

Surexploitation des stocks et conflits dans le secteur des pêches

Une discussion du « triangle des paradigmes » d'Anthony Charles dans le contexte européen¹

Jean BONCŒUR* et Benoît MESNIL**

Résumé

L'hypothèse présentée dans ce texte est que les problèmes de surexploitation des stocks halieutiques ne se résument pas à une déficience des *méthodes* d'aménagement des pêcheries, mais peuvent provenir, plus fondamentalement, d'une ambiguïté sur les *objectifs* mêmes de cet aménagement. Le raisonnement utilise une grille de lecture proposée par Anthony Charles pour interpréter les conflits dans le secteur des pêches (Charles, 1992). Après avoir présenté et discuté le « triangle des paradigmes » qui, selon cet auteur, s'affrontent dans la définition des politiques d'aménagement des pêches, on cherche à en faire application dans le cadre européen de la Politique Commune de la Pêche. Contrairement à une opinion courante, plusieurs indications tendent à prouver que cette politique n'est réellement dominée ni par le paradigme « de conservation », ni par le paradigme « de rationalisation », mais plutôt par une variante du paradigme « social / communautaire ». Cependant cette logique d'aménagement, qui génère surexploitation biologique et inefficacité économique, n'atteint pas nécessairement les objectifs « sociaux » qu'elle prétend servir.

Mots-clefs

Surexploitation, conflits, Politique Commune de la Pêche, triangle des paradigmes.

¹ Ce texte constitue une version remaniée d'une communication présentée au troisième forum de l'Association Française d'Halieumétrie, Montpellier, 1-3 juillet 1997.

* Economiste. Université de Bretagne Occidentale, Centre de Droit et d'Economie de la Mer.

** Biologiste. IFREMER, Laboratoire MAERHA.

Introduction

Quelle que soit la façon dont on la définit, la surexploitation des stocks halieutiques est classiquement présentée comme une conséquence du libre accès. Cependant, dans leur majorité les pêcheries ne sont pas aujourd'hui en libre accès strict, et la surexploitation semble être la règle plutôt que l'exception. La pertinence des méthodes d'aménagement des pêcheries se trouve ainsi de plus en plus souvent mise sur la sellette, comme en témoignent les débats sur les instruments et sur les instances de régulation.

A un niveau plus fondamental que celui des outils, le problème peut venir de la multiplicité des *objectifs* poursuivis par les politiques d'aménagement : objectifs biologiques, économiques et sociaux plus ou moins clairement définis et pas forcément compatibles. Anthony Charles (1992) propose une grille de lecture intéressante permettant d'aborder cette question : son « triangle des paradigmes » définit en effet trois « visions du monde » qui s'affrontent dans la définition des politiques d'aménagement des pêches, et entre lesquelles un compromis doit, selon lui, être trouvé si l'on veut mettre en place une politique viable. Après avoir présenté et discuté cette grille de lecture, on l'appliquera au contexte de la gestion des pêches en Europe (Politique Commune de la Pêche).

1 – Le triangle des paradigmes de Charles

1.1 – Présentation

Le triangle des paradigmes de Charles a été construit en vue d'interpréter certains conflits récurrents dans le secteur des pêches. Mais surexploitation et conflits entretiennent une relation étroite, pour plusieurs raisons dont la plus évidente est que la surexploitation tend à exacerber les conflits autour de l'accès à la ressource commune (« trop de pêcheurs pour trop peu de poissons »). En sens inverse, une politique des pêches donnant la priorité à l'objectif de minimisation des conflits *entre* et *avec* les pêcheurs (« paix sociale ») peut être source de surexploitation des stocks (et donc, à terme, de conflits renforcés). Pour ces raisons, le triangle des paradigmes de

Charles est aussi un outil intéressant pour l'analyse des phénomènes de surexploitation.

Chacun des sommets du triangle, représentant une « vision du monde » dans l'appréciation des enjeux de la gestion des pêches, peut être lui-même caractérisé par trois éléments : un objectif jugé prioritaire, des instruments de gestion privilégiés, le soutien de groupes sociaux spécifiques.

Selon Charles, le premier sommet correspond au « paradigme de conservation ». Traditionnellement bien implanté chez les biologistes et les professionnels de la gestion des pêches, ce paradigme assigne à celle-ci la conservation des stocks comme objectif prioritaire et fait appel, pour atteindre cet objectif, à une régulation administrative généralement centralisée (réglementation limitant l'effort de pêche et mesures techniques visant à assurer la sélectivité des captures).

Un deuxième sommet du triangle, appelé « paradigme de rationalisation », donne la priorité à la recherche de l'efficacité économique, assimilée à la maximisation de la rente halieutique. Ce paradigme privilégie les quotas individuels, éventuellement transférables (QIT), comme instrument de gestion. Il trouve selon Charles ses principaux soutiens chez les économistes, mais aussi dans les milieux de la pêche industrielle, et séduirait de plus en plus d'agences de gestion des pêches.

Le « paradigme social / communautaire »¹ constitue le troisième sommet du triangle. Privilégiant la recherche du « bien-être de la communauté » et les considérations d'équité (notamment la protection des « petits » face aux « gros »), ce paradigme fait confiance à des systèmes de droits collectifs attribués aux « communautés de pêcheurs » et accorde un intérêt particulier aux formules de co-gestion. Bien implanté chez les spécialistes des sciences sociales², dans les coopératives et les syndicats de pêcheurs et, de façon générale, « chez les per-

sonnes impliquées dans les communautés », le paradigme « social / communautaire » serait en revanche, selon Charles, très peu représenté dans les milieux chargés de la définition et de la mise en œuvre des politiques publiques d'aménagement des pêches.

1.2 – Discussion

Bon nombre de débats que suscite l'aménagement des pêcheries peuvent être interprétés à l'aide de la grille de lecture de Charles. Il convient toutefois de souligner que, si les paradigmes qu'il décrit ont bien une réalité en tant qu'*idéologies* appliquées au secteur des pêches, cette réalité est ambiguë à plus d'un titre.

Une première source d'ambiguïté réside dans la définition même de l'objectif jugé prioritaire au sein de chaque paradigme.

S'il est clairement relié au souci d'assurer les conditions d'une pêche « soutenable », l'objectif de conservation des stocks caractérisant le premier paradigme ne présente pas la simplicité qui lui est parfois attribuée : dans la mesure où un stock exploité peut être stabilisé à des niveaux différents, le problème de la conservation ne consiste pas seulement à prévenir le risque d'effondrement du stock, mais aussi à déterminer à quel niveau il convient de stabiliser le stock et la production. On débouche alors inévitablement sur des considérations d'ordre économique, et la frontière entre les paradigmes « de conservation » et « de rationalisation » perd de sa netteté initiale.

L'interdépendance entre les deux types de considérations est sans doute encore plus manifeste si l'on part de l'approche économique (second paradigme) : sauf à limiter au court terme l'objectif de maximisation des revenus de la pêche, il est assez évident que la poursuite de cet objectif *à l'échelle de toute une pêcherie* ne peut faire abstraction du caractère reproductible (dans des limites finies) des ressources halieutiques et du problème de conservation des stocks que cela pose³. Si le comportement des pêcheurs

¹ Conformément aux dictionnaires bilingues consultés, nous traduisons « community » par « communauté ». Le sociologue Henri Mendras considère toutefois que l'équivalent français de « community » est plutôt « collectivité » (Mendras, 1975 p. 250).

² Ce terme exclut ici les économistes. Epistémologiquement problématique, cet usage restrictif néglige le fait que l'économie a été définie comme une science sociale par des auteurs aussi divers que Marx, Cournot ou Hayek.

³ Il est vrai toutefois que, même sur le long terme (et abstraction faite des variations accidentelles), elle ne *suffit pas* à garantir le caractère durable de l'activité : la maximisation, sur une durée infinie, de la somme actualisée des bénéfices retirés d'une pêcherie peut aller de pair avec l'exploitation « minière » du stock. Si la collectivité considère que la

semble fréquemment contredire cette proposition, c'est bien entendu parce que le caractère de ressource commune des stocks exploités génère des externalités croisées qui créent un hiatus entre rationalité individuelle et rationalité collective. Il n'est pas certain que cette distinction soit toujours clairement perçue lorsqu'on évoque, à titre d'objectif (*cf.* second paradigme) ou parfois de repoussoir, la recherche de « l'efficacité économique » dans le secteur des pêches.

L'objectif jugé prioritaire dans le cadre du paradigme « social / communautaire » est sans doute encore plus problématique. Il pose tout d'abord un problème de frontière : quelles sont exactement les limites géographiques, professionnelles, sociales de la « communauté » (ou « collectivité »¹) dont il s'agit de promouvoir le bien-être ? La réponse à cette question peut conditionner fortement les choix politiques qui seront effectués, dans la mesure où les intérêts des différents groupes d'individus susceptibles d'être pris en compte ne sont pas forcément identiques. Par ailleurs, la notion de « bien-être » à l'échelle d'une collectivité pose le problème des comparaisons interpersonnelles d'utilité, auquel les économistes ne prétendent plus apporter de réponse depuis quelque temps déjà². Indubitablement, cette notion recouvre des considérations d'équité qui, par définition, impliquent des jugements de valeur transcendant l'analyse économique, mais cela n'implique pas pour autant qu'elle soit sans rapport avec le concept économique d'efficacité³

durabilité du stock constitue un objectif en soi, elle doit alors imposer celle-ci comme une contrainte à l'activité des pêcheurs.

¹ *cf.* supra note 2.

² Cette attitude donne parfois lieu à quelques malentendus (*cf.* par exemple Bromley, 1990) : le fait que les économistes renoncent à procéder à des comparaisons interpersonnelles d'utilité ne les conduit pas (ne devrait pas les conduire) à croire naïvement à l'« objectivité » des choix publics effectués conformément au critère de Pareto. Le critère paretien d'efficacité ne peut être mis en oeuvre que dans le cadre d'une répartition initiale donnée des ressources entre les agents du système étudié (*cf.* par exemple Bénard, 1985, pp. 83 et suiv.) : exogène par rapport au raisonnement économique *stricto sensu*, cette répartition n'est évidemment pas sans importance quant au résultat obtenu. Le profil bas adopté par les économistes sur cette question devrait plutôt être de nature à rassurer les non-économistes, dans la mesure où, soulignant l'irréductibilité radicale du politique (*ibid.* p. 99), il va à l'encontre de l'« impérialisme » si souvent dénoncé de la discipline. Le temps de Bentham et de son « arithmétique sociale » est loin, et il n'y a peut-être pas lieu de le regretter.

³ qui ne s'identifie pas nécessairement à la maximisation du profit privé (là encore, *cf.* BENARD, pp. 100-101).

(et avec le concept biologique de conservation des stocks) : quelle que soit la définition exacte qu'on lui donne, le bien-être d'une collectivité d'individus suppose non seulement que la répartition des richesses produites entre ses membres soit considérée comme équitable, mais encore qu'il y ait quelque chose à répartir.

Non exempts d'ambiguïtés quant aux objectifs qu'ils assignent à l'aménagement des pêcheries, les paradigmes du triangle de Charles posent également quelques problèmes en ce qui concerne les relations qu'ils établissent entre les objectifs et les moyens de cet aménagement. On se limitera ici au cas des QIT, et aux relations privilégiées que cet instrument de gestion est censé entretenir avec l'objectif d'efficacité dans le cadre du « paradigme de rationalisation ». Certes, dans une modélisation très simplifiée, un système de quotas individuels peut aider à résoudre le problème des externalités croisées dues au caractère commun des ressources, et la transférabilité des quotas permet d'égaliser les coûts marginaux individuels, toutes choses qui vont dans le sens de l'efficacité. Cependant, pour des raisons qui ont maintes fois été soulignées (coût des contrôles et problème des rejets notamment), dans le monde réel, un système de quotas individuels peut poser des problèmes tels que son bilan en termes d'efficacité économique n'est pas forcément positif (Copes, 1996).

Si l'association d'un système de QIT à la recherche de l'efficacité dans l'aménagement des pêcheries n'a donc rien d'évident, il en va de même de l'opposition fréquemment établie entre ce système et le souci de « protection des petits » qui caractérise le paradigme « social / communautaire ». D'une part il n'y a pas de fatalité de la concentration dans le système des QIT, l'instance de régulation pouvant toujours, si elle le juge bon, plafonner le cumul des quotas (*cf.* les dispositions adoptées en Islande ou en Nouvelle-Zélande). D'autre part, en allouant explicitement une part des ressources aux « petits », un système de quotas individuels peut constituer un instrument de protection de ces derniers face aux empiètements des « gros », et la transférabilité peut leur ménager une sortie décente en cas de cessation d'activité.

2 – Localiser la Politique Commune de la Pêche dans le triangle des paradigmes

S'efforçant avec plus ou moins de bonheur de tenir compte de conceptions et d'intérêts divergents, une politique concrète s'identifie rarement de façon simple à une seule « vision du monde ». Dans le domaine des pêches, il faut donc s'attendre à ce que les politiques effectivement mises en œuvre se situent, non pas à l'un ou l'autre des sommets, mais quelque part à l'intérieur du triangle des paradigmes de Charles. Toutefois le compromis qui caractérise une politique concrète peut faire la part plus ou moins belle aux diverses conceptions qui s'affrontent. Charles semble considérer que, généralement, les paradigmes de conservation et de rationalisation sont dominants, le paradigme social / communautaire étant « très peu représenté dans le personnel et dans les initiatives d'aménagement de nombreuses administrations gouvernementales des pêches » (art. cité, p. 385). Ce point de vue, dont Charles ne mésestime pas le côté militant, est largement partagé par les sociologues et ethnologues. Ainsi, pour Crean et Symes (1996) et la plupart des auteurs ayant participé à leur ouvrage, la PCP est focalisée à l'excès sur les seuls objectifs biologiques et économiques, négligeant ainsi les pêcheurs, leurs valeurs culturelles et leurs formes traditionnelles d'organisation sociale.

A l'encontre de cette thèse, on cherchera ici à montrer que, derrière une apparente priorité à la conservation des ressources et alors que le critère d'efficacité économique ne semble pas avoir constitué une préoccupation majeure, c'est en fait au paradigme « social / communautaire » que l'on peut le plus directement rattacher la PCP, dans sa pratique si ce n'est dans sa philosophie.

2.1 – Une apparente priorité aux ressources

La plupart des conventions internationales relatives à la pêche signées par les Etats au cours de ce siècle mentionnent en bonne place le besoin de préserver les ressources et leurs capacités de production. Il en va de même de nombreux règlements nationaux ou communautaires édictés

au cours des dernières décennies. A l'analyse des faits, on est cependant en droit de s'interroger sur la réalité, par delà l'affichage, de la prétendue primauté des critères biologiques, voire de ce que d'aucuns n'hésitent pas à baptiser la « dictature des biologistes », dans les décisions de gestion.

La PCP comporte un volet « conservation » des ressources, dont le premier instrument est un système de contingentement des captures, et pour lequel le processus de décision prévoit effectivement une implication forte des biologistes. Au mois de décembre de chaque année, le Conseil des ministres européens fixe, pour plus de cent stocks, les Totaux Autorisés de Captures (TAC) pour l'année suivante. Le Conseil est tenu de se prononcer sur les propositions de la Commission, qui doivent elles-mêmes être élaborées « à la lumière des avis scientifiques » du Comité Scientifique, Technique et Economique de la Pêche (CSTEP) rattaché à celle-ci. Pour la plupart des stocks, le CSTEP fonde ses avis sur les évaluations de pêcheries réalisées par les groupes de travail d'un autre organisme scientifique, le Conseil International pour l'Exploration de la Mer (CIEM), et sur les options préconisées par son Comité d'Avis sur la Gestion des Pêches — dont il lui arrive néanmoins de se démarquer. La gestion des ressources par le système des TAC est complétée par un ensemble de « mesures techniques » (maillage des filets, tailles minimales au débarquement, fermetures zonales ou saisonnières...), qui visent à améliorer la sélectivité intra et inter-spécifique des captures, et dont l'adoption repose sur une procédure similaire.

En pratique toutefois, il existe un écart important entre les avis des biologistes et les mesures qui sont adoptées. Ainsi, les propositions de mesures techniques fondées sur le constat d'une ponction excessive sur les juvéniles sont fréquemment repoussées par le Conseil au motif que la situation financière des pêcheurs ne leur permettrait pas de supporter les pertes qui s'ensuivraient à court terme. En matière de TAC, les niveaux arrêtés par le Conseil dépassent systématiquement ceux que préconisent les biologistes (Holden, 1994 ; CIEM, 1997). Si le phénomène n'est pas spécifique au contexte multinational de l'Europe (les pays qui disposent d'une totale juridiction sur leurs pêches n'échappent pas aux pressions des pêcheurs pour accroître les contin-

gents de captures autorisées), il y revêt une acuité particulière du fait des conséquences d'un principe fondateur de la PCP, la *stabilité relative*. Les TAC sont en effet répartis en quotas nationaux, et la clé de répartition repose sur un compromis adopté lors de la naissance de l'« Europe bleue » en 1983, reconnaissant à chaque Etat une proportion fixée du TAC établi pour chaque stock, essentiellement sur la base des antériorités de captures. De fait, le système européen des TAC fonctionne au moins autant comme instrument de définition des droits d'accès de chaque Etat que comme instrument de régulation de la mortalité par pêche. Ainsi, la clé de répartition étant intangible, chaque ministre connaît immédiatement son quota national dès lors que le Conseil arrête un TAC. Il sait aussi à l'avance le TAC qu'il doit négocier pour que son quota national soit à la hauteur désirée, i.e. soit au moins égal à celui de l'année précédente (souvent obtenu par son prédécesseur et il ne saurait faire moins bien), ne diminue surtout pas (ses pêcheurs lui en voudraient de cette reculade), et augmente autant que possible. Il bénéficie en outre des efforts déployés par ses collègues des autres Etats membres pour accroître leur propre quota national. Ce jeu de pressions concourantes des ministres face à la Commission aboutit régulièrement à des TAC déconnectés de l'état réel des ressources (les « TAC papier ») ou, du moins, excessifs au regard des objectifs de conservation qu'ils sont censés servir.

Deux autres facteurs limitent l'influence des critères de conservation des stocks dans la pratique de la PCP. Le premier est la façon, très perfectible, dont les Etats membres s'acquittent de leurs obligations en matière de respect des quotas : les administrations nationales, chargées de la mise en œuvre du système en vertu du principe de subsidiarité, déploient rarement un zèle excessif pour s'assurer que leurs ressortissants respectent le quota national qui leur est alloué. Le second facteur tient à la contradiction qui a longtemps prévalu entre deux des volets de la PCP que sont la politique dite « de conservation » d'une part, et la politique dite « des structures » d'autre part¹ : alors que la première s'efforce en

principe de limiter la pression exercée par les pêcheurs sur les stocks, la seconde, relayée par des aides nationales et régionales, a pendant les années 70 et 80 largement contribué à accroître cette pression par les aides à la modernisation de la flotte qu'elle a distribuées (CCE, 1991). Si depuis la tendance a été inversée, les réductions de capacité consenties sont restées très en deçà de ce que nécessiterait l'état des ressources, et n'ont pas toujours été effectivement réalisées (CCE, 1996).

2.2- Une variante du paradigme « social / communautaire » ?

La mention rituelle de notions à consonance biologique dans les textes relatifs à la gestion des pêches ne signifie pas que, dans la pratique, la priorité soit accordée nécessairement aux critères et expertises biologiques, comme l'illustre le cas de la PCP. D'autres objectifs, notamment économiques, sont également assignés à cette politique², et les écarts entre les décisions qui sont prises dans le cadre de la politique dite « de conservation » et les recommandations des biologistes sont fréquemment justifiés par des arguments qualifiés d'économiques. On ne saurait pour autant en déduire que le « paradigme de rationalisation » ait été, au moins jusqu'à une date récente, la source d'inspiration dominante de la PCP.

Dans une économie de marché, la justification économique essentielle d'une intervention publique *spécifique* dans le secteur des pêches tient au caractère commun³ des ressources exploitées (voir par exemple Hannesson, 1993, chap. I). Celui-ci produit en effet des externalités négatives croisées entre les pêcheurs, d'où il

des cours de la PAC, il est intéressant de constater que les responsables de cette dernière s'efforcent de les réduire sinon de les faire disparaître, au vu de leur coût budgétaire et des effets pervers qu'ils génèrent.

² L'article 39 du Traité de Rome fixe à la PAC (et par extension à la PCP qui en est issue) les objectifs suivants : accroître la productivité ; assurer un niveau de vie équitable aux producteurs ; stabiliser les marchés ; garantir les approvisionnements ; assurer des prix raisonnables aux consommateurs.

³ au sens où ces ressources manifestent une double propriété : 1) leur appropriation individuelle *ex ante* est difficilement réalisable (non-exclusivité) ; 2) leur utilisation par les uns restreint la quantité disponible pour les autres (soustractivité).

¹ La PCP comporte également un volet « marchés », mais ce volet est beaucoup moins développé que dans le cadre de la Politique Agricole Commune (PAC). Alors que certains préconisent d'importer dans la PCP les mécanismes de soutien

résulte une discordance entre les coûts privés et sociaux de leur activité, elle-même génératrice d'inefficacité, c'est-à-dire tout simplement de gaspillage de richesses à l'échelle de la société. Rien, dans cette approche économique du problème de l'aménagement des pêcheries, ne suggère d'atténuer les recommandations des biologistes visant à limiter la pression exercée par les pêcheurs sur les stocks. Bien au contraire, plusieurs arguments conduisent à penser qu'une prise en compte sérieuse de la dimension économique du problème se traduirait vraisemblablement par un durcissement de ces recommandations.

Dans le cas où existe une relation stock-recrutement suffisamment claire pour que la dynamique de la ressource exploitée puisse être représentée à l'aide d'un modèle autorégénérant (i.e. à recrutement endogène), il est bien connu que le rendement économique maximal en régime permanent correspond à un niveau de l'effort de pêche plus faible que celui qui permet d'atteindre la production maximale soutenable : d'un point de vue économique, la surexploitation du stock commence dès que le coût marginal de l'effort de pêche dépasse son produit marginal, ce qui se produit généralement avant que ce dernier ne devienne négatif. Un TAC « économiquement correct » est donc systématiquement inférieur au niveau de production maximum soutenable, parfois qualifié d'« optimum biologique »¹.

Même si le flou de la relation stock-recrutement limite la validité des modèles autorégénérants, les recommandations des biologistes se justifient encore par la nécessité d'éviter la surexploitation de croissance d'une part (d'où les mesures techniques), et par le principe de précaution d'autre part². Non seulement l'économiste ne peut négliger ces considérations, mais il est

conduit à leur adjoindre une raison *supplémentaire* de limiter la pression exercée par les pêcheurs sur les ressources : il s'agit d'empêcher les pêcheurs de se ruiner en surinvestissant pour capter individuellement la plus grande part possible d'une ressource constituant, dans le meilleur des cas, une donnée exogène par rapport aux efforts qu'ils déploient³ (situation comparable à celle dans laquelle peuvent se trouver des conchyliculteurs lorsque les parcs sont surchargés au regard de la capacité trophique limitée de l'eau qui y circule). Indépendamment des dommages qu'il peut causer aux ressources, le surinvestissement est une plaie économique (puis sociale) des pêcheries dont la régulation laisse à désirer. A cet égard, la situation dans laquelle se sont retrouvés les éléments les plus récents de la flotte de pêche artisanale française dans les années 90 suggère que le « paradigme de rationalisation » n'a pas joué un rôle déterminant dans l'instruction des dossiers d'aide à la construction qui se sont multipliés dans les années 80 (ce que confirme le rapport d'audit de la pêche artisanale (Mettling et al., 1995).

