné qu'il était impératif pour les pays et pour la communauté internationale en général de prendre des mesures pour résoudre et prévenir les problèmes de *surcapacité*, conformément à ce qui était recommandé dans le Code de conduite pour une pêche responsable de 1995 et il est parvenu à un large consensus quant à la nécessité:

- de concevoir des méthodes de mesures et des mécanismes de surveillance mieux adaptés, notamment un programme d'immatriculation des bateaux de pêche;
- d'accorder beaucoup plus d'importance à la surveillance des flottilles et à l'évaluation de leur dynamique;
- d'adopter des politiques spécifiant clairement les conditions d'accès;
- d'accorder davantage de priorité aux méthodes de gestion visant à corriger plutôt qu'à bloquer la tendance générale à la surpêche et au surinvestissement qui découle de la liberté d'accès;
- de réévaluer et renforcer les méthodes de gestion actuellement utilisées et appliquées, en reconnaissant que ces méthodes sont fonction des situations;
- d'aborder la question de la réduction de la capacité avec précaution afin d'éviter les effets d'entraînement et de suivre de près les effets induits des programmes de destruction.

5.2. Intégrer les problèmes de capacité dans la gestion

Les méthodes de gestion proposées pour résoudre le problème de capacité dans le secteur de la pêche industrielle n'intègrent généralement pas de façon explicite les deux notions distinctes d'*excès de capacité* et de *surcapacité*. De surcroît, même dans les cas où des distinctions ont été établies entre les mesures d'ajustement des incitations et les mesures de suppression des incitations, les effets de ces mesures de gestion et leurs conséquences respectives sur la *surcapacité* n'ont pas été distingués de leurs effets sur l'*excès de capacité*.

La plupart des méthodes de gestion proposées pour résoudre le problème de la capacité dans le secteur de la pêche commerciale n'ont pas non plus établi de distinctions entre les systèmes de production à petite et à grande échelle. De même, les questions d'*excès de capacité* et de *surcapacité* dans le secteur de la pêche récréative et artisanale n'ont pas non plus été traitées de façon explicite dans les méthodes de gestion.

Il n'a pas non plus été établi de relation entre les réglementations destinées à gérer la capacité et les objectifs stratégiques de gestion des pêches. La plupart des réglementations proposées en matière de gestion de la capacité suppose de façon implicite ou explicite que l'objectif souhaité est l'efficacité économique. Dans la réalité, le maintien de communautés vivant de la pêche commerciale ou de la pêche artisanale pour leur survie peut constituer un objectif social tout aussi important, voire plus

prioritaire. Ainsi, il peut être nécessaire de procéder à une répartition du total des captures entre les pêcheurs pratiquant la pêche commerciale et les artisans pêcheurs qui ne soit pas optimale sur le plan économique et biologique afin de préserver une communauté d'artisans pêcheurs; néanmoins, sous réserve de cette stratégie et de ce choix en faveur d'une répartition non optimale, les captures doivent être effectuées le plus efficacement possible sur le plan économique, c'est-à-dire avec le niveau de capacité minimum pour les deux catégories de pêcheurs.

Ces types de nouveaux problèmes de gestion doivent occuper une place de choix dans le débat sur la capacité de pêche et la nécessité de définir des critères bioéconomiques de deuxième catégorie pour les évaluer doit être réaffirmée.

Lorsqu'une pêche a été définie comme présentant des niveaux d'excès de capacité ou de surcapacité inacceptables, il convient d'élaborer une série de réglementations pour maîtriser la capacité dans l'immédiat et réduire les niveaux de capacité par la suite. Les stratégies en matière de gestion de la capacité ont privilégié les mesures de **suppression des incitations** et les mesures de **modification des incitations** (FAO 1998).

Les **mesures de suppression des incitations** peuvent être considérées comme des mesures conçues pour accélérer la réaction du marché à l'excès de capacité. Ces solutions à court terme atténuent le problème de capacité en interrompant ou en ralentissant son développement mais il ne modifie pas les incitations commerciales qui sont à l'origine de la *surcapacité* dans la pêche³⁰.

Les **mesures de modification des incitations** sont conçues pour éliminer la *surcapacité* en corrigeant les effets commerciaux externes de la liberté d'accès qui existent dans les pêcheries. Ces solutions à long terme visant à corriger la surcapacité modifient le cadre réglementaire pour créer des incitations commerciales propres à réduire les niveaux de capacité dans la pêche³¹.

Cunningham et Greboval (2001) ont expliqué la nécessité de gérer la capacité de pêche et passé en revue les problèmes techniques et questions d'orientation que cela pose. Des principes directeurs fondés sur les dispositions du Code de conduite pour une pêche responsable sont utilisés pour examiner l'origine, les conséquences et la dynamique d'un développement excessif de la capacité de pêche. Notant les problèmes liés au libre accès de même que les questions qui se posent lorsqu'on tente de gérer les pêches relevant de ce régime, les auteurs ont examiné une série de mesures de gestion possibles comme l'introduction d'incitations ou d'obstacles de type économique, l'imposition de contingents individuels, l'imposition de restrictions en matière d'accès et la mise en place d'un système de cogestion - du point de vue de leur aptitude à limiter la capacité de pêche. Les effets et inconvénients possibles de ces mesures ont également été analysés³².

5.3. Mesures de limitation de la capacité fondées sur la suppression des incitations

Ces mesures visent à bloquer les incitations économiques liées sur la liberté d'accès en vue d'accroître la capacité de la flottille. Il peut s'agir notamment:

- de programmes de limitation de l'accès,
- de programmes de rachat,
- de restrictions concernant les engins et les bateaux,

³⁰ L'imposition de moratoires sur les permis ou la mise en place de programmes de limitation du nombre des licences constituent des exemples de ce que le groupe de travail de la FAO a défini comme étant des mécanismes de suppression des incitations. L'accès de nouveaux pêcheurs est bloqué mais pour les pêcheurs présents la situation demeure celle d'une pêche libre d'accès. Il en résulte que la croissance de la capacité est ralentie mais pas stoppée et que la capacité totale n'est pas réduite.

³¹ La pêche au cernier commun du sud-est des Etats-Unis et la pêche au flétan et à la morue charbonnière de la région du nord-ouest constituent deux exemples de pêches pour lesquelles les gestionnaires ont corrigé les incitations commerciales en modifiant l'organisme de gestion et conduit les pêcheurs à limiter leur capacité de pêche.

³² Il existe également des besoins d'ordre administratif et institutionnel pour certains types de pêche comme la pêche en haute mer et la pêche aux petits métiers. Les recommandations contenues dans le document portent sur l'évaluation de la capacité de pêche, le cadre d'orientation, les options existant en matière de gestion, la surveillance et la recherche, la pêche aux petits métiers et la participation du secteur.

- de la fixation d'un total autorisé des captures,
- de la fixation de limites de captures par bateau
- de l'imposition de contingents de pêche individuels.

Les mesures de suppression des incitations destinées à maîtriser la capacité posent un problème d'application. Si une entreprise de pêche est placée dans l'impossibilité de maximiser ses profits pour l'échelle de production qui est la sienne par une mesure de gestion de la pêche, on peut dire qu'une incitation à contourner la réglementation a été créée. En d'autres termes, s'il est possible d'employer une stratégie de pêche différente ou si un autre intrant peut être substitué à l'intrant soumis à contrôle, les pêcheurs peuvent violer l'esprit de la réglementation, par exemple en élargissant un bateau pour répondre à l'imposition d'une limite de longueur. S'il n'est pas possible de contourner la réglementation et que la probabilité d'être pris et condamné est suffisamment faible de sorte que le montant escompté de l'amende soit inférieur à la perte de revenu nette, les pêcheurs peuvent adopter des stratégies pour contrevenir à la réglementation dans sa lettre.

