

Résumé

Les instruments de type marché sont très employés dans la gestion des pêches dans les pays membres de l'OCDE. Ils nécessitent de définir des droits d'accès aux ressources halieutiques et regroupent, d'une part, les règles administratives qui ont une incidence sur les motivations qui poussent les pêcheurs à se livrer à la course au poisson ou à se suréquiper, et d'autre part, un éventail d'instruments économiques fondés sur le jeu du marché. Les responsables de l'action publique sont dans leur grande majorité d'avis que l'utilisation des instruments de type marché peut améliorer l'efficacité de la répartition et de l'exploitation de la ressource, et contribuer à rapprocher les motivations économiques des pêcheurs des aspirations de la société. Compte tenu des avantages potentiels des mécanismes de marché, les pays de l'OCDE ont tendance à les utiliser de plus en plus.

Néanmoins, la mise en place de mécanismes de ce type se heurte souvent à la résistance des acteurs du secteur de la pêche. Celle-ci est principalement due à l'interprétation relativement étroite qu'ils font des instruments de type marché, souvent purement et simplement assimilée aux quotas individuels transférables *stricto sensu*, qui sont certes l'exemple le plus souvent donné. Cependant, comme le montre la présente étude, force est de constater qu'une riche panoplie d'instruments de gestion de type marché est en fait appliquée à la pêche dans les pays de l'OCDE. Ces instruments varient beaucoup selon l'usage qui est fait des attributs des approches fondées sur les droits. Les quotas individuels transférables ne sont, par conséquent, qu'une partie du continuum que forment les instruments de type marché.

La présente étude a pour objet de démythifier le concept d'instrument de type marché et d'aider les responsables de l'action publique à faire un meilleur usage de ceux-ci dans la gestion des pêches. Elle vise aussi à répondre à un appel des ministres des pays de l'OCDE, qui souhaitent que le développement durable s'appuie davantage sur les instruments économiques. Elle fournit les résultats d'une enquête sur l'emploi des instruments de type marché dans les pays de l'OCDE et définit les principales caractéristiques de ces instruments tels qu'ils sont appliqués dans les différents pays. L'un des intérêts majeurs de cette étude, pour les responsables de l'action publique, réside dans la mise en évidence des mesures concrètes qui peuvent être prises pour surmonter les obstacles à leur utilisation. Cela contribuera à atténuer les craintes infondées que suscite l'application de ces mécanismes dans le secteur et à aider les responsables de l'action publique à caractériser les stratégies susceptibles de faciliter la transition vers une utilisation plus fréquente de ceux-ci.

Caractéristiques des instruments de type marché

Comme le montre l'étude, plusieurs sortes d'instruments de type marché revêtent les six caractéristiques des droits de propriété (exclusivité, durée, qualité du titre, cessibilité, flexibilité et divisibilité). Ces caractéristiques ont été définies par la théorie des droits de propriété et peuvent être synthétisées comme suit :

- *L'exclusivité* indique s'il est possible ou non que d'autres portent atteinte aux droits d'un titulaire ou interfèrent avec ceux-ci, et dans quelle mesure le droit de propriété d'une personne recoupe les droits de propriété des autres.

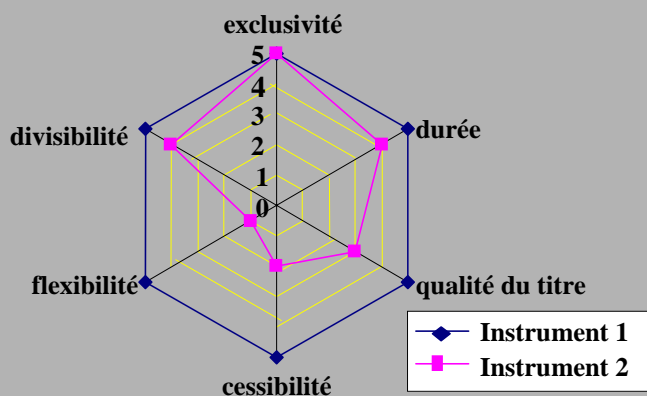
- La *durée* est la période pendant laquelle le titulaire d'un droit peut exercer celui-ci. Une durée longue permet au titulaire du droit d'assurer la rentabilité de ses investissements.
- La *qualité* du titre définit la certitude, la sécurité et l'applicabilité du droit de propriété. Plus la garantie dont le droit est assorti est prévisible, plus la qualité du titre est élevée. Lorsque plusieurs parties se partagent un stock, le niveau de la qualité du titre est entre autres, fonction du niveau et de l'efficacité de la coopération entre les parties en question.
- La *cessibilité* indique dans quelle mesure un droit peut être cédé par la voie d'une vente, d'une location ou d'un échange. Tous les degrés de cessibilité sont possibles. Cette propriété est jugée importante car elle facilite le transfert des droits entre opérateurs non efficaces et efficaces.
- La *divisibilité* désigne la possibilité de diviser les droits d'accès en formes de droits plus étroits et des quotas en quantités plus petites, principalement pour permettre le transfert d'une partie des quotas à d'autres.
- La *flexibilité* renvoie à la capacité des titulaires des droits de propriété à organiser librement leurs activités pour atteindre leurs objectifs. Elle leur permet à la fois d'utiliser leurs droits de la manière la plus efficace compte tenu des contraintes techniques (y compris en les vendant ou en les louant) et de modifier leurs activités de production dans l'optique de les adapter à leurs droits.

Dans la présente étude, les différentes catégories d'instruments de type marché sont représentées graphiquement de manière à mettre en relief leurs caractéristiques dominantes. Pour ce faire, nous avons utilisé une échelle allant de 0 (qui indique un niveau bas) à 5 (niveau élevé). Cette méthode permet de mettre en évidence les différences entre les instruments de type marché et de voir, d'un seul coup d'œil, les principaux avantages et inconvénients de chacun d'eux par rapport aux résultats attendus (*c.f.* encadré).

Chacune des caractéristiques des droits de propriété a un rôle à jouer dans le fonctionnement des instruments de type marché. L'exclusivité peut réduire l'incitation à participer à la course au poisson. La durée retient sur l'horizon temporel des décisions d'investissement. La qualité du titre est susceptible d'accroître la certitude et de réduire le risque associé à l'accès à la pêche. La cessibilité contribue à assurer une affectation efficace des droits aux utilisateurs les mieux placés. Enfin, la divisibilité et la flexibilité peuvent améliorer les capacités d'adaptation aux changements économiques et environnementaux.

Ces six caractéristiques sont liées entre elles et, conjuguées, constituent un faisceau de droits favorable à telle ou telle forme de gestion. Par exemple, certaines d'entre elles (exclusivité, durée, qualité du titre et cessibilité) sont plus susceptibles de faciliter un ajustement structurel (investissement et capacité de la flotte), là où d'autres seront plus propices à un renforcement de l'efficacité de la capacité de pêche existante. La difficulté, pour les responsables de l'action publique, consiste à faire concorder le faisceau de caractéristiques et les contraintes institutionnelles, sociales et biologiques propres à une pêche donnée.

Encadré. Représentation graphique des instruments de type marché



Nous comparons dans cet exemple un instrument de type marché (instrument de gestion 2) à un autre qui optimise toutes les caractéristiques (instrument de gestion 1). Le second se caractérise principalement par des niveaux très faibles de cessibilité et de flexibilité. Cela signifie que, même si l'incitation à surcapitaliser est faible (en raison notamment de la forte exclusivité et de la longue durée), le second instrument n'est pas susceptible d'encourager l'efficacité à court terme.

Dans la conception et la mise en œuvre de leurs instruments de gestion, les pays arrêtent implicitement ou explicitement la manière de conjuguer ces différents attributs dans l'optique d'atteindre leurs objectifs. Étant donné que réduire l'une ou l'autre des caractéristiques des droits de propriété suppose un coût d'opportunité, ils optent pour un niveau donné d'efficacité économique afin d'atteindre des objectifs économiques et sociaux déterminés.

Principales conclusions

Il ressort de la présente étude que les instruments de type marché ne constituent pas uniquement des unités discrètes mais un continuum d'outils de gestion caractérisés par le niveau atteint par chacun des attributs des droits de propriété (voir le tableau pour un bref récapitulatif de la gamme des instruments de type marché utilisés dans les pays de l'OCDE, et de leurs principales caractéristiques). Ces attributs sont conjugués selon différentes configurations, en fonction des objectifs de la gestion et des objectifs sociétaux. Nous constatons en outre que les instruments de type marché sont amplement utilisés dans les pays de l'OCDE, même si l'échelle à laquelle ils sont appliqués et leur mise en œuvre varient beaucoup de l'un à l'autre. Cela souligne la flexibilité de ces instruments et la multiplicité de leurs possibilités d'application, et indique dans quelle mesure ils peuvent encore être perfectionnés et appliqués dans la zone de l'OCDE.

La manière dont les différents instruments de type marché conjuguent les caractéristiques aide à déterminer les répercussions qu'ils auront dans le secteur halieutique. L'examen des mesures déjà mises en œuvre dans les pays de l'OCDE révèle que certains instruments (tels que les quotas individuels d'effort et de capture) visent à optimiser l'efficacité économique de l'exploitation de la ressource, tandis que d'autres (par exemple les quotas de capture collectifs et certains types de plafonds de capture par

navire) permettent aux pêcheurs de s'adapter plus facilement aux fluctuations économiques et naturelles à court terme. Certains (comme les quotas individuels transférables) facilitent beaucoup les ajustements à long terme qui mettent en jeu l'investissement et la capacité.

Les conditions naturelles, géographiques et économiques ont aussi un rôle à jouer dans l'efficacité des différents instruments de type marché. L'étude montre que certains sont plus adaptés à des pêches artisanales dont la production est destinée à la consommation locale et qui se caractérisent par un grand nombre d'opérateurs (par exemple les quotas collectifs et les quotas d'effort individuel transférables). D'autres (comme les quotas individuels transférables) conviennent mieux aux pêches industrielles, et d'autres encore à la gestion de l'exploitation d'espèces sédentaires (droits d'usage territoriaux, entre autres).

Dans l'optique de concevoir et de mettre en œuvre avec succès des instruments de type marché, les gestionnaires des pêches doivent résoudre divers problèmes techniques, administratifs et sociaux. Après analyse de l'expérience des pays de l'OCDE, la présente étude décrit dix pistes qui sont susceptibles de faciliter la mise en place des instruments de type marché et d'améliorer leur conception, et dont les responsables de l'action publique pourraient s'inspirer. Elles peuvent être synthétisées comme suit :

- 1 : *Familiariser tous les acteurs avec le concept d'instrument de type marché*
- 2 : *Donner la préférence à une mise en œuvre progressive des instruments de type marché*
- 3 : *Ne pas nécessairement adopter une stratégie uniforme*
- 4 : *Concevoir avec soin la procédure de répartition des droits*
- 5 : *Utiliser les forces du marché avec pragmatisme*
- 6 : *Répondre à la question du « regroupement excessif »*
- 7 : *Exploiter « l'effet de démonstration » (et tirer parti de l'expérience acquise)*
- 8 : *Faire participer les acteurs au processus de réforme*
- 9 : *Tenir compte des caractéristiques des différentes pêches*
- 10 : *Faire preuve de pragmatisme dans les arbitrages*

En montrant que les instruments de type marché sont d'un usage plus répandu qu'on ne le pense en général, et que beaucoup de pays retirent des avantages de leur utilisation, ces pistes aideront à surmonter la « peur du changement » qui est considérée comme l'un des principaux obstacles à leur mise en œuvre. Chacune d'elle renvoie à l'un des problèmes auxquels sont confrontés les responsables de l'action publique, aux principaux résultats de l'enquête sur les pays de l'OCDE et aux solutions envisageables, sur la base de l'expérience des pays membres.

Implications pour les responsables de l'action publique

Les conclusions du présent rapport ont trois grandes implications pour les responsables de l'action publique. Tout d'abord, les gestionnaires des pêches ont manifestement à leur disposition une gamme d'instruments de type marché plus étendue qu'on ne pourrait le penser. L'expérience des pays de l'OCDE révèle que la méthode de conception et de mise en œuvre de ces instruments doit rester souple, de manière à tenir

compte des conditions sociales et biologiques des différentes pêcheries, ainsi que des contraintes institutionnelles (aussi bien nationales qu'internationales) susceptibles de limiter la marge de manœuvre des pays en matière d'instruments économiques. Il n'existe pas d'approche uniforme de l'utilisation des instruments de type marché, mais il est à l'évidence préférable de s'appuyer sur toute la gamme pour améliorer la gestion.

Ensuite, plusieurs attributs des instruments de type marché semblent jouer un rôle particulièrement important dans l'amélioration de l'efficacité de la gestion des pêches, de l'environnement réglementaire auquel sont soumis les pêcheurs, et de l'efficacité de l'exploitation de la ressource. Il s'agit de la durée des droits et de la possibilité de les transférer en tout ou partie à d'autres membres du secteur. Axer l'action sur le renforcement de ces caractéristiques contribuera à améliorer l'adaptabilité et la résilience du secteur aussi bien à court qu'à long terme, ainsi qu'à internaliser le processus d'adaptation à l'évolution des conditions externes.

Enfin, le développement des instruments de type marché a d'autant plus de chances de porter ses fruits que les parties prenantes sont appelées à participer aux processus de décision. L'effet de démonstration a dès lors davantage de chances de jouer et les membres du secteur seront d'autant mieux disposés à l'égard des instruments de type marché.

Tableau. Synthèse des instruments de type marché employés dans les pays de l'OCDE

Instrument	Exemples dans les pays de l'OCDE	Principales caractéristiques
Droits d'usage territoriaux (<i>DUT</i>)	<p>Praires (Islande) Huîtres (États-Unis) Moules et coquilles Saint-Jacques (Nouvelle-Zélande) Ormeaux (Japon) Lacs et certaines zones côtières (Suède) Aquaculture (Mexique)</p>	<p>Attribution d'un secteur donné de l'océan à un utilisateur unique, en général un groupe dont les membres se voient ensuite accorder des droits. Généralement de longue durée et degré élevé de cessibilité réglementée ou informelle entre membres du groupe.</p>
Quotas de capture collectifs (<i>QC</i>)	<p>Japon, Corée, États-Unis (développement des collectivités inuits et aléoutes de l'Alaska), Nouvelle-Zélande (attribution d'une part permanente du TAC aux Maoris), Canada, Europe (attribution de quotas collectifs aux organisations de producteurs)</p>	<p>Des quotas de capture sont attribués à des « communautés de pêcheurs ». La répartition des droits au sein de chaque communauté donne lieu à une concertation. Cette formule est souvent utilisée pour officialiser les droits d'accès traditionnels dans la pêche artisanale. Elle assure un degré élevé d'exclusivité, de divisibilité et de flexibilité.</p>
Plafonds de capture par navire (<i>PCN</i>)	<p>Allemagne, Australie, Canada, Danemark, États-Unis, France, Irlande, Italie, Norvège, Nouvelle-Zélande, Pays-Bas, Royaume-Uni</p>	<p>Restreint le volume des captures que chaque navire peut débarquer pendant une période déterminée (semaine, mois, année) ou par sortie. Dans ce cas de figure, la plupart des caractéristiques des droits atteignent un niveau peu élevé. L'exclusivité est limitée et la course au poisson n'est pas nécessairement freinée ; la flexibilité et la qualité du titre sont modérées.</p>

Instrument	Exemples dans les pays de l'OCDE	Principales caractéristiques
Quotas individuels non transférables (<i>QI</i>)	Allemagne, Royaume-Uni, Italie, Espagne, Danemark, Norvège, Canada, Portugal, États-Unis, France, Belgique	Donne le droit de prélever une quantité déterminée de poisson sur un stock ou, plus généralement, un pourcentage d'un TAC. L'exclusivité et la flexibilité relativement élevées permettent aux titulaires d'exploiter leurs droits au moindre coût et de s'assurer un volume de capture donné. La course au poisson à laquelle donne lieu un simple TAC est en grande partie supprimée, mais l'absence de cessibilité restreint l'efficacité de l'activité.
Quotas individuels transférables (<i>QIT</i>)	Australie, Canada, Islande, Nouvelle-Zélande, Norvège, Pologne, États-Unis	Donne le droit de capturer un pourcentage déterminé d'un TAC qui est ensuite cessible. Toutes les caractéristiques atteignent dans ce cas un niveau élevé. Ce système assure des incitations à long terme appropriées en ce qui concerne les décisions d'investissement et optimise l'exploitation des capacités de pêche à court terme.
Licences limitées non transférables (<i>LL</i>)	Australie, Belgique, Canada, Grèce, Islande, Italie, Japon, Pays-Bas, Royaume-Uni, États-Unis, France, Japon, Espagne	Ces licences peuvent être liées à un navire, à son propriétaire ou aux deux et, pour être « de type marché », doivent être en nombre limité et porter sur un stock ou une pêcherie précis. En restreignant l'accès à un stock, cet instrument contribue à freiner la course au poisson et à empêcher la dissipation de la rente. Cependant, l'absence de cessibilité et de divisibilité fait obstacle à l'utilisation optimale de la capacité de pêche.

Instrument	Exemples dans les pays de l'OCDE	Principales caractéristiques
Licences limitées transférables (<i>LLT</i>)	Mexique, Royaume-Uni, Norvège et France (dans une certaine mesure)	Lorsque les licences limitées sont transférables, les pêcheurs sont plus incités à adapter leur capacité et leur effort à court terme en réaction aux conditions naturelles et économiques. Elles sont généralement attribuées pour une durée très longue, mais ne sont pas divisibles.
Quotas d'effort individuel non transférables (<i>EI</i>)	Nombre de jours de pêche autorisés (Islande, Belgique) Nombre limité de casiers (crabe ou langouste, Australie, Canada, États-Unis, France et au Royaume-Uni) Nombre limité d'heures de pêche par jour (coquille Saint-Jacques en France)	Ces droits portent sur la quantité d'unités d'effort qu'un pêcheur peut employer pendant une période déterminée. Ils sont généralement utilisés dans des pêches qui ciblent des espèces sédentaires et se caractérisent par un niveau modéré ou relativement élevé d'exclusivité, de durée et de qualité du titre.
Quotas d'effort individuel transférables (<i>EIT</i>)	Journées de pêche négociables (flotte des 300, en Espagne) Capacité de pêche (Suède)	La cessibilité facilite l'adaptation à court et long termes, et permet un meilleur usage des capacités de pêche.