

LES QUOTAS INDIVIDUELS TRANSFERABLES

Par Véronique MOYSAN.

Le poisson est « res nullius » Il n'appartient à personne et c'est pour cela que son appropriation est aisée mais également disputée par les pêcheurs , libres devant la ressource

Pendant des siècles et comme en témoigne l'Ordonnance de Colbert sur la Marine de 1681 la pêche a été une activité libre. A cette époque, on pensait cependant que les ressources étaient intarissables et les pêcheurs se sont faits de plus en plus nombreux, cherchant à retirer de la mer un profit maximum. Les moyens de production se sont alors mis à augmenter et les captures de poissons ont petit à petit dépasser le renouvellement des stocks.

On arrive donc aujourd'hui à une situation de surexploitation des ressources halieutiques ou d'« overfishing » .

De nombreux systèmes d'aménagement des pêcheries sont apparus dans le but de limiter la compétition pour l'acquisition des ressources halieutiques et de réduire le développement des moyens de captures.

Parmi ces systèmes , la Communauté Economique Européenne a mis en place une Politique Commune des Pêches , plus communément appelée PCP, depuis le 1er janvier 1983. Cette dernière tente de parvenir à un ajustement des capacités de captures aux stocks exploitables dans les eaux de l'Atlantique' relevant de la souveraineté ou de la juridiction des Etats membres. C'est en quelque sorte une « révolution » dans le droit de la pêche maritime. En effet, alors que l'activité de pêche était une activité libre, les captures de poissons sont aujourd'hui strictement encadrées et un droit de l'exploitation des ressources halieutiques fait son entrée.

Pour pouvoir concilier capacité de pêche et stocks disponibles, la PCP a développé trois actions essentielles : la gestion des ressources , l'instauration de mesures techniques de conservation et le contrôle du développement de la flotte de pêche communautaire.

Nous nous intéresserons tout particulièrement à la première de ces trois actions, c'est à dire la gestion des ressources , qui repose sur la fixation annuelle de totaux autorisés de captures (TAC) par espèces et par zone de pêche et de quotas permettant la répartition de ces TAC entre les Etats membres . La fixation des quotas est non seulement une mesure d'exploitation visée à l'article 62 de la convention de Montégo Bay de 1982 , mais également une mesure de conservation du fait de sa relation avec le volume de captures 4 (article 61 CMB).

Un rapport de la Commission présenté en 1991 au Conseil et au Parlement a mis en lumière de nombreuses lacunes de la PCP , entraînant l'entrée en vigueur le 20 décembre 1992 d'un nouveau régime qui marque le passage d'un système de gestion des ressources à un système d'aménagement des pêcheries . La liberté accès à la ressource ri étant plus qu' illusoire, ce nouveau régime renforce donc un peu plus l'encadrement normatif de l'activité de pêche. Il s'avère aujourd'hui que ce renouveau n'a pas obtenu le succès escompté. En effet le régime des quotas présente quelques inconvénients, tels la surestimation des possibilités de captures due aux évaluations scientifiques, la fixation des TAC à des niveaux supérieurs à ce qui peut être capturé , le rejet en mer des espèces dont le quota a déjà été épuisé, etc..

La question se pose donc déjà de savoir comment il sera possible de concilier préservation et reconstitution des ressources halieutiques avec maintien de l'activité de pêche , lors de la seconde période allant jusqu'au 31 décembre 2002 . Il reste maintenant cinq ans Jusqu'à cette échéance et l'on doit se demander si ce délai ne peut pas être l'occasion de réfléchir sur ce que pourrait être un autre mode de gestion communautaire

En effet, les quotas français sont gérés de manière collective . Il existe ainsi un système hybride de répartition entre d'une part les navires adhérents des organisations de producteurs et d'autre part , les navires non adhérents pour lesquels un sous quota est attribué collectivement pour les navires d'un même Quartier des Affaires maritimes. Or, dans certains cas , comme aux Pays-Bas , au Canada, en Islande, en Australie et en Nouvelle Zélande , ces quotas sont répartis entre les différents navires et les armateurs , qui disposent des quantités allouées selon leur gré . Les TAC sont attribués sous forme de quotas individuels transférables (QIT) à des pêcheurs , qui peuvent les vendre ou les louer et étaler ainsi leurs captures sur l'année, car le pêcheur West plus obligé de pêcher une plus grande part que celle de ses concurrents sur zone. Ceci induit donc à terme une diminution de l'effort de pêche et une diminution du surinvestissement . La vente d'une fraction de ces quotas constitue une garantie de ressources en cas d'arrêt temporaire . voir un capital en cas de sortie de flotte définitive.

Il est intéressant de souligner que dans les débats qui s'engagent en France en vue de l'élaboration d'une loi « pêche » l'une des questions les plus importantes est bien celle ayant trait à la répartition des quotas .

Vu la spécificité du domaine maritime et de ses ressources, l'apparition de QIT dans notre droit nous obligerait à réfléchir sur le statut juridique, de ces ressources . En effet, en conférant au pêcheur, à l'armement ou à une organisation de producteur un monopole sur une quantité déterminée de poissons , ce quota n'est-il pas également assimilable à un véritable droit de propriété. Il est vrai que ce mode de gestion offre une grande souplesse aux entreprises de pêche mais est-ce la solution au danger de plus en plus réel de raréfaction des stocks ?

Face à ces différents problèmes, nous étudierons tout d'abord les changements bénéfiques qu'apporteraient l'établissement d'un tel système de gestion , puis le problème de qualification de la ressource, longtemps considérée comme « res nullius ».

I - Un intéressement personnel et direct à la connaissance des stocks et au maintien de la productivité .

Le mode de gestion communautaire des pêches maritimes est basé sur la fixation annuelle de TAC répartis en quotas pour chaque Etat-membre, qui le répartit entre ses pêcheurs.

D'autres mesures , telles que les licences de pêche , les journaux de bord complètent ce système . Cependant , ce mode de gestion ne donne pas les résultats escomptés et la gestion des ressources connaît aujourd'hui une crise profonde . Il semble donc nécessaire de repenser ce système de gestion . C'est dans cette optique , que nous définirons tout d'abord ce qu'est un QIT et quelle leçon nous pouvons tirer des pays qui le mette en application - puis dans un second temps voir en quoi il serait bénéfique d'instituer un tel système.

A Définition du quota individuel transférable et application internationale.

Il est nécessaire , que les pêcheurs ne soient plus contraints à pêcher à n'importe quel coût ; il faut viser le moindre coût . Pour éviter la perpétuelle « course » aux poissons et ce régime de compétition ouverte, il faudrait assurer au pêcheur une certaine quantité de ressources Ceci ne semble possible , que si ce dernier en est le propriétaire exclusif.

C'est un tel système , qu'il est possible de retrouver au Canada , en Nouvelle-Zélande, aux Pays-Bas , en Islande et en Australie. Les TAC sont attribués sous forme de quotas individuels transférables à des pêcheurs qui peuvent les vendre , les acheter ou les louer. Ces derniers peuvent étaler leurs captures sur l'année - ils ne sont plus confrontés au risque de rencontrer à l'endroit où la veille ils avaient fait une bonne pêche , d'autres pêcheurs à l'affut de cette zone poissonneuse . Ceci induit à long terme une diminution de l'effort de pêche du fait d'une résorption du surinvestissement .

Ces QIT peuvent prendre différentes formes:

- le propriétaire peut être le bateau , un groupe de bateaux ou l'armement
- la transférabilité peut-être libre , temporaire (location), limitée ou définitive
- l'allocation peut être basée sur les performances antérieures, le nombre des membres d'équipage ou la taille du bateau -1
- la durée de l'allocation peut être fixée à la sortie , à la semaine , au mois ou à l'année,
- enfin , la spécification peut porter sur l'espèce , la zone de pêche . la saison ou la quantité de captures autorisées.

L'attribution de ces QIT devrait se faire au prorata des hommes embarqués à bord et permettre ainsi de maintenir certains emplois dans la pêche (7) Ceci , contrairement à ce que proposait en 1987 le Parlement Européen, c'est à dire l'attribution à chaque navire de la Communauté de quotas sur la base de leurs performances passées.

Ian Clark , auteur néo-zélandais , montre que le système des QIT , institués en Nouvelle-Zélande en 1986 , a été nettement plus efficace que la gestion traditionnelle des pêches . Il remplit les deux objectifs, de conservation et de protection des ressources halieutiques.

Toutefois , il faut rester prudent , car l'expérience de la Nouvelle Zélande a suscité parfois des appréciations divergentes . Si ce système a des avantages certains , il exige cependant de recourir à un appareil administratif assez complexe et de pouvoir contrôler efficacement les débarquements.

De plus l'instauration d'un tel système pose un problème du fait de la réticence de nombreux professionnels, qui y voit une diminution de leur possibilité de pêche il semble toutefois inéluctable.

En effet, le point fort de ce système est certainement la grande souplesse de gestion, qui est offerte aux entreprises de pêche.

B . Les QIT : sécurité et souplesse de gestion offerte aux entreprises de pêche.

L'innovation de ce système est très certainement la notion de transfert , qui permet une souplesse de gestion considérable . En effet, cette transférabilité offre aux pêcheurs une grande sécurité, car elle leur garantit de pouvoir à tout moment acheter des quotas lorsqu'ils auront épuisé les leurs.

Par ailleurs, ces quotas peuvent être vendus et leur vente peut alors représenter soit un capital, en cas de sortie de flotte définitive , soit une garantie de ressources , en cas d'arrêt temporaire - Les pêcheurs ont également la sécurité de bénéficier d'une quantité déterminée de poissons , du fait de l'anéantissement de la compétition en matière de captures" . Ces derniers , qui auparavant Pêchés un maximum de poissons en un temps record et ceci tant que le quota n'était pas atteint , peuvent avec ce système répartir leur effort de pêche sur l'année. Ils évitent ainsi de se suréquiper et donc de surinvestir . Le pêcheur pêche donc au moindre coût et reste assuré de pouvoir capturer, à lui seul , une certaine quantité de poissons.

L'exploitation en libre accès des ressources a engendré des errements certains et la rationalisation de l'activité de pêche passe incontestablement par un accès limité à ces ressources . En imposant un coût d'accès aux pêcheurs , la pêche sera alors plus qualitative que maximale . Dans ce sens , une gestion efficace des ressources halieutiques impose donc la répartition des quotas nationaux sous forme de QIT.

En droit communautaire , il semble que leur insertion soit inévitable Elle devrait se faire dans le cadre de l'instauration d'un système de licence assortie de QIT

Ce système implique toutefois de nombreux bouleversements sociaux dans la mesure où les entreprises viables économiquement achèteront des quotas aisément, laissant derrière elles les petites entreprises.

De plus , si la communauté européenne tarde à adopter ce système, c'est peut être du fait de l'opposition entre ceux qui privilégient l'entreprise et ceux qui privilégient le tissu social.

En conférant aux pêcheurs un droit de nature privative sur une ressource normalement « res nullius » , ces quotas transforment radicalement la nature juridique de l'activité de pêche.

II -Un concept de « res nullius » controversé

Nous savons que le poisson a toujours eu le statut juridique de « res nullius » . C'est en cela qu'en confiant au pêcheur, à l'armement ou à une organisation de producteur un monopole sur une quantité déterminée de poissons , on peut se demander si ce quota ne peut pas être assimilés à un véritable droit de propriété. Il convient donc de réfléchir sur la qualification qui pourrait être donnée aux QIT et sur le mode de gestion , qui peut en découler.

A . Les QIT : une qualification juridique difficile.

Il est de tradition , que les animaux marins soient considérés comme des « res nullius » , c'est à dire qu'ils ne deviennent la propriété de quelqu'un qu'au moment de leur capture . Tout ce qu'un pêcheur ne pêchera pas est susceptible d'être pêché par un autre.

Cependant, ce concept de liberté d'appropriation perd de sa pertinence à partir du moment où le droit d'accession à la propriété des ressources halieutiques est réglementé de telle façon qu'il est réservé à certaines personnes déterminées.

Cette ressource conserve tout de même la faculté de s'échapper et ne peut pas être l'objet avant d'être capturée, d'un véritable droit de propriété . Mais ces accédants potentiels, en nombre déterminé , possèdent à son égard un droit spécifique , que M. Michel Morin a qualifié de « quasi-propriété ». Le concept de « res nullius » serait donc

remplacé par celui de « res quasi propriae ». Pour cet auteur, le QIT représente un bien incorporel constitutif d'un droit déterminé de prélèvement sur le quota national, droit indispensable à l'exercice de ce prélèvement.

Le QIT est-il un droit de propriété.

L'article 544 du code civil définit la propriété comme « le droit de jouir et de disposer des choses de la manière la plus absolue ». On l'analyse en trois catégories : usus (droit de se servir soi-même de la chose) , fructus (droit d'en percevoir les fruits , c'est à dire les revenus des loyers , fermages, abusus (droit de disposer de la chose en l'aliénant).

Il est vrai qu'une fois pêché , le poisson appartient au pêcheur , qui peut en user, en jouir et en disposer de la manière la plus absolue. Il répond ainsi à la définition française du droit de propriété. Cependant , pour les QIT , ce droit porte . non pas sur le poisson en lui-même mais sur sa capture, qui est un droit collectif . Il me semble donc , que l'on ne puisse pas le qualifier de droit propriété . Il serait plus -juste de parler de droit d'accès à la ressource , dans le sens où l'on autorise le pêcheur à pêcher une certaine quantité de ressources . Ces quotas sont acquis en contrepartie du paiement d'un prix déterminé , sachant que le droit communautaire autorise la cession . De ce fait , il existe entre les Etats membres des divergences de nature à créer des distorsions en matière de concurrence entre les pêcheurs de la communauté , car , certains pays interdisent de telles cessions (la France par exemple).

L'instauration de QIT semble ici être une bonne solution pour permettre l'harmonisation communautaire .

On tend avec ces QIT à une vision beaucoup plus « privatiste » du droit des pêches . Ces derniers sont également très importants dans l'évolution de la gestion des pêches internationales , qui vient d'entrer dans l'ère de la « pêche responsable » .

B . Les QIT : un mode de gestion particulier.

La notion de QIT est apparue en 1991 , lors de la 19ème session du développement des pêches de la FAO et a aidé à l'élaboration du code international de bonne conduite pour une pêche responsable élaborée par celle-ci , lors de la conférence de Cancun de 1992 .

Le but de ce code est « d'éviter une extinction des stocks , d'assurer la survie des populations tributaires de la pêche et de contribuer à la sécurité alimentaire mondiale ». Il faut pour cela, trouver des solutions pour stopper la surexploitation des ressources halieutiques.

L'activité de pêche est probablement à un tournant historique . De plus en plus encadrée, la pêche reste tout de même une activité libre sous certaines réserves (respect des règlements).

le pêcheur pêche où il veut, quand il veut et autant de temps qu'il veut,

Le problème est celui de la diminution , voir de la disparition dans certains cas, de la ressource . Ce régime de liberté est donc très menacé et il ne s'agit plus de prélever dans un stock inépuisable mais d'exploiter au mieux ce stock et de le répartir entre les pêcheurs dans des milieux très concurrentés. La restauration de la liberté d'accès aux zones de pêche d'ici l' an 2002 anéantirait tout espoir de reconstitution des stocks .

La rationalisation de l'activité de pêche passe automatiquement par un accès limité aux ressources et en imposant un coût d'accès aux pêcheurs, ils chercheront alors à pêcher mieux. Ces QIT vont entraîner des actions de gestion sur les ressources , actions mises en œuvre de manière obligatoire pour tous les pêcheurs.

La mise en place de QIT engendrerait un sentiment de coresponsabilité et rendrait également la fraude moins tolérée par les professionnels, qui subiraient alors une atteinte directe sur leurs quotas. De plus, ils permettraient d'évincer le système actuel (TAC et quotas), qui est inefficace et qui le restera.

Il s'agit également d'aboutir à une gestion directe de la ressource, puisque sera attribué à chacun un quota personnel.

Si on prend l'exemple des Pays Bas, on s'aperçoit que toutes les transactions relatives aux quotas sont enregistrées par le Ministère de l'Agriculture . Il serait possible d'envisager, en matière communautaire . la gestion des QIT au niveau de chaque Etats membres. De plus (et toujours sur l'exemple des Pays-Bas) en ce qui concerne la fraude, la pêche est fermée dès que le quota national a été atteint , et ceci même si tous les pêcheurs n'ont pas exploité la totalité de leur quota. Le navire, qui aura débarqué plus que prévu, verra automatiquement son quota diminué de cet excédent l'année suivante.

Il semble que l'on puisse souhaiter, que ce nouveau système de quota individuel transférable soit demain une solution non négligeable à la restructuration des ressources halieutiques.

Cependant, si ce système de répartition des ressources a le mérite d'être souple, il présente tout de même quelques inconvénients incontournables. Il engendre tout d'abord des inégalités économiques entre les pêcheurs, puis des bouleversements sociaux, dans la mesure où seules les entreprises viables pourront acheter des quotas. La Communauté Economique Européenne devra donc faire attention que le retour de la ressource ne soit pas au prix de la disparition, cette fois-ci, des marins pêcheurs.

De plus si, dans les pays où ces QIT sont pratiqués, on a pu noter une baisse sensible du surinvestissement, ce système engendre toutefois une gestion contraignante exigeant un mécanisme administratif très efficace.

BIBLIOGRAPHIE

Ouvrages et manuels :

L. Lucchini, M. Voelckel, « Droit de la mer : délimitation, navigation et pêche », Tome 2 volume 2, Pedone 1996.

Parlement Européen, « Manuel de la politique commune de la pêche », Dossier d'étude et de documentation, série « agriculture-pêche-forêts ». 1994.

Thèse :

G. Proutière-Maulion, « La politique communautaire de réduction de l'effort de pêche des Etats membres - De la liberté de pêche au droit d'exploitation des ressources », Université de Nantes, Décembre 1994.

Note et articles :

G. Proutière-Maulion, « Les droits à produire dans le secteur de la pêche », Revue de droit rural, n°227, novembre 1994.

M. Morin, « Les perspectives de la gestion communautaire des pêches maritimes en Atlantique », Revue du marché commun et de l'Union Européenne n°399, juin 1996.

G. Proutière-Maulion, « De la liberté de pêche au droit d'exploitation des ressources : Bilan et perspectives de la politique commune des pêches »