Les paradigmes « de conservation » et « de rationalisation » n'ayant pas, dans la pratique de la PCP, l'importance que semblent leur conférer les textes et les discours, il reste à envisager l'hypothèse selon laquelle l'application de cette politique met principalement en jeu des critères de type « social / communautaire », selon la terminologie utilisée par Charles pour définir le troisième sommet de son triangle des paradigmes. Un examen complet de cette hypothèse dépasse les compétences d'un biologiste et d'un économiste, et l'on se bornera ici à quelques remarques élémentaires.

En premier lieu, il ne fait guère de doute que bon nombre de décisions prises, tant par le Conseil que par les autorités nationales, sont largement dictées par un souci de « paix sociale »,

¹ Le critère de la production maximale soutenable a toutefois perdu de sa popularité chez les biologistes. Ainsi, le Comité d'Avis sur la Gestion des Pêches du CIEM ne s'y réfère plus depuis plusieurs années.

² Le Comité d'Avis sur la Gestion des Pêches du CIEM considère aujourd'hui que le critère biologique prioritaire est le maintien d'une biomasse de géniteurs suffisante, telle que la probabilité de recrutements inférieurs à la moyenne historique n'excède pas un seuil de sécurité. Cette approche est soutenue par la mise en évidence du fait que la probabilité de bons (ou de mauvais) recrutements n'est pas indépendante de l'abondance du stock de géniteurs (Myers et Barrowman, 1996).

³ Ce comportement n'a rien d'irrationnel. Même si chacun sait que le surinvestissement est au bout du compte désastreux pour tous (ou pour beaucoup), tout pêcheur refusant de participer à la « course aux armements » court le risque d'être poussé hors de la pêche par des concurrents dotés de capacités de capture plus importantes que les siennes : belle illustration du « dilemme du prisonnier » de la théorie des jeux, où équilibre de Nash et optimum de Pareto ne font pas bon ménage. Il existe quelques évidences empiriques du fait que les pêcheurs ne sont pas, individuellement, de mauvais maximisateurs de profit (Robinson et Pascoe, 1997).

c'est-à-dire poursuivent comme objectif prioritaire la minimisation à court terme des risques de conflits *entre* pêcheurs et *avec* les pêcheurs¹. Il en résulte une fuite en avant par rapport aux critères biologiques de conservation des ressources, et une dérive budgétaire — du moins tant que les contribuables ne se demandent pas trop pourquoi ils doivent financer la construction de navires de pêche, et ensuite l'apurement des passifs. En second lieu, l'idée selon laquelle le « paradigme social / communautaire » est incompatible avec une gestion par une administration centrale semble contredite par le phénomène de « tutelle inversée » (Grémion, 1976) qui, au niveau national, amène l'autorité administrative à interioriser les valeurs et intérêts du groupe social placé sous son contrôle à un point tel que la fonction de contrainte se transforme insensiblement en fonction de défense ; au niveau européen, la Commission ne dispose pas de la légitimité démocratique qui pourrait lui permettre de s'opposer efficacement aux pressions des ministres se faisant les avocats de « leurs » pêcheurs. Enfin, les « droits collectifs » mis en avant par les tenants du « paradigme social / communautaire » ne sont pas très éloignés de la façon dont certains Etats membres gèrent leurs ressources ou leurs quotas nationaux : dans le cas français, le refus de la « patrimonialisation de la ressource », réaffirmé avec force à l'occasion de la discussion du projet de loi d'orientation pour la pêche de 1997, équivaut assez largement à la reconnaissance de ce type de droits, compte tenu de la façon dont sont prises les décisions de gestion au plan interne².

