

# UNE DONNE ÉQUITABLE POUR LA PÊCHE EN FRANCE

COMMENT GÉRER LA  
PÊCHE FRANÇAISE DANS  
L'INTÉRÊT PUBLIC

NEW  
**ECONOMICS**  
FOUNDATION

Des décennies de surpêche dans les eaux européennes ont fait des ravages. Quatre stocks de poissons sur dix se situent en dehors des limites biologiques de sécurité et produisent moins de poissons que si nous les gérons de façon durable.<sup>1</sup> Pourtant, si nous laissons croître les stocks de poissons européens, ils pourraient produire 2 millions de tonnes supplémentaires, soit un volume suffisant pour nourrir 89 millions de personnes, soutenir la création de 20 000 emplois et générer des profits supplémentaires à hauteur de 1 milliard d'euros.<sup>2</sup> Les autorités françaises ont joué un rôle dans cet échec en fixant leurs quotas de pêche à un volume total qui dépasse les avis scientifiques de 622 000 tonnes depuis 2001.

Il est grand temps d'envisager la surpêche avec tout le sérieux qu'elle requiert. À la New Economics Foundation, nous ne nous contentons pas de décrire l'étendue du problème, nous voulons contribuer à produire un changement réel et durable. Lorsque la pêche est correctement gérée, les stocks de poissons se rétablissent et les flottes de pêche bénéficient de perspectives économiques plus stables.

Le présent document d'information revient sur les recherches que nous avons menées ces trois dernières années dans le domaine de la pêche afin d'expliquer en quoi le problème de la surpêche est aussi urgent, ce qui a été fait pour y remédier et ce qu'il convient de faire désormais pour obtenir une donne durable et équitable pour la pêche en France.

## L'IMPORTANCE DE LA SURPÊCHE

La reconstitution des stocks halieutiques dans les eaux européennes améliore l'état des écosystèmes, conduit des populations de poissons plus importantes à se reproduire davantage et augmente la taille des captures. Des populations de poissons plus abondantes pourraient produire en France un rendement maximal durable susceptible d'augmenter les débarquements de 100 000 tonnes, soit 148 millions d'euros, par rapport à 2014. Ce surplus pourrait se traduire par davantage de profits, des salaires plus élevés et davantage d'emplois.

Conséquence de décennies de surpêche, nous sommes contraints de satisfaire nos appétits avec des poissons qui proviennent d'autres régions du monde. Tous les ans, à compter du mois de mai, la France dépend entièrement des poissons produits par d'autres pays. C'est le signe qu'elle risque d'exporter une pression halieutique non durable dans ces régions. Mais cela peut changer. La reconstitution des stocks de poissons dans l'optique de produire le rendement maximal durable reporterait le « jour de dépendance pour le poisson » à une date ultérieure dans l'année.

Pourtant, les progrès visant à mettre fin à la surpêche sont lents et, en l'état actuel des choses, ils ne devraient pas permettre de respecter l'échéance de 2020 fixée par la politique commune de la pêche de l'UE. Les ministres de la pêche, poussés à « gagner » des quotas pour leur flotte, adoptent bien souvent des quotas supérieurs aux recommandations scientifiques. En adoptant des quotas en moyenne 19 % supérieurs aux avis scientifiques, la France figure en 8<sup>e</sup> position du classement des pays responsables de la surpêche.

Si des quotas de pêche durables font défaut, il apparaît également compliqué d'attribuer les quotas de façon équitable. C'est pourtant là un second pilier essentiel dans le cadre d'une gestion saine de la pêche. Les quotas de pêche et les autres possibilités de pêche en France sont actuellement attribués aux plus gros bateaux.

Ce système dessert les petites pêcheries locales et les communautés qui en dépendent. Il ne soutient pas non plus des techniques de pêche durables, quoique moins profitables, et ne profite pas à la société dans son ensemble. Il est temps d'instaurer une donne plus équitable pour la pêche.

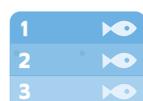
## NOTRE TRAVAIL POUR UNE DONNE PLUS ÉQUITABLE DANS LE SECTEUR DE LA PÊCHE



**FISHING IN THE PUBLIC INTEREST ET LE BIO-ECONOMIC MODEL OF EUROPEAN FLEETS (BEMEF)**



**FISH DEPENDENCE DAY**



**LANDING THE BLAME**



**WHO GETS TO FISH?**

### À QUOI RESSEMBLERAIT LA PÊCHE SI ELLE ÉTAIT GÉRÉE DANS L'INTÉRÊT PUBLIC?

#### CONCLUSIONS DU MODÈLE BIOÉCONOMIQUE DES FLOTTES EUROPÉENNES (2015)

En collaboration avec des spécialistes européens de la pêche, la New Economics Foundation a élaboré un modèle bioéconomique des flottes européennes. Ce modèle calcule les gains potentiels que différentes flottes et États membres de l'UE pourraient dégager s'ils exploitaient

*Tableau 1 : Résultats économiques de référence et prévision du RMD pour les flottes BEMEF*

	Référence	RMD	Différence
Débarquements (tonnes)	3,023,336	5,075,975	2,052,639
Chiffre d'affaires (millions d'euros)	4,291	5,857	1,565
Valeur ajoutée brute (millions d'euros)	2,101	3,567	1,466
Revenus nets (millions d'euros)	223	1,048	824
Emplois dans le secteur de la pêche	56,568	59,303	2,736
Salaires (euros/an)	23,961	32,235	8,273
Emplois dans la transformation	33,742	51,369	17,626
CO2 (tonnes)	4,725	4,771	46

*Source : NEE, 2015 – Managing EU fisheries in the public interest*

les stocks au niveau de leur rendement maximal durable, tout en illustrant les différents compromis réalisés dans la gestion de la pêche. Ce modèle en open source publie un ensemble de données sur les flottes européennes de telle sorte que les gestionnaires de la pêche puissent voir par eux-mêmes les impacts d'une pêche pratiquée au niveau du rendement maximal durable (RMD) et les conséquences liées au fait de privilégier certains segments de la flotte par rapport à d'autres.

La façon dont ces gains sont répartis sous la forme de profits, de salaires, d'emplois et de rente pour la société dépend des dispositifs économiques autour de la flotte et des politiques correspondantes. Les États peuvent en faire davantage pour favoriser une répartition plus équitable des profits tirés de la pêche et pour améliorer la performance environnementale de la flotte. Le modèle permet à l'utilisateur de modifier les critères utilisés par les autorités nationales pour allouer des quotas : il peut ainsi observer l'impact de ces modifications sur les revenus, les emplois et les émissions de carbone, entre autres. Cela permet également à l'utilisateur de se défaire de ses

préjugés et d'observer la façon dont ces résultats évoluent en fonction du coût du carburant, du prix du poisson et des modifications technologiques.

Les calculs révèlent que, par rapport à la période 2012-2014, la reconstitution des stocks de poissons de l'UE au niveau du RMD pourrait offrir à la France 100 000 tonnes de poissons débarqués en plus chaque année, ce qui équivaldrait à 140 millions de revenus supplémentaires et pourrait soutenir la création de 1 400 nouveaux emplois.

Notre modèle montre que nous pouvons être plus utiles à la société en laissant croître les stocks de poissons et en faisant attention à la manière dont nous répartissons les quotas et les stocks. En rendant publiques toutes ces informations et ces données sous une forme conviviale, nous espérons que le modèle BEMEF contribuera à améliorer la transparence et à garantir ainsi que les décisions de gestion halieutique soient davantage prises dans l'intérêt public.

## **MANGEONS-NOUS TROP DE POISSON? CONCLUSIONS**

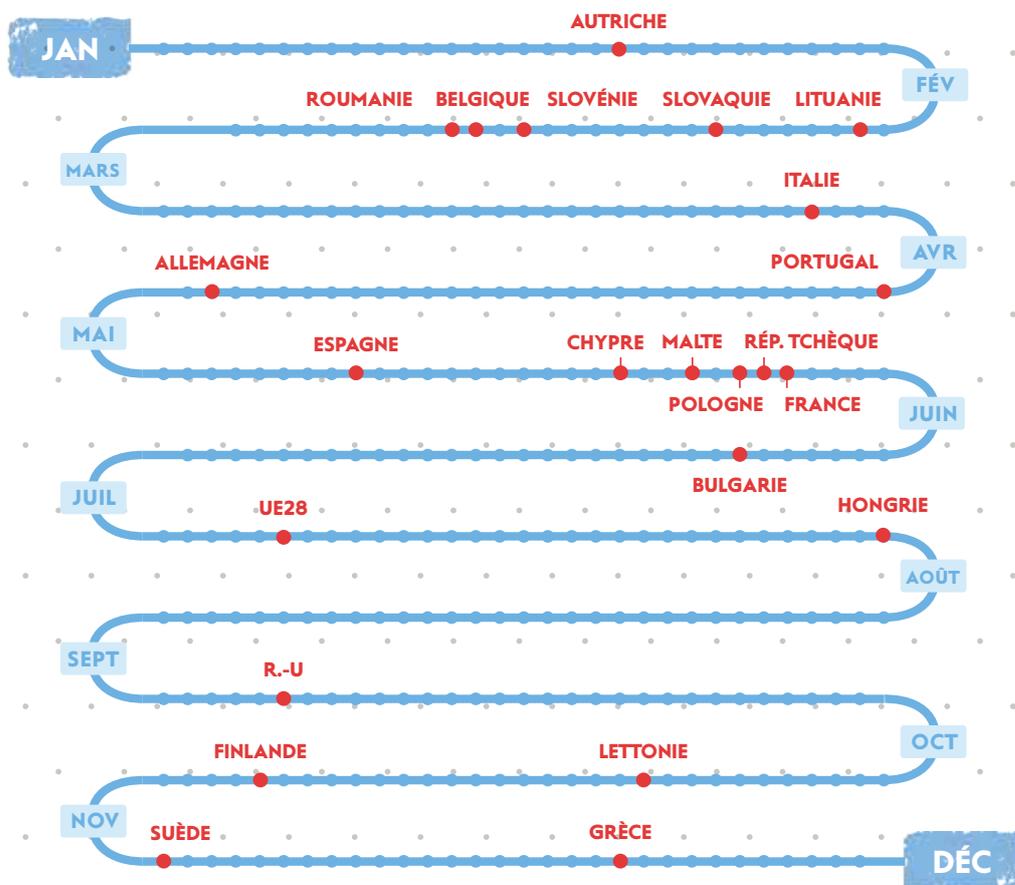
## DE LA SÉRIE DE RAPPORTS SUR LE JOUR DE DÉPENDANCE À L'ÉGARD DU POISSON (2010-2017)

L'UE a pu maintenir de hauts niveaux de consommation en se procurant du poisson dans d'autres régions du monde, à la fois grâce aux captures de sa flotte de pêche lointaine et grâce à ses importations. Depuis 2010,

la New Economics Foundation (NEF) estime le degré d'autosuffisance de l'UE dans son ensemble et de chacun de ses États membres en matière de consommation de poissons. L'autosuffisance se définit comme la capacité des États membres de l'UE à répondre à la demande en poissons en les pêchant dans leurs propres eaux.

Nous avons exprimé le degré d'autosuffisance sous la forme

Figure 1 : Calendrier 2017 des jours de dépendance à l'égard du poisson



Source : NEF, 2017 – Fish dependence:  
The reliance of the EU on fish from elsewhere

*Tableau 2 : Comparaison des « jours de dépendance à l'égard du poisson » dans certains États membres de l'UE avec et sans la surpêche*

	2014 Avec surpêche	2014 Sans surpêche	Différence (nb de jours)
UE28	6. Juil	13. Oct	86
Danemark	>année	>année	201
Finlande	27. Oct	>année	220
France	27. Mai	6. Août	71
Allemagne	29. Avr	4. Août	97
Lituanie	2. Fév	4. Mars	30
Pays-Bas	>année	>année	184
Pologne	25. Mai	27. Juil	64
Portugal	1. Avr	24. Avr	23
Espagne	9. Mai	21. Jun	43
Suède	1. Nov	>année	356
R.-U.	6. Sept	>année	170