Le moyen de résoudre ces problèmes d'application est de concevoir avec soin les mesures de gestion et de prévoir des pénalités suffisamment lourdes ainsi que des niveaux de répression tels que le montant prévu des amendes décourage les pêcheurs d'envisager de contrevenir à la lettre ou à l'esprit de la réglementation.

Malheureusement, rien ne prouve qu'un strict respect de la réglementation conduise à une réduction de la capacité dans une pêche donnée.

5.3.1. Limitation de l'accès

La limitation du nombre de permis n'est pas en soi une mesure suffisante pour réduire la capacité; elle doit s'accompagner d'autres mécanismes destinés à contrôler le taux d'augmentation de la capacité qui peuvent prendre la forme suivante:

- étoffement du capital (augmentation de la puissance, de la longueur, de la largeur ou du tonnage du bateau);
- modification des engins, des périodes ou des zones de pêche;
- adoption de nouvelles innovations technologiques en matière d'engins de pêche.

L'imposition de limites en matière d'accès ne s'est pas révélée efficace au Mexique par exemple, les organes de contrôle n'ayant pas été en mesure de déterminer si les bateaux en service étaient en possession d'un permis (FAO 1998).

Les modifications apportées au programme de limitation du nombre des permis en vue de résoudre le problème d'étoffement du capital consistent notamment à rendre les permis transférables ou à les fractionner. Dans le premier cas, l'accès de nouveaux pêcheurs est autorisé au fur et à mesure que les pêcheurs déjà en activité quittent la pêcherie. Si la redevance à acquitter revient à prélever une partie des revenus générés par le stock, elle n'empêche pas un accroissement de la capacité dans le long terme. Le taux d'accroissement de la capacité est réduit mais la capacité continue de croître avec le temps.

Les programmes de fractionnement des licences consistent à attribuer à chaque pêcheur opérant dans une pêcherie à accès limité une portion de permis. Pour donner un exemple du type de fonctionnement de ce genre de permis, on peut indiquer que le détenteur d'un tel permis serait tenu de racheter un autre permis partiel à un confrère pour obtenir un permis complet. Il pourrait donc en résulter une diminution du nombre total de détenteurs de permis dans une pêche donnée.

5.3.2. Programmes de rachat

Des programmes de rachat de bateaux et de permis sont proposés. Ils servent de plus en plus d'instruments de gestion destinés à réduire l'excès de capacité dans le secteur de la pêche. Ces programmes consistent; comme leur nom l'indique, à racheter et à retirer de la circulation des bateaux ou des permis pour réduire la capacité de la flotte. Ils sont appliqués depuis un certain temps dans de nombreuses régions du monde: Japon, Etats-Unis, Canada, Norvège, Australie, Communauté européenne et Taiwan notamment.

Les motivations et les objectifs des programmes étaient les mêmes mais les mécanismes d'application différaient, les uns consistant à racheter des permis plutôt que des bateaux tandis que d'autres limitaient l'utilisation du permis ou le droit d'accès à la pêche commerciale. En général, les objectifs des programmes de rachat de bateaux sont les suivants: préservation des stocks de poissons, amélioration de l'efficacité économique par la rationalisation de la flotte et paiements de transfert (aide d'urgence au secteur de la pêche par exemple).

Holland, Gudmundsson et Gates (1999) ont analysé des programmes de rachat de bateaux et de permis dans un certain nombre de pêcheries de la planète pour en évaluer l'efficacité. Ils ont ainsi constaté que, si les objectifs des programmes étaient habituellement les mêmes, les caractéristiques de leur conception différaient considérablement. La conclusion à laquelle ils sont parvenus est que si des programmes de rachat bien conçus peuvent améliorer les effets immédiats de ce type de méthode, les opérations de rachat ne sont généralement pas un moyen efficace d'atteindre l'objectif déclaré, à savoir réduire la capacité.

Dans le meilleur des cas, les programmes de rachat peuvent permettre une réduction provisoire de la capacité; toutefois, dans la mesure où les incitations liées à la liberté d'accès demeurent, l'accroissement de l'abondance des stocks appellera un accroissement de la capacité. Si les incitations commerciales sont corrigées grâce à une modification de la réglementation et de la gestion, il existe une plus grande probabilité que les différents pêcheurs préserveront leurs stocks de ressources (stock de poissons en particulier) de sorte que les programmes de rachat gagneront en efficacité dans la mesure où des rentes sur la ressource sont captées par le mécanisme de régulation qui donne accès à la pêche.

5.3.3. Impositions de restrictions sur les engins et les bateaux

L'imposition de restrictions sur les engins et les bateaux ont pour objet de maîtriser la capacité en contrôlant l'utilisation des facteurs de production entrant dans l'effort de pêche. L'imposition d'un maillage minimum (pêche aux poissons de fond de Nouvelle Angleterre), la limitation du nombre des casiers ou des nasses (pêche au homard de Floride), l'imposition de limites à la longueur des palangres ou interdiction de certains engins (chaluts en Floride) figurent au nombre des méthodes employées dans différentes pêcheries. La réglementation des caractéristiques physiques des bateaux est également un moyen utilisé pour maîtriser la capacité.

De manière générale, les pêcheurs contournent la réglementation en substituant d'autres intrants ou de nouveaux types d'engins aux engins et aux intrants soumis à restrictions. Les restrictions imposées en ce qui concerne la longueur des bateaux ont ainsi été contournées par une augmentation de la largeur ou de la puissance des moteurs. Dans la pêche de poissons téléostéens de Floride, les pêcheurs ont remplacé les chaluts par des d'autres engins et continué de pêcher malgré l'interdiction d'utilisation de filets.

5.3.4. Total autorisé des captures

L'imposition d'un total autorisé de captures (TAC) est destiné à préserver ou à reconstituer des stocks de poissons en imposant des contingents de capture pour les pêcheries nationales, en répartissant le stock entre différents types d'engins de pêche ou catégories de pêcheurs ou en répartissant les stocks internationaux entre des pays.

Lors de la réunion du groupe de travail technique "il a été reconnu qu'appliqués indépendamment de toute autre mesure ou presque les TAC étaient la porte ouverte à la pire des situations; à savoir un accroissement rapide de la capacité de pêche " (FAO 1998). Au fur et à mesure que les stocks de poissons se reconstituent grâce à la diminution de la mortalité de pêche, des rentes apparaissent qui attirent dans la pêche une nouvelle capacité si l'accès de nouveaux pêcheurs ou l'accentuation de l'effort de pêche existant ne sont pas maîtrisés. Il en résulte donc une course à la pêche qui se traduit par un accroissement de la capacité, une réduction de la durée des campagnes et une augmentation des coûts à prévoir pour débarquer la même quantité de poissons sur une période plus réduite. Lorsque les limites d'un TAC contraignant sont sur le point d'être atteintes, il peut se révéler difficile d'obtenir suffisamment de données en temps réel permettant de justifier la fermeture de la pêche et c'est pourquoi les TAC sont fréquemment dépassés.

Le débarquement de grosses quantités de poissons sur de courtes périodes se traduit souvent par une capacité de transformation excédentaire c'est-à-dire un problème de pointe de charge. Il en résulte donc une capacité de pêche excédentaire et une sous-utilisation de la capacité de transformation.

5.3.5. Limitation des captures par bateau

L'imposition de limites de captures par bateau est une forme d'imposition de contingents individuels sans possibilité de transfert entre pêcheurs.

L'imposition de restrictions sur les quantités débarquées permet de ralentir la course à la pêche, qui est l'indication de l'existence d'un excès de capacité dans une pêcherie. L'imposition graduelle de limites de captures a été appliquée dans des pêcheries de sorte que les contingents de captures attribués soient plus élevés pour les pêcheurs exerçant à plein temps ou spécialisés que pour les pêcheurs à plein temps ou non spécialisés (pêches aux vivaneaux du Golfe du Mexique par exemple). Les pêcheurs peuvent contourner les mesures de limitation des captures en débarquant leur poisson sur des quais ou des ports éloignés. L'imposition de limites de captures par bateau peut donc avoir une utilité dans les pêches de type communautaire ou dans les régions où les sites de débarquement sont contrôlés.

5.3.6. Contingents d'effort individuels

L'imposition de contingents d'effort individuels (IEQ) limite l'effort de pêche autorisé pour un bateau dans une pêcherie donnée. Les restrictions portent habituellement sur la durée du chalutage, la durée des sorties en mer ou le nombre de jours de pêche par bateau. Lorsque les IEQ sont transférables, les pêcheurs peuvent les racheter à leurs pairs ou les revendre aux nouveaux venus. Toutefois, comme dans le cas des limites de capture par bateau, il est difficile de faire appliquer la réglementation dans la limite où l'effort s'exerce en dehors des ports et parce qu'il est possible d'échapper aux restrictions.

Comme dans le cas avec les restrictions en matière d'engins et de bateaux, l'étoffement du capital est fréquent lorsque des IEQ sont imposés. Si le nombre de jours de pêche ou la durée du chalutage reste constant, il arrive que les pêcheurs accroissent la puissance du bateau en substituant d'autres intrants aux facteurs de production utilisés pour réaliser l'effort de pêche fixé de sorte que l'effort individuel effectif augmente. La capacité de l'ensemble de la flottille peut donc augmenter dans le temps.

5.4. Mesures d'incitation par adaptation visant à corriger la capacité

Les mesures d'incitation par adaptation permettent de disposer de stratégies de longue durée visant à maîtriser la capacité en modifiant le cadre réglementaire afin de créer des incitations commerciales qui encouragent les pêcheurs à modifier leur capacité de pêche. Les mesures relevant de cette catégorie sont notamment les suivantes:

- contingents individuels transférables (ITQ),
- taxes,
- redevances,
- droits de pêche collectifs,
- droits d'utilisation territoriale (TURF).

Ces types de mesures de gestion des pêches éliminent les effets externes liés à la liberté d'accès en incitant les pêcheurs à se comporter comme s'ils possédaient les ressources halieutiques *in situ*. Lorsque ces ressources ne peuvent plus être exploitées par tout un chacun, les pêcheurs sont disposés à investir dans l'avenir en préservant les ressources halieutiques ainsi que les autres ressources utilisées pour pêcher.

La surcapacité est ainsi éliminée.

5.4.1. Contingents individuels transférables

L'imposition de contingents individuels transférables est efficace pour maîtriser la capacité là où cette mesure est appliquée.

Bien qu'ils permettent de réguler par eux-mêmes la capacité, les ITQ ne sont pas considérés comme une mesure applicable à tous les cas de figure. On s'est interrogé sur la possibilité d'appliquer les ITQ à des stocks de poissons très variables comme les stocks de crevettes du Golfe du Mexique ou à des stocks comportant plusieurs cohortes d'âges en raison des craintes que suscitent les risques de captures d'espèces à valeur élevée. Les captures accessoires sont un autre problème qui a été soulevé à propos des ITQ et qui n'a pas reçu de solution pratique satisfaisante. Il peut se produire une diffusion ou une multiplication de la capacité si les ITQ sont imposés successivement dans une série de pêcheries. Les entreprises de transformation qui ont surinvesti afin de disposer de la capacité de ressources nécessaire pour faire face à la course à la pêche peuvent être confrontées à de graves problèmes économiques si elles sont exclues des attributions d'ITQ initiales.

Néanmoins, une importante diminution sur le long terme de la capacité a été constatée dans les pêches où des ITQ avaient été appliquées. Par delà les problèmes d'amélioration des résultats commerciaux que posent les systèmes comportant la fixation d'ITQ, Arnasson (1998) s'est intéressé plus spécifiquement aux effets que de tels systèmes avaient eu, en tant qu'instruments de gestion, sur l'excès de capacité ou la surcapacité. Il a constaté que les nouveaux investissements en capital avaient diminué et que la flottille de pêche concernée par le système d'ITQ en Islande avait été réduite. En fait, dans certaines pêcheries islandaises, le nombre d'unités en service et, partant, le niveau de l'effort de pêche, avaient sensiblement diminué. En outre, une analyse des rentes économiques et de la valeur des parts contingentées indiquait que le système de gestion générerait d'importants avantages économiques nets.

5.4.2. Taxes

Si l'imposition d'une taxe sur les débarquements équivaut en théorie à la fixation d'ITQ en ce qui concerne la réduction de la capacité, on dispose de peu d'informations empiriques quant à ses effets réels.

Le difficile problème que pose l'imposition de taxes est celui de déterminer le taux optimal à appliquer à chaque période considérée. En effet, le niveau de capacité d'une pêcherie dépend de l'abondance du poisson, de son prix à bord et du coût unitaire de l'effort de pêche à l'instant considéré. Étant donné que les coûts, les prix et l'abondance du poisson fluctuent, les niveaux de capacité doivent être corrigés par la taxe. Celle-ci doit être modifiée dans le temps. Avec les ITQ, les corrections déterminant le niveau de capacité optimale s'opèrent automatiquement sur le marché des ITQ. Avec la taxe, l'administration concernée doit déterminer le niveau approprié de la taxe et le moment où elle doit être modifiée pour assurer une maîtrise optimale de la capacité. Dans les pays asiatiques, l'imposition d'une taxe sur les débarquements a soulevé des protestations générales parmi les pêcheurs pratiquant la pêche aux petits métiers et les consommateurs qui craignaient une augmentation des prix (FAO 1998).

5.4.3. Redevances

Les redevances ont les mêmes effets sur la réduction de la capacité que les taxes sur les débarquements.

En théorie, le versement d'une redevance par kilo de poisson débarqué ou sur la part de contingents détenue à l'administration assurant la gestion de la pêcherie diminue le prix à bord pour le pêcheur et tend donc à ralentir le taux de croissance de la capacité dans la pêcherie. La Nouvelle-Zélande est le seul pays qui ait testé cette méthode avant d'appliquer le principe d'un recouvrement des frais de gestion. Aux États-Unis, la méthode est utilisée par le ministère de l'intérieur pour récupérer des rentes dans le secteur de l'extraction des ressources naturelles (concessions pour l'extraction de pétrole en mer par exemple) et pourrait être appliquée à la gestion des pêcheries.

5.4.4. Droits de pêche collectifs

Des systèmes de type communautaire et des systèmes de cogestion ont été introduits avec un certain succès dans plusieurs pays pour maîtriser et réduire la capacité. Ils ne sont cependant pas considérés comme très efficaces lorsqu'il n'existe pas de capacité de renforcement des institutions, lorsque le nombre de pêcheurs ne peut pas être limité ou lorsque le pouvoir de faire appliquer les droits et règles n'appartient pas à la communauté.

Pour que des systèmes de droits collectifs puissent être efficaces, il est indispensable que le groupe soit en mesure d'exclure ceux qui n'en font pas partie; en d'autres termes, que son droit soit exécutoire. De plus, si les coûts liés à la conclusion d'un accord applicable (coûts de transaction) ne sont pas prohibitifs, une gestion de type communautaire peut se révéler tout à fait efficace. En revanche, si les coûts de transaction sont trop élevés, des effets indésirables sont possibles.

Les méthodes de gestion de type communautaire ont apporté la preuve de leur efficacité dans quelques cas, par exemple au Sénégal, au Japon et dans les années 40 et 50 pour la pêche à la crevette dans le Golfe du Mexique.

Aux Etats-Unis, le Service national des pêches maritimes et les conseils pour la gestion de la pêche peuvent être considérés comme un système de cogestion qui s'est révélé inapte à maîtriser la capacité dans les pêcheries nationales.

La gestion de type communautaire a ceci d'intéressant qu'elle rapproche les décideurs des conséquences de leurs actes mais, compte tenu de l'ampleur de la portée des décisions possibles et de leurs conséquences, les problèmes de capacité ne peuvent être résolus de façon satisfaisante. Plus simplement, étant donné que la gestion de type communautaire permet d'appliquer n'importe quelle méthode pour régir les décisions en matière de capacité au sein de la communauté, il est possible d'utiliser des mesures d'incitations par blocage pour atténuer, mais non pas pour corriger, les problèmes de capacité.

Nonobstant, il existe un certain nombre d'exceptions à ce principe général et des lieux où des groupes ont adopté des mesures visant à corriger la capacité. Aux Etats-Unis, on peut citer l'exemple de la pêche aux cerniers communs dans la région sud-est, la pêche au flétan et à la morue charbonnière de la région du nord-est et de l'Alaska ainsi que la pêche au mactre solide de la région centrale de la côte Atlantique des Etats-Unis. De même, les quotas de développement communautaire institués pour les tribus autochtones de l'Alaska sont un exemple de programmes d'attribution de droits de pêche collectifs efficace: la communauté étant à même de maîtriser efficacement l'effort de pêche, elle est en mesure de réduire la capacité.

5.4.5. Droits d'utilisation territoriale

Les droits d'utilisation territoriale (TURF) sont un autre moyen de maîtriser la capacité en incitant les pêcheurs à se comporter comme s'il existait un droit de propriété sur les parages de pêche. L'accès aux parages ou aux sites de pêche et son utilisation sont limités à un petit groupe ou à un seul individu, qui peuvent déterminer les méthodes de pêche et l'allocation du poisson.

Les concessions ostréicoles peuvent être considérées comme une forme de TURF. Or, une étude dans laquelle étaient comparés un régime de propriété privé et un régime d'accès public a révélé que les TURF permettaient et une diminution des investissements en capital et une augmentation des effectifs employés au ramassage des huîtres (Agnello et Donnelley, 1976).

5.5. Gestion stratégique de la capacité

Il existe une pléthore d'instruments pour tenter d'atténuer ou plus généralement de gérer les problèmes de capacité.

Les solutions les plus durables aux problèmes de surcapacité pouvant exister dans les pêcheries relèvent des mesures correctives par adaptation des incitations mais le recours à de telles stratégies peut nécessiter une modification des méthodes de gestion existantes, solution qui n'est pas nécessairement simple. D'autres mesures de type provisoire sont envisageables mais il faut alors

considérer les incitations qu'elles peuvent créer et les effets qu'elles peuvent avoir à court et à long terme. Enfin, l'adoption effective de mesures destinées à atténuer ou à corriger la capacité relève du domaine politique et, en tant que telle, elle ne correspond pas forcément à la stratégie la plus efficace du point de vue technique.

6. Mesures de la capacité: Aspects liés à la gestion

6.1. Aspects liés à la gestion de la capacité - le cas de figure le plus simple

Il n'existe pas de solution simple au problème d'excès de capacité et de *surcapacité* en matière de pêche, y compris dans le cas de figure le plus élémentaire.

Il est conseillé aux gestionnaires de prendre en considération les aspects immédiats et à plus long terme et il convient de distinguer entre *excès* de capacité et *surcapacité* dans la mesure où l'une et l'autre comportent des choix d'orientation différents.

6.1.1. Problèmes de réduction

Si la *surcapacité* est élevée par rapport à l'état des ressources (en voie d'épuisement) à l'instant considéré mais moins par rapport à l'objectif à long terme (reconstitution des ressources), les gestionnaires pourront souhaiter introduire des mesures provisoires pour limiter l'effort de pêche plutôt que de concevoir des plans à grande échelle de réduction permanente de la taille de la flottille.

Toutefois, si les niveaux de capacité compte tenu des conditions existant à l'instant considéré dépassent aussi les niveaux optimum de capacité correspondant aux conditions visées à long terme, il peut être souhaitable de mettre en place une politique mixte de réduction de la capacité et de l'effort de pêche.

En conséquence, les conseils en matière de capacité et les aspects à prendre en compte pour la gérer doivent être formulés de telle sorte qu'il soit répondu aux questions suivantes:

- la taille de la flottille au moment considéré est-elle compatible avec l'objectif de capture du moment (TAC)?
- la taille de la flottille au moment considéré est-elle compatible avec un ensemble opérationnel d'objectifs de gestion spécifiques correspondant à certains niveaux de production visés?
- dans le cas de stocks épuisés, la taille de la flottille est-elle compatible avec l'objectif de capture prévu correspondant à un objectif de biomasse?
- dans le cas des stocks très abondants, la taille de la flottille est-elle compatible avec l'objectif de capture projeté correspondant à un objectif de biomasse?

6.1.2. Problèmes d'application

Les gestionnaires doivent également se rendre compte de la multitude de difficultés que comporte l'application de programmes explicites de réduction de la capacité.

Ainsi, lorsqu'un intrant est soumis à limitation, on est en droit - et il est même naturel - de s'attendre à ce qu'un intrant de substitution soit augmenté pour compenser les effets des efforts de réduction de la capacité. Par conséquent, une réglementation réduisant le nombre de jours de sortie en mer pour limiter le temps passé à pêcher pourrait en théorie réduire la capacité mais dans la pratique il se pourrait que les pêcheurs augmentent la puissance de leur bateau afin de limiter le temps nécessaire pour atteindre les parages de pêche et augmenter ainsi en réalité le nombre de jours consacrés à la pêche.

En outre, s'il n'existe pas d'incitation du fait de la réglementation ou des stratégies de gestion, la capacité peut aussi augmenter dans une pêcherie avec le temps en raison simplement des améliorations technologiques apportées aux engins de pêche.

Il importe également de se souvenir que les conseils de gestion qui peuvent découler de ces approches quantitatives ou qualitatives sont limités en l'absence d'informations sociales et économiques supplémentaires et que cet aspect revêt une importance toute particulière lorsqu'il s'agit de tenter de déterminer l'existence d'un problème de *surcapacité*. Il y a en effet *surcapacité* lorsque la capacité excède un niveau souhaité mais la détermination des niveaux de capacité optimum peuvent tenir compte du contexte social et économique dans lesquels s'inscrivent la pêche ou les pêcheries. Les aspects d'ordre social et économique revêtent également une importante déterminante dans la conception des programmes de réduction de la capacité.

Pour obtenir une réduction durable de la capacité, il est préférable d'opérer une modification des systèmes réglementaires de sorte que les pêcheurs disposent d'une incitation commerciale à réduire la capacité, pour la simple raison qu'une modification de systèmes réglementés de gestion des pêcheries libres d'accès ne réduiront le problème de surcapacité que pendant une brève période. Quoiqu'il en soit, les gestionnaires responsables doivent élaborer avec soin et expérimenter toute mesure de gestion proposée avant de l'adopter pour être certains que les buts et objectifs recherchés puissent être atteints, ce qui suppose fréquemment que des recherches supplémentaires doivent être effectuées avant que les effets de réglementation proposés sur la capacité de la flottille puissent être déterminés.

6.2. Aspects liés à la gestion de la capacité - par-delà le cas le plus simple

Les problèmes que suppose la détermination du niveau souhaité de production revêtent une importance particulière lorsqu'on cesse de considérer le cas de figure le plus simple: stock unique, groupe homogène unique de parties prenantes et juridiction unique.

Lorsqu'on a affaire à des pêches hétérogènes caractérisées par des cohortes d'âges, des espèces, des stocks et des secteurs multiples, des groupes de pêcheurs différents ainsi que des groupes d'utilisateurs consommant et ne consommant pas la ressource, la complexité de la gestion s'accroît d'autant.

6.2.1. Groupes composés de multiples parties prenantes

Dans une pêche où il existe plusieurs catégories de pêcheurs, il y a lieu de prendre conscience des répercussions économiques et sociales des programmes de réduction de la capacité sur chacune d'elles. Ainsi, dans une pêcherie où coexistent des artisans pêcheurs et des pêcheurs opérant à l'échelle industrielle et où l'objectif de gestion est de maximiser les rentrées de devises assurées par une flottille industrielle opérant à grande échelle, les artisans pêcheurs peuvent être privés d'une source de nourriture et / ou de revenus qui est nécessaire à leur survie même.

De nombreuses mesures de maîtrise de la capacité par la production peuvent être conçues en faisant appel aux techniques DEA ou SPF mais le choix d'un niveau de production souhaitable ou d'une configuration satisfaisante de la flottille une fois éliminée la surcapacité est un problème difficile de choix d'orientation qui appelle une attention particulière.

L'analyse nécessaire pour déterminer la composition finale de la flottille n'existe pas dans la documentation spécialisée mais pourrait théoriquement être réalisée si les gestionnaires responsables définissaient les objectifs de leur politique. Des modèles bioéconomiques ont été élaborés pour la pêche commerciale et pour la pêche récréative³³. Bien qu'ils ne portent pas directement sur l'utilisation de la capacité dans les pêcheries, il serait possible de les adapter pour déterminer l'effet des mesures de gestion à la fois sur la taille de la flottille et sur sa composition en fonction des différentes catégories opérant dans la pêcherie³⁴.

6.2.2. Fluctuations des stocks de poissons

Dans les pêches où les stocks de poissons varient de façon aléatoire, la capacité optimale peut ne pas être liée à l'effort de pêche de la même façon que dans des pêches où les stocks sont plus stables et le problème du traitement des variations stochastiques se complique encore.

³³ Voir Seijo, Defeo et Salas (1998), Ward (1994), Ward et Keithly (1998), Ward et Mecinko (1996), Grant, Isakson et Griffin (1981) et Thunberg (1995).

³⁴ Ces modèles présentent d'importants avantages car ils peuvent servir à concevoir des mesures de réduction de la capacité efficaces avant qu'elles soient adoptées dans une pêcherie particulière. Une fois la stratégie jugée conforme aux objectifs de gestion, il serait possible de concevoir une réglementation qui réduirait de façon sélective la capacité dans les seuls secteurs à l'origine de la surcapacité. Il serait alors possible d'appliquer des mesures qualitatives d'utilisation de la capacité en faisant appel aux techniques DEA et SPF afin de surveiller la pêche pour éviter la réapparition du problème de surcapacité

Hannesson (1993) a analysé la question du choix de la capacité de pêche optimale dans le cas où les stocks de poissons fluctuent de façon aléatoire et où ce choix représente en principe une variable indépendante de l'effort de pêche. La capacité de pêche optimale est censée dépendre du prix du poisson, du coût de la capacité et de la règle selon laquelle les captures autorisées dépendent de la taille du stock de poissons. Les coûts d'exploitation peuvent aussi influencer sur la capacité optimale à travers l'effet d'une réduction du stock sur les coûts par unité de poisson pêché et le niveau de réduction à partir duquel la pêche cesserait d'être rentable.

6.2.3. Pêche en haute mer

Il est admis que la pêche en haute mer pourrait être confrontée à un problème de surcapitalisation plus grave encore que les pêcheries situées dans la ZEE. Cette situation s'explique par la liberté d'accès de la haute mer et par l'absence actuelle de mesures reconnues par la communauté internationale qui imposeraient aux Etats de maîtriser la capacité de pêche en haute mer.

Ainsi, en l'absence d'un cadre réglementaire précis, un premier pas vers une solution du problème a consisté à recommander la ratification de l'Accord des Nations Unies sur les stocks chevauchants de 1995³⁵ et l'Accord FAO sur le respect des mesures de conservation et de gestion³⁶. Les autres propositions concernant la gestion de la capacité, telles que celles définies par le groupe de travail technique de la FAO en 1998, porte sur toute une série de mesures complémentaires:

- amélioration des mécanismes de surveillance des flottilles opérant en haute mer;
- renforcement et responsabilisation des organismes régionaux des pêches;
- création de nouveaux organismes afin de couvrir l'ensemble des ressources;
- contrôle de l'élimination de la capacité nationale excédentaire en général et de la récupération des bateaux anciens par les pays en développement en particulier;
- traitement du problème croissant posé par les pavillons de complaisance en ce qui concerne la pêche illicite, non déclarée et non réglementée.

6.3. Capacité, gestion de la capacité et autres problèmes

Comme cela a déjà été indiqué au début de la présente section, il n'existe pas de solution simple à la gestion des problèmes d'excès de capacité et de *surcapacité* existant dans les pêches.

Les aspects de la capacité des programmes de réduction de la capacité qui touchent à la gestion doivent tenir compte:

- des problèmes temporaires, comme par exemple les différences entre les options et solutions immédiates et à long terme,
- les problèmes sociaux et économiques et les effets de la réduction de la capacité sur les secteurs primaire et secondaire susceptibles de subir le contrecoup des programmes de réduction,
- les problèmes d'ordre juridique, politique et juridictionnel tels que les différences entre les structures d'administration et de gestion existant pour les eaux nationales et pour les eaux internationales et, enfin et surtout,
- la nécessité d'établir une distinction entre *excès de capacité* et *surcapacité*, l'une et l'autre supposant des choix d'orientations et des mesures différents.

Aucun de ces problèmes n'est simple et il est tout à fait nécessaire d'améliorer les capacités nationales et internationales en matière de recherche, d'institutions et de gestion pour faire évoluer la situation et pouvoir traiter comme il se doit les nombreux problèmes que posent la maîtrise et la réduction dans des conditions efficaces de la capacité de pêche.

³⁵ L'Accord aux fins de l'application des dispositions de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer du 10 décembre 1982 relatives à la conservation et à la gestion des stocks chevauchants et des stocks de poissons grands migrateurs. Cet accord a été adopté le 4 août 1995 par la Conférence des Nations Unies sur les stocks chevauchants et les stocks de poissons grands migrateurs, ouvert à la signature du 4 décembre 1995 au 4 décembre 1996, et signé par 59 Etats et entités. Il est en vigueur depuis le 11 décembre 2001.

³⁶ Accord visant à favoriser le respect par les navires de pêches en haute mer des mesures internationales de conservation et de gestion.

7. Bibliographie

- Anderson, Lee G. (1986). *The Economics of Fisheries Management*. Seconde édition. The Johns Hopkins University Press, Baltimore.
- Arnason, Ragnar (1998). "Notes on the Impact of ITQs in Iceland". Groupe de travail sur la gestion de la capacité de pêche, FAO, La Jolla (Californie), 15-18 avril.
- Ballard, Kenneth et James Roberts (1977). "Empirical Estimation of the Capacity Utilization Rates of Fishing Vessels in 10 Major Pacific Coast Fisheries". Office of Scientific and Technical Services, Washington D.C., Mars.
- Banks, Richard (1998). "Adjustements to Fishing Capacity in the European Union". Draft Report, Groupe de travail sur la gestion de la capacité de pêche, La Jolla (Californie), Etats-Unis, 15-18 avril, Nautilus Consultants, Mars
- Bardarson, Hermann et Terje Vassdal (date inconnue) "Efficiency in Norwegian Trawl Fisheries; A Nonparametric Frontier Production Analysis". Draft report, Norwegian College of Fishery Science, University of Tromso, Breivika - 9037 Tromso, Norvège.
- Battese, George E. et Sumiter S. Broca (1996). "Functional Forms of Stochastic Frontier Production Functions and Models for Technical Inefficiency Effets: A Comparative Study for Wheat Farmers in Pakistan". N° 4/96, CEPA Working Papers, Department of Econometrics, University of New England, Armidale, NSW 2351, Australie, 26 pp.
- Bhattacharyya, Arunava, Thomas R. Harris, Rangesan Narayanan, et Kambiz Raffiee (1995). "Technical Efficiency of Rural Water Utilities". *Journal of Agricultural and Resource Economics*, 20(3): 373-391.
- Clark, Colin W. (1990). *Mathematical Bioeconomics, The Optimal Management of Renewable Resources*, Second Edition. John Wiley & Sons, Inc. New-York.
- Cook, B.A. (1990). "Maximum Social Returns for Canada's Pacific Halibut Fishery". *North American Journal of Fisheries Management*, 10:11-18
- Cunningham, Stephen et D. Greboval (2001). "Gestion de la capacité de pêche: examen des politiques et des questions techniques". Document technique de la FAO sur les pêches n° 409, Rome, FAO,
- Di, Jin, Eric Thunberg, Hauke L. Kite-Powell et Kevin Blake (2000) . "Total Factor Productivity Change in New England Fisheries: 1964-1993". Draft Report, Marine Policy Center, Woods Hole Oceanographic Institution, Woods Hole, février.
- Edwards, Steven F. et Steven A. Murawski (1993). "Potential Economic Benefits from Efficient Harvest of New England Groundfish". *North American Journal of Fisheries Management*, 13:437-449.
- Fare, Rolf, Shawna Grosskopf et James E. Kirkley (2000). "Multi-Output Capacity Measures and Their Relevance for Productivity." *Bulletin of Economic Research*, 52(2)101-112.
- Fare, R.S. Grosskopf et V. Valdmanis (1989). *Capacity, Competition and Efficiency in Hospitals: A Nonparametric Approach*. *Journal of Productivity Analysis* (2), 123-138.
- Fitzpatrick, J. 1995. "Technology and Fisheries Legislation". Paper presented to the International Technical Consultation on the Precautionary Approach to Capture Fisheries. Lysekil, Suède, 6-13 juin.
- FAO, Département des pêches (1998) "Groupe de travail technique FAO sur la gestion de la capacité de pêche". Version préliminaire, Groupe de travail technique sur la gestion de la capacité de pêche. FAO La Jolla (Californie), 15-18 avril, Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, Rome (Italie)

- FAO (1998). "Rapport du groupe de travail technique sur la gestion de la capacité de pêche". Rapport FAO sur les pêches n° 586, FAO La Jolla (Californie), 15-18 avril, Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, Rome (Italie)
- Garcia, S.M. et C. Newton. 1995 "Current Situation, Trends and Prospects in World Capture Fisheries". Présenté à la conférence sur les tendances générales de la gestion des pêcheries, Seattle (Washington, Etats-Unis), 14-16 juin, FAO Département des pêches, Rome (Italie).
- Grant, W.E., K.G. Isakson et W.L. Griffin (1981). "A General Bioeconomic Simulation Model for Annual Crop Marine Fisheries". *Ecological Modeling*, 13:195-219.
- Greboval, Dominique et Gordon Munro (1999). "Overcapitalization and Excess Capacity in World Fisheries: Underlying Economics and Methods of Control". In Dominique Greboval (ed.) "Managing Fishing Capacity". FAO Fisheries Technical Paper 386, Organisation des Nations-Unies pour l'alimentation et l'agriculture, Rome (Italie)
- Hannesson, Rognvaldur (1978). *Economics of Fisheries, An Introduction*. Universitetsforlaget, Bergen, Colombia University Press, New York
- Hannesson, Rognvaldur (1987). "Optimal Catch Capacity and Fishing Effort in Deterministic and Stochastic Fishery Models". *Fisheries Research*, 5:1-21.
- Hannesson, Rognvaldur (1993). "Fishing Capacity and Harvest Rules". *Marine Resource Economics*, 8(2): 133-143.
- Holland, Daniel S., Eyjolfur Gudmundsson et John Gates (1999). "Do Fishing Vessel Buyback Programs Work?: A Survey of the Evidence". *Marine Policy*, 23(1):47-69.
- Hsu, T. (2000). "Simple Capacity Indicators for Peak-To-Peak and Data Envelopment Analyses of Fishing Capacity - A Preliminary Assissment". Executive Summary, AGR/FI/RD(2000)9, COF, Paris, France, Organisation pour la coopération et le développement économiques.
- Japon, Gouvernement du (2001). "Implementation of the FAO International Plan of Action for the Management of Fishing Capacity". Preliminary Assessment of Fishing Capacity in Major Fisheries, février.
- Johansen, Leif. 1968. "Production Functions and the Concept of Capacity". In "Recherches récentes sur la fonction de production" Namur: Centre d'études et de la recherche universitaire de Namur.
- Kirkley, James E. (1998) "Concepts of Capacity, Capitalization". Virginia Institute of Marine Science, School of Marine Science, College of William and Mary, Gloucester Point, VA.
- Kirkley, James E. et Dale Squires (1988). " A Limited Information Approach for Determining Capital Stock and Investment in a Fishery". *Fisheries Bulletin*, 88(2): 339-349.
- Kirkley, James et Dale Squires (1998). *Measuring Capacity and Capacity Utilization in Fisheries*. Document élaboré pour le Groupe de travail technique FAO sur la gestion de la capacité de la pêche, La Jolla, Etats-Unis, 15-18 avril, à paraître, Rapport FAO sur les pêches.
- Kirkley, James E. et Dale Squires (1999). "Capacity and Capacity Utilization in Fishing Industries". Discussion Paper 99-16, Department of Economics, University of Colombia, San Diego, juillet.
- Kirkley, James, Dale Squires et Ivar Strand. 1995. "Technical Efficiency in Commercial Fisheries", *American Journal of Agricultural Economics*, Vol. 77, n° 4.
- Kirkley, James, Dale Squires, Mohammad Ferdous Alam et Ishak Haji Omar (1999). "Capacity and Offshore Fisheries Development: The Malaysian Purse Seine Fishery". Draft report, Virginia Institute of Marine Science, VA, avril.

- Kirkley, James E., Rolf Fare, Shawna Grosskopf, Kenneth McConnell, Dale E. Squires et Ivar Strand (1999). "Assessing Capacity and Capacity Utilization in Fisheries When Data are Limited". Draft report, College of William and Mary, School of Marine Science, Gloucester Point, VA, septembre.
- Klein, Lawrence R. 1960. "Some Theoretical Issues in the Measurement of Capacity". *Econometrica*, vol. 28.
- Mace, Pamela M. 1996. "Developing and Sustaining World Fisheries Resources: the State of the Science and Management". Keynote Presentation. World Fisheries Congress, Sidney (Australie) National Marine Fisheries Service, 1315 East-West Highway, Silver Spring, MD.
- Morrison, Catherine J. (1985). "On the Economic Interpretation and Measurement of Optimal Capacity Utilization with Anticipatory Expectations". *Review of Economic Studies*, 52(169): 295-310.
- Reinhard, Stijn et Geert Thijssen (1998). "Resource Use Efficiency of Dutch Dairy Farms: A Parametric Distance Function Approach". Paper presented at the American Agricultural Economics Associations Annual Meeting in Salt Lake City, Agricultural Economics Research Institute, Boite postale 29703, 2502LS, La Haye, Pays-Bas, mai.
- Seijo, J.C., O. Defeo et S. Salas (1998). "Fisheries Bioeconomics. Theory, Modelling and Management". FAO Fisheries Technical Paper n° 368, Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, Rome.
- Smith, Courtland L. et Susan S. Hanna (1990). "Measuring Fleet Capacity and Capacity Utilization". *Can.J. Fish.Aquat.Sci.*, 47:2085-2091.
- Sutinen, J.G., Lee G. Anderson, James Kirkley, Cathy Morrison Paul, Rolf Fare et Bob O'Boyle (2001). "Report of the Expert Group on Fish Harvesting Capacity". Contract n° 40-AA-NF-109717, Office of Sustainable Fisheries, National Marine Fisheries Service, 1315 East-West Highway, Silver Spring, MD, juin.
- Thunberg, Eric (1995). "Bio-Economic Analysis of Alternative Selection Patterns in the United States Atlantic Silver Hake Fishery". In, *Bio-Economic Modelling in the EU, Concerted Action Coordination of Research in Fishery Economics*, Working Document Nr: 7, (AIR CT94 1489), Workshop, Edinburg, octobre: 100-128.
- Ward, John M. (1994). "The Bioeconomic Implications of A Bycatch Reduction Device as a Stock Conservation Management Measure". *Marine Resource Economics*, 9(3):227-240.
- Ward, John M. et Walter R. Keithly, Jr (1998). "Practical Implications of Property Rights Based Management Using Empirical Models of a Common Property Fishery: The Case of the Gulf of Mexico Shrimp Fishery". Fisheries Management and Development Presentation, Ninth IIFET Conference, Norvège.
- Ward, John M. et Seith Macinko (1996). "Static and Dynamic Implications of a Gear Modification Designed to Reduce Bycatch in a Stylized Fishery". *The Southern Business and Economic Journal*, 19(4): 273-292.
- Ward, John M., Theo Brainerd et Matteo Milazzo (2000). "Assessing Capacity and Excess capacity in Federally Managed Fisheries, A Preliminary and Qualitative Report". National Marine Fisheries Service, Offices of Science and Technology and Sustainable Fisheries, Silver Spring, Maryland, septembre.
- Ward, John M., Theo Brainerd, Steve Freese, Pamela Mace, Matteo Milazzo, Dale Squires, Joe Terry, Eric Thunberg, Mike Travis, et John Walden (1999). "Report of the National Task Force for Defining and Measuring Fishing Capacity". National Marine Fisheries Service, Office of Science and Tehnology, Silver Spring, Maryland, juin.

Ward, John M., Theo Brainerd, Matteo Milazzo, Eric Thunberg, Andrew Kitts, John Walden, Mike Travis Joe Terry, Todd Lee, Dan Holland, Jim Hastie, Dale Squires, Sam Herrick, Marcia Hamilton, Karyl Brewster-Geisz et Rebecca Lent (2001). "Identifying Harvest Capacity and Overcapacity in Federally Managed Fisheries, A Preliminary and Qualitative Report". National Marine Fisheries Service, Offices of Science and Technology and Sustainable Fisheries, Silver Spring, Maryland, mars.

III-2. Thèmes et débats provisoires

Contexte de la Consultation d'experts

La surcapacité est souvent définie comme l'une des principales causes de la surpêche, du gaspillage et de l'exploitation non durable des ressources biologiques marines. De nombreuses études sur les pêcheries internationales et nationales indiquent qu'il existe un problème de surcapacité et d'excès de capacité dans beaucoup de pêcheries détenues collectivement ou libres d'accès indépendamment de l'échelle de l'activité ou du type de pêche. Des problèmes de surcapacité ou d'excès de capacité peuvent aussi se poser dans les pêcheries d'accès réglementé. Dans toutes les situations où ces problèmes se posent, la surcapacité favorise la surpêche, le gaspillage et le développement non durable.

L'un des principaux problèmes que pose la durabilité des activités de pêche est de parvenir à gérer la capacité de manière à éviter ou, au minimum, à atténuer les effets préjudiciables de la surcapacité tels que la surpêche ou l'absence d'efficacité économique.

Objectif de la Consultation d'experts

La Consultation d'experts sur *l'accélération de la transition en vue d'une réduction de la surcapacité dans les pêches maritimes* est une occasion de rassembler des experts venus d'horizons techniques différents (aspects économiques des ressources, politique maritime, biologie, aménagement de la mer et des côtes par exemple) et aux origines géographiques (Amérique du Sud, Asie du Sud-est, Océanie, Amérique du Nord et Europe notamment) diverses.

Le groupe d'experts analysera les moyens de favoriser l'adoption et la mise en œuvre de programmes de réduction de la capacité, donnera des avis à ce sujet et, plus spécifiquement, sur les difficultés liées à l'adoption et à l'application de tels programmes. Ce faisant, et pour faciliter l'acceptation par les différentes parties prenantes des programmes de réduction de la capacité, il émettra sans doute aussi des avis sur la manière d'en atténuer les effets négatifs.

Comme indiqué dans la note d'information:

L'objet de la Consultation d'experts sera de définir des stratégies et des mécanismes novateurs pour réduire la surcapacité et éviter sa réapparition ultérieure.

La Consultation d'experts reconnaît la nécessité de mobiliser une volonté politique, de susciter des partenariats afin de mettre en place des programmes de réduction de la capacité. Elle s'attachera donc à:

- définir les types d'approches pouvant être retenus pour appliquer des stratégies fondées sur la suppression ou l'adoption des incitations en vue de gérer des problèmes de surcapacité;
- déterminer les obstacles à l'introduction et à la mise en œuvre de programmes de réduction de la capacité;
- définir les perspectives et stratégies novatrices permettant de surmonter les obstacles à la réduction de la surcapacité, notamment les possibilités d'investir dans le désinvestissement;
- proposer des pistes pour assurer la réussite durable d'un ensemble de mesures de gestion de la capacité.

En outre, la Consultation d'experts se penchera sur des questions telles que les moyens de subsistance, l'emploi et l'amélioration des revenus et des recettes en devises dans différents types de pêches industrielles. Elle examinera également les effets que les programmes d'ajustement peuvent avoir sur d'autres secteurs, notamment celui de la pêche artisanale.

Méthodes de travail de la Consultation d'experts: débats préorientés sur des questions s'inscrivant dans trois contextes différents

Pour orienter ces débats, la Consultation d'experts utilisera 1) un document d'information et 2) un cadre fondé sur trois situations qui aidera à orienter les échanges de vues sur toute une série de questions et d'obstacles possibles.

- i) Le document d'information résume brièvement les connaissances actuelles sur la capacité de pêche et les questions qu'elle pose et présente une synthèse des études réalisées en vue de disposer d'instruments de mesure et des stratégies de gestion.
- ii) Trois situations seront retenues pour orienter les débats sur des points plus spécifiques.

Chacun des schémas ci-après décrit une situation à laquelle peut être appliqué un programme de réduction de la capacité. Bien que ces situations puissent correspondre à des réalités existant dans de nombreuses régions du monde, elles ne font référence à aucune pêcherie en particulier.

Les schémas décrits sont volontairement simplistes. Il s'agit de proposer un cadre général aux débats du groupe sur différents aspects et problèmes qu'il peut être nécessaire de considérer lorsqu'on tente de faire adapter et appliquer des programmes de réduction de la capacité.

Des exemples des aspects ou des problèmes qui peuvent favoriser ou empêcher l'adoption et la mise en œuvre de programmes de réduction de la capacité sont également énumérés ci-après.

En faisant appel à des techniques destinées à faciliter les débats comme les séances de remue-méninges, les participants définiront des orientations sur la manière d'accélérer la transition en vue d'une réduction de la surcapacité.

Résultats et produits

Le principal résultat attendu de la Consultation est un avis sur la manière d'accélérer la transition en vue d'une réduction de la surcapacité dans les pêches. (Titre provisoire: Accélération de la transition en vue d'une réduction de la surcapacité: principes directeurs de la Consultation d'experts tenue à Rome: Rapport de la Consultation d'experts sur l'accélération de la transition en vue d'une réduction de la surcapacité, Rome, 2002).

Le résultat principal devra être disponible avant la vingt-cinquième session du Comité des pêches de la FAO qui doit se tenir à Rome en 2003.

Schémas

Situation 1 - Problèmes de surcapacité dans le cas de la pêche industrielle

Stock:
unique
peu fluctuant

Flottes et pêcheurs:
flotte industrielle unique

Juridiction:
juridiction unique

Situation 2 - Problèmes de surcapacité dans le cas de la pêche aux petits métiers

Stock:
unique
peu variable

Flottes et participants:
flotte unique pratiquant la pêche à petite échelle
grand nombre de participants

Juridiction:
unique

Situation 3 - Problèmes de surcapacité dans le cas de plusieurs échelles d'effort de pêche

Stock:

deux stocks
peu variables

Flottes et participants:

deux flottes relativement homogènes - l'une pratiquant la pêche artisanale, l'autre la pêche industrielle
participants identifiés pour la partie industrielle
nombre acceptable de participants pour la partie artisanale

Juridiction

unique

Aspects et problèmes pouvant être examinés

Lorsque des responsables tentent de susciter de l'intérêt et une adhésion pour des programmes de réduction de la capacité, il est utile qu'ils soient conscients:

- du cadre politique dans lequel le programme est conçu, adopté et appliqué;
- des problèmes de gestion et d'organisation
- des stratégies d'expansion économique et des objectifs de développement;
- des aspects sociaux;
- des problèmes financiers
- des aspects juridiques.

Il peut également être utile de considérer la manière dont ces différents éléments peuvent faciliter ou au contraire empêcher l'adoption et l'application ultérieure de programmes de réduction de la capacité.

Des exemples plus spécifiques de quelques-unes des questions qui peuvent intéresser - ou au contraire ne pas intéresser - les gestionnaires responsables lorsqu'ils tentent de concevoir, de faire accepter et d'appliquer de façon réussie des programmes de réduction de la capacité, sont énumérés ci-après. *Il va de soi que, loin d'être exhaustive, cette liste n'a pour seul objet que de susciter des idées et faire entrevoir des problèmes que les participants puissent examiner.*

Nature des questions	Aspects pouvant avoir un rapport avec les activités de réduction de la capacité
<p>PROBLÈMES ET CONSIDÉRATIONS D'ORDRE POLITIQUE</p>	<p>Problèmes et considérations immédiats Environnement politique existant et aspects électoraux Sécurité alimentaire Revenus Commerce international / rentrées de devises</p> <p>Effets dérivés sur les autres secteurs Effets de substitution Sécurité alimentaire et paix civile</p> <p>Utilisation non liée à la pêche (tourisme, conservation, loisirs, industrie) Pêche récréative</p> <p>Effets induits / Conséquences pour la pêche de subsistance et la pêche artisanale Sécurité alimentaire et paix civile Effets de substitution</p>

<p>PROBLÈMES ET ASPECTS LIÉS À LA GESTION</p>	<p>Problèmes immédiats</p> <p>Capacités de gestion</p> <p>Etat actuel de la gestion (de la situation en matière de gestion)</p> <p>Etat actuel du stock</p> <p>Etat actuel de la ou des flottilles</p> <p>Modification de la gestion actuelle</p> <p>Capacité à mettre en œuvre des changements</p> <p>Capacité à faire appliquer les changements</p> <p>Effets induits / Effets sur la pêche de subsistance et la pêche artisanale</p> <p>Sécurité alimentaire et paix civile</p> <p>Effets de substitution</p>
<p>PROBLEMES ET ASPECTS ÉCONOMIQUES</p>	<p>Mécanismes de financement explicites pour adopter et mettre en œuvre des mesures destinées à corriger la capacité et pour appliquer et renouveler des mesures destinées à atténuer la capacité</p> <p>Mécanismes de financement implicites</p> <p>Considérations d'ordre national</p> <p>Problèmes susceptibles de renforcer ou d'accélérer les programmes de réduction de la capacité</p> <p>Problèmes susceptibles de gêner ou d'empêcher la réalisation des programmes de réduction de la capacité</p> <p>Réalisation d'objectifs multiples</p> <p>Calendriers</p> <p>Considérations d'ordre régional</p> <p>Aspects favorables</p> <p>Aspects défavorables</p> <p>Réalisation d'objectifs multiples</p> <p>Calendriers</p> <p>Considérations d'ordre international</p> <p>Aspects favorables</p> <p>Aspects défavorables</p>

	<p>Réalisation d'objectifs multiples</p> <p>Calendriers</p>
<p>PROBLÈMES ET ASPECTS JURIDIQUES</p>	<p>Considérations d'ordre national</p> <p>Considérations d'ordre international</p> <p>Considérations d'ordre régional</p> <p>Calendriers</p>
<p>PROBLÈMES ET ASPECTS FINANCIERS</p>	<p>Amélioration des revenus - Atténuation de la capacité / Investissement dans le désinvestissement soumis à conditions</p> <p>Sources</p> <p>Secteur de la pêche en général</p> <p>Analyse pêche par pêche</p> <p>Aspects internationaux / régionaux / nationaux</p> <p>Aspects privés</p> <p>Aspects publics</p> <p>Possibilités de remboursement</p> <p>Aspects industriels</p> <p>Autres secteurs</p>
<p>PROBLÈMES ET ASPECTS SOCIOCULTURELS</p>	<p>Emploi</p> <p>Système de sécurité sociale</p> <p>Emploi de dernier recours</p> <p>Effets sur le secteur ciblé</p> <p>Sécurité de l'emploi / des moyens de subsistance</p> <p>Sécurité alimentaire et paix civile</p> <p>Moyens d'existence</p> <p>Effets de substitution</p> <p>Effets induits / Effets sur la pêche de subsistance et la pêche artisanale</p> <p>Sécurité alimentaire et paix civile</p> <p>Effets de substitution</p> <p>Moyens de subsistance de substitution</p>

	<p>Effets induits / Effets sur les autres secteurs</p> <p>Sécurité alimentaire et paix civile</p> <p>Effets de substitution</p> <p>Utilisation autre que la pêche (tourisme)</p> <p>Utilisation pour la pêche récréative</p>
--	--

La présente publication contient le rapport et la documentation de base de la *Consultation d'experts sur l'accélération du processus de transition visant à mettre fin à la surcapacité des pêches maritimes* tenue à Rome (Italie) du 15 au 18 octobre 2002. L'objet de la consultation était de mettre au point une série de recommandations d'ordre général pour tenter de résoudre le difficile problème que pose la surcapacité dans les pêches maritimes. Au terme de leurs travaux, les experts ont suggéré un processus général et flexible destiné à favoriser le passage des modes de pêches caractérisés par une surcapacité à des modes de pêches caractérisés par une exploitation intégrale des moyens et une efficacité économique, et qui respectent les buts et objectifs de l'administration ou du groupe chargé de gérer la pêche.

Les experts ont reconnu que les différentes zones de pêches adopteraient vraisemblablement des programmes de réduction de la capacité différents en fonction des caractéristiques sociales, commerciales, économiques et autres qui leur sont propres. Étant donné qu'il n'existe pas de solution unique, il est à prévoir que les programmes de réduction de la capacité ne comporteront que certaines des modalités et des méthodes qui sont également décrites dans la documentation. Les objectifs de l'atelier étaient d'examiner les implications de l'aménagement national et commun des stocks partagés au profit des pays côtiers, et de suggérer le développement d'un système d'aménagement régional pour l'adoption et la réalisation de l'aménagement des pêches. Comme recommandation générale, le groupe suggère de soutenir le Groupe de travail de la FAO sur l'aménagement des ressources communes de petits pélagiques en Afrique du Nord-Ouest. Le travail actuel de ce groupe devrait être continué et renforcé afin de maintenir un niveau élevé d'études d'évaluation des ressources dans les prochaines années et à long terme. Les pays devraient développer des plans nationaux d'aménagement appuyant un futur système d'aménagement régional commun.