Conclusion

Le maintien de la paix sociale est un souci au moins aussi honorable que celui de la santé des poissons ou de la rente halieutique : rejoindre le point de production maximale soutenable ou la frontière de Pareto (ce qui n'est pas la même chose) ne vaut sans doute pas que l'on déclenche à cette occasion une guerre civile ou un conflit international. En ce sens, biologistes et économistes ne devraient pas se scandaliser du fait qu'une politique concrète d'aménagement des pêcheries — par exemple la PCP — se situe plus près du sommet « social / communautaire » du triangle des paradigmes de Charles que des sommets « conservation » et « rationalisation » qui, déformation professionnelle oblige, peuvent avoir davantage d'attraits pour eux. En revanche, rien ne les oblige à prendre pour argent comptant le discours sur les critères biologiques et économiques qui habille ce genre de politique, et ils ne sortent pas de leurs attributions lorsqu'ils soulignent les effets négatifs, sur le plan de la conservation des ressources comme sur celui de l'efficacité de leur exploitation, de cette politique. En outre, la justification de ces effets par les bénéfices sociaux (en termes d'emploi, de cohésion sociale...) dont ils sont censés être le prix à payer risque de paraître bien fragile si de tels bénéfices se révèlent illusoires : l'exemple des pêcheries de la façade atlantique du Canada vient nous rappeler, si besoin était, que les interventions publiques à finalité sociale peuvent ne pas apporter une garantie durable contre le chômage dès lors qu'elles favorisent la surexploitation des ressources naturelles.

¹ C'est en tout cas la priorité que l'administration française affiche ouvertement avec la plus grande régularité.

² La loi française du 2 mai 1991 instaure un processus de co-décision associant l'organisation professionnelle, à laquelle est reconnu un pouvoir de délibération en matière de gestion des ressources, et l'autorité administrative, qui a la faculté de rendre ces délibérations obligatoires (art. 5). En pratique, les décisions sont généralement prises par les professionnels et entérinées par l'administration. A la lumière de cette réalité, l'idée en vogue selon laquelle l'instauration d'un mécanisme de co-gestion permettrait de résoudre les problèmes d'aménagement des pêcheries apparaît quelque peu naïve.

Références bibliographiques

- J. BENARD, *Economie publique*, Economica, Paris, 1985.
- D. W. BROMLEY, « The ideology of efficiency : searching for a theory of policy analysis » *J. Environ. Econom. Management*, 19, 1990, pp. 86-107.
- CCE, *Rapport 1991 de la Commission au Conseil et au Parlement sur la Politique Commune de la Pêche*, Commission des Communautés Européennes, SEC (91), 288 final, 1991.
- CCE *Rapport 1996 de la Commission au Conseil et au Parlement sur l'application du régime communautaire de la pêche et de l'aquaculture*, Commission des Communautés Européennes, COM (96), 363 final, 1996.
- A. T. CHARLES, « Fishery conflicts: a unified framework », *Mar. Policy* 16, 1992, pp. 379-393.
- CIEM, *Report of the ICES Advisory Committee on Fishery Management*, 1996, ICES Coop. Res. Rep. 221, 1997.
- P. COPES, *Adverse impacts of individual quota systems on conservation and fish harvest productivity*, Discussion Paper 96-1, Institute of Fisheries Analysis, Simon Fraser University, Burnaby, B. C., Canada, 1996.
- K. CREAN et D. SYMES (eds.), *Fisheries management in crisis*, Fishing News Books, Oxford, 1996.
- P. GREMION, *Le pouvoir périphérique*, Editions du Seuil, Paris, 1976.
- R. HANNESSON, *Bioeconomic analysis of fisheries*, Fishing News Books, Oxford, 1993.
- M. HOLDEN, *The Common Fisheries Policy : origin, evaluation and future*, The Buckland Foundation, Fishing News Books, Oxford, 1994.
- H. MENDRAS, *Eléments de sociologie*, Armand Colin, Paris, 1975.
- B. METTLING, P. HENAFF, A. MINGASSON et J. P. MENANTEAU, *Rapport d'audit sur la situation financière des navires de pêche artisanale et des organismes d'intervention*, Ministère de l'Agriculture et de la Pêche, Paris, 1995.
- R. A. MYERS et N. J. BARROWMAN, « Is fish recruitment related to spawner abundance ? », *Fishery Bulletin* 94, 1996, pp. 702-704.
- C. ROBINSON et S. PASCOE, « Fisher behaviour : exploring the validity of the profit maximising assumption », in J. BONCŒUR et J. P. BOUDE (eds.), *Proceedings of the 9th Annual Conference of the European Association of Fisheries Economists*, Université de Bretagne Occidentale / Ecole Nationale Supérieure Agronomique de Rennes, 1997, pp. 167-183.