*Source : NEF, 2017 – Fish dependence:  
The reliance of the EU on fish from elsewhere*

d'un « jour de dépendance à l'égard du poisson ». Fondé sur la consommation annuelle totale de poissons d'une région ou d'un État membre, le « jour de dépendance à l'égard du poisson » est la date du calendrier à laquelle cet État ou cette région commencera à dépendre du poisson d'autres régions du monde parce que ses propres réserves nationales ou régionales seront épuisées. En 2017, pour l'ensemble de l'UE, le jour de dépendance à l'égard du

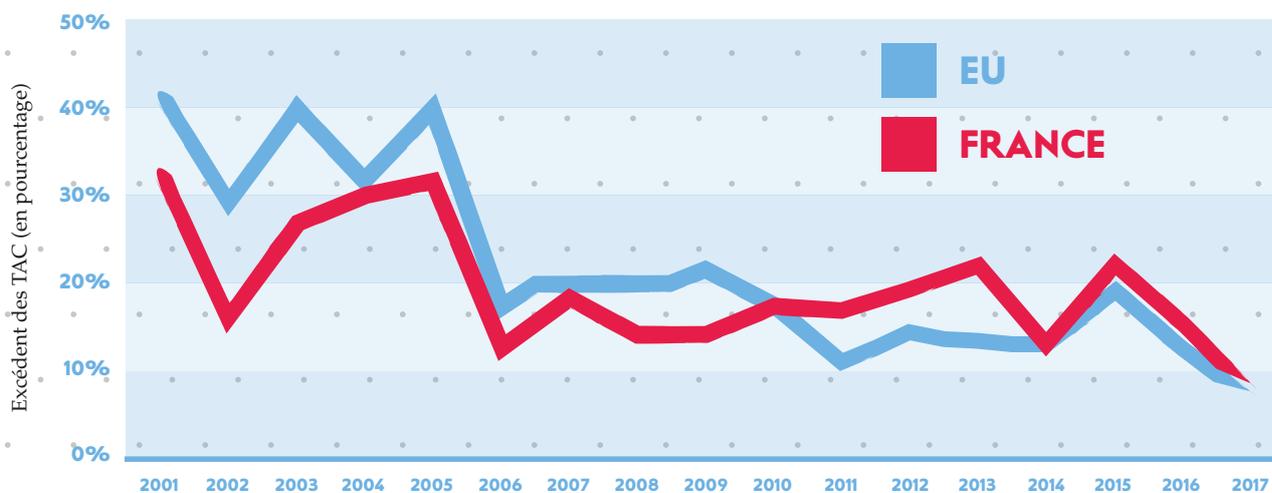
poisson était le 6 juillet, signe que pratiquement la moitié des poissons consommés dans l'UE provenaient d'eaux non communautaires. Pour la France, le jour de dépendance à l'égard du poisson est fixé au 27 mai.

Si les stocks de poissons étaient gérés au rendement maximal durable, nous serions en mesure de soutenir la consommation de poissons pour 89 millions de citoyens supplémentaires dans l'UE, dont

3 millions en France. Cela retarderait le jour de dépendance à l'égard du poisson de 81 jours pour l'UE et de 71 jours pour la France.

Il est encourageant de constater que les niveaux d'autosuffisance sont demeurés stables au lieu d'empirer ces dernières années, mais les Européens dépendent encore de poissons provenant d'autres pays pour 50 % de leur consommation. Si personne n'attend de l'Europe qu'elle soit autosuffisante à 100 %, une gestion plus durable de la pêche améliorerait considérablement la situation.

Figure 2 : TAC fixés par le passé au-dessus des avis scientifiques pour les eaux européennes



Source: NEE, 2017 – *Landing the blame: Overfishing in the Northeast Atlantic 2017*

## QUELS PAYS SONT PRINCIPALEMENT COUPABLES DE FIXER LEURS QUOTAS DE PÊCHE AU-DESSUS DES AVIS SCIENTIFIQUES?

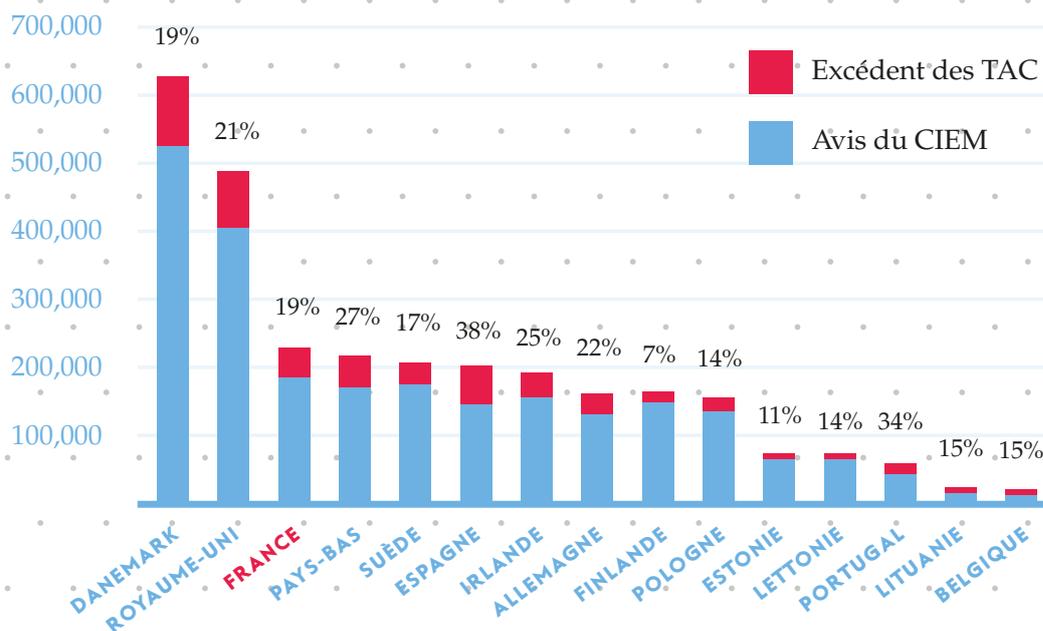
### CONCLUSIONS DE LA SÉRIE DE RAPPORTS LANDING THE BLAME (2015-2017)

Les ministres continuent à fixer des quotas supérieurs aux recommandations scientifiques, sans tenir compte de l'objectif de la politique commune de la pêche consistant à mettre un terme à la surpêche en 2015 si possible et en 2020 au plus tard. L'analyse historique réalisée

par la NEF sur les « totaux admissibles des captures » (les TAC, également connus sous le nom de quotas) entre 2001 et 2017 a conclu que, en moyenne, sept TAC fixés par les États membres sur dix étaient supérieurs aux limites recommandées. Même si l'écart entre les TAC et les recommandations scientifiques s'est réduit (les TAC étant supérieurs de seulement 6 % contre 42 % en début de période), la proportion de TAC fixés au-dessus des recommandations scientifiques demeure stable.

Le fait de pêcher au-dessus des limites scientifiques retarde

Figure 3 : TAC supérieurs aux recommandations scientifiques, par État membre



Source: NEF, 2017 – Base de données Landing the blame

le rétablissement des stocks halieutiques et donc la réalisation de leur plein potentiel sous forme de captures, de profits et d'emplois supplémentaires.

Notre série de rapports Landing the Blame examine la façon dont chaque pays a contribué à ce retard. Nous analysons le résultat des négociations et nous identifions les États membres qui obtiennent au final une plus grande part des stocks exploités à un niveau supérieur aux recommandations scientifiques. Étant donné que ces négociations ne sont pas rendues publiques, nous formulons l'hypothèse que ces États membres sont les principaux responsables de la surpêche, soit parce qu'ils font activement pression pour des limites de pêche supérieures aux recommandations scientifiques, soit parce qu'ils ne parviennent pas à empêcher la surpêche.

Entre 2001 et 2017, l'Espagne, le Portugal et les Pays-Bas étaient en tête du classement des États membres dont les TAC présentent le plus d'écart, exprimé en pourcentage, avec les recommandations scientifiques. Ces États membres ont participé à des décisions de TAC qui autorisent une pêche respectivement 38 %, 34 % et 27 % supérieure aux

recommandations que les scientifiques jugent conformes à une gestion durable des stocks de poissons concernés.

Il n'y a d'autre solution que d'agir dès aujourd'hui pour reconstituer les stocks de poissons. Notre collaboration scientifique montre que, plus la transition vers un rendement maximal durable est rapide, plus ses retombées économiques sont importantes.<sup>3</sup> Alors que l'échéance européenne de fin de la surpêche approche, nous risquons de subir des réductions drastiques à la dernière minute alors que des mesures pourraient être prises dès aujourd'hui.

Tableau 3 : Performance du système français des possibilités de pêche

Catégorie	Objectifs	Description	Notation
Bon pour les pêcheurs	Sûr	Les possibilités de pêche offrent aux pêcheurs une part constante et durable	Moyen
	Flexible	Les pêcheurs peuvent avoir accès à de nouvelles possibilités de pêche ou échanger les possibilités existantes	Faible
	Accessible	Les nouveaux pêcheurs éligibles reçoivent des possibilités de pêche lorsqu'ils se lancent	Moyen à faible
	Viable	Les entreprises sont viables d'un point de vue financier et les employés reçoivent une paye décente	Moyen
	Équitable et juste	Les possibilités de pêche sont réparties équitablement et les besoins sont hiérarchisés	Moyen à faible
Bon pour la société	Public	Les stocks de poissons et les possibilités de pêche relèvent au final du domaine public	Moyen à fort
	Objectifs nationaux atteints	Les autorités s'appuient sur les possibilités de pêche pour remplir les objectifs politiques nationaux et européens	Moyen à faible
	Dépenses publiques limitées	Les coûts de la gestion sont couverts par le secteur de la pêche	Faible
	Capture de la rente tirée des ressources	Puisqu'il s'agit de ressources publiques, une partie de la rente qui en est tirée est capturée	Faible
Bon processus	Transparence et responsabilité	La répartition et les parts des possibilités de pêche sont transparentes	Faible
	Objectivité	L'allocation des possibilités de pêche suit une procédure systématisée	Moyen à faible
	Représentativité et bon niveau de gouvernance	La gouvernance donne du pouvoir aux institutions locales et implique une représentation inclusive des différents acteurs	Moyen à fort

Source : NEE, 2017 – Who gets to fish? The allocation of fishing opportunities in EU Member States

## COMMENT LES PAYS RÉPARTISSENT-ILS LES QUOTAS DE PÊCHE AU SEIN DE LEURS FLOTTES? CONCLUSIONS DU RAPPORT WHO GETS TO FISH

Les stocks de poissons n'appartiennent à personne, mais attirent les convoitises de beaucoup. Par conséquent, comment déterminer l'accès aux stocks de poissons ? Dans l'Union européenne, les États membres apportent des réponses très différentes à cette question et ont recours à une grande variété de systèmes. Dans le cadre de nos recherches, nous avons étudié 12 pays en détail et nous en avons conclu qu'aucun de ces systèmes, bien que de conceptions différentes, ne parvient à véritablement gérer les pêcheries dans l'intérêt public. Nous décrivons pour chacun de ces pays les systèmes d'allocation des possibilités de pêche, nous évaluons leurs performances par rapport à des objectifs précis et nous recommandons des mesures de réforme.

Le système utilisé pour répartir les quotas peut avoir plusieurs conséquences. Pourtant,

disparition des communautés halieutiques le long des côtes, controverse au sujet de chalutiers-usines de plus en plus grands, craintes liées à la privatisation des ressources publiques... une grande partie des inquiétudes relatives à la gestion actuelle des pêches porte sur la manière dont les ressources sont réparties, et non sur le seul volume de ces ressources.

Pour déterminer si un système d'allocation des possibilités de pêche fonctionne efficacement, nous avons élaboré un cadre de 12 objectifs. Sans définir un schéma bien précis applicable aux pêcheries, nous considérons cependant qu'un système efficace devrait au moins remplir les objectifs suivants pour permettre aux pêcheurs de prospérer et au public d'en tirer les bénéfices, tout en assurant un processus adéquat de prise de décision.

Notre analyse du système français des possibilités de pêche montre une série de domaines qui présentent des performances inadéquates. La flexibilité, la transparence et la responsabilité des organisations de producteurs (OP) nécessitent notamment des améliorations. Les performances

françaises sont insuffisantes en matière de couverture des frais de gestion de la pêche et de capture de la rente de ressource.

Pour corriger certains de ces problèmes, nous recommandons que la France :

- introduise un système d'échange de quotas entre pairs susceptible d'apporter davantage de flexibilité dans l'accès aux quotas sans pour autant monétiser les transactions;
- améliore l'accès des nouveaux pêcheurs à la ressource, soit en accordant des parts de quotas aux nouveaux pêcheurs, soit en veillant à ce que les OP réservent suffisamment de quotas à une utilisation collective;
- intègre des critères sociaux et environnementaux dans son mécanisme d'allocation;
- applique une taxe sur les débarquements pour recouvrer les frais de gestion – dans l'objectif de recouvrer à terme une partie de la rente de ressource – et réduise les exonérations de taxe sur le carburant ;

- crée un registre des parts de quotas qui détaille les bénéficiaires des quotas alloués;
- assure la représentativité et le fonctionnement démocratique des organisations de producteurs (OP).

## ET APRÈS?

Cela fait de nombreuses années que nous travaillons sur la pêche, et nous avons développé des arguments étayés en faveur de mesures susceptibles de rétablir les stocks de poissons et de mieux répartir les droits de pêche. Le problème est clair et des progrès ont été réalisés. Les avis scientifiques sont de mieux en mieux suivis et certains stocks sont en cours de reconstitution, ce qui permet à de nombreuses flottes de pêche de dégager davantage de profits.

Nous sommes cependant encore loin du compte. Peu de stocks de poissons sont à un niveau optimal qui permettrait d'assurer leur revenu maximal durable et le bon état de l'écosystème. Il est nécessaire de prendre des mesures pour accélérer cette transition vers des pêcheries

européennes durables et plus justes. Au niveau de l'UE comme dans les États membres, la marche à suivre est pourtant claire:

### **1. LAISSER CROÎTRE LES STOCKS DE POISSONS EN SUIVANT LES AVIS SCIENTIFIQUES.**

L'action politique est nettement en avance dans d'autres pays, comme aux États-Unis où la loi impose que les gestionnaires respectent les recommandations scientifiques, ce qui a pratiquement éradiqué la surpêche. L'Europe devrait s'efforcer d'en faire de même.

### **2. ALLOUER LES QUOTAS POUR ENCOURAGER LES MEILLEURES PRATIQUES ET NON POUR PRÉSERVER LE STATU QUO.**

Il faut accorder une attention accrue aux systèmes d'allocation des quotas si l'on veut débloquer le potentiel socioéconomique de la pêche. Cela est nécessaire à une époque où les droits de pêche échappent au contrôle des communautés côtières du fait des mécanismes du marché. Ces changements mettent en péril l'avenir des communautés côtières et font passer le profit avant les considérations sociales et environnementales. Il est urgent de prendre des mesures et la NEF sera à la pointe de la recherche dans ce domaine,

notamment par l'analyse d'exemples spécifiques au niveau des pêcheries, comme nous l'avons fait pour le bar et la langoustine.<sup>4,5</sup>

### **3. RÉFORMER LES AIDES POUR ATTEINDRE LES OBJECTIFS LIÉS À LA PÊCHE.**

L'objectif majeur de la pêche européenne est la reconstitution des stocks de poissons. Si les aides sont orientées dans ce sens, elles pourront produire un retour sur investissement extrêmement important. Toutefois, d'autres aides produiraient en réalité un rendement négatif si elles renforcent la pression halieutique. Les subventions sur le carburant créent une situation perdant-perdant-perdant en utilisant les fonds publics, en augmentant la pression halieutique et en favorisant une utilisation accrue du carburant, ce qui contribue au changement climatique. La correction des aides sera bénéfique à l'ensemble de l'Europe et à chacun de ses pays, et elle constituera également une « bouée de sauvetage » pour de nombreuses communautés côtières en difficulté.

#### 4. REPLACER LES COMMUNAUTÉS CÔTIÈRES AU CŒUR DES DÉCISIONS POLITIQUES.

La pêche apporte une importante contribution sociale, économique et culturelle aux communautés qui la pratiquent. Lorsque ces communautés peuvent contrôler leur avenir et que leurs efforts dans ce sens sont soutenus, c'est une bonne nouvelle aussi bien pour l'environnement que pour l'économie. En aidant les communautés côtières à réconcilier bonne gestion environnementale et prospérité économique, le travail de la NEF illustre de quelle façon la pêche joue bien souvent un rôle central dans une économie locale en bonne santé.

POUR EN SAVOIR PLUS SUR LE TRAVAIL DE LA  
NEF DANS LE DOMAINE DE LA PÊCHE:

[WWW.NEWECONOMICS.ORG](http://WWW.NEWECONOMICS.ORG)

#### NOTES FINALES

1. Comité scientifique, technique et économique de la pêche. (2017). Monitoring the performance of the Common Fisheries Policy (STECF-17-04). Luxembourg : Office des publications de l'Union européenne. Disponible sur : [https://stecf.jrc.ec.europa.eu/documents/43805/55543/2017-04\\_STECF+17-04+-+Monitoring+the+CFP\\_JRC106498.pdf](https://stecf.jrc.ec.europa.eu/documents/43805/55543/2017-04_STECF+17-04+-+Monitoring+the+CFP_JRC106498.pdf)
2. Carpenter, G. et Esteban, A. (2015). Managing EU fisheries in the public interest. Londres : New Economics Foundation. Disponible sur : <http://neweconomics.org/2015/03/managing-eu-fisheries-in-the-public-interest/>
3. Guillen, J., Calvo Santos, A., Carpenter, G., Carvalho, N., Casey, J., Lleonart, J., Maynou, F., Merino, G., Paulrud, A. (2016). « Sustainability now or later? Estimating the benefits of pathways to maximum sustainable yield for EU Northeast Atlantic fisheries ». Marine Policy, vol. 72, p. 40-47. Disponible sur : <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0308597X1630149X>
4. Williams, C., Carpenter, G. (2015). « Sea bass and Article 17 of the reformed Common Fisheries Policy ». Document de travail de la NEF. Disponible sur : [https://www.researchgate.net/publication/284430910\\_NEF\\_working\\_paper\\_on\\_sea\\_bass\\_Dicentrarchus\\_labrax\\_and\\_article\\_17\\_of\\_the\\_reformed\\_Common\\_Fisheries\\_Policy\\_CFP](https://www.researchgate.net/publication/284430910_NEF_working_paper_on_sea_bass_Dicentrarchus_labrax_and_article_17_of_the_reformed_Common_Fisheries_Policy_CFP)
5. Williams, C., Carpenter, G. (2016). « The Scottish Nephrops fishery: Applying social, economic, and environmental criteria ». Document de travail de la NEF. Disponible sur : <http://neweconomics.org/wp-content/uploads/2017/02/Griffin-Nephrops-latest.pdf>



[WWW.NEWECONOMICS.ORG](http://WWW.NEWECONOMICS.ORG)

info@neweconomics.org  
+44 (0)20 7820 6300 @NEF  
Registered charity number 1055254

ÉCRIT PAR

Griffin Carpenter

NEW  
**ECONOMICS**  
FOUNDATION