

LES IMPLICATIONS ÉCONOMIQUES DES ENJEUX JURIDIQUES MÉDITERRANÉENS

Droit et économie sont aujourd'hui deux champs scientifiques et académiques distincts, même s'ils relèvent tous les deux des sciences humaines, par distinction avec le vaste ensemble des disciplines dites «scientifiques». Dans le court développement qui suit nous essayerons de montrer qu'ils entretiennent cependant les liens importants, et que les enjeux juridiques caractéristiques des milieux marins et plus particulièrement des mers semi-fermées ont des implications fortes dans le domaine économique, académique ou appliqué.

La problématique des mers semi-fermées, au cœur de cet ouvrage, rend plus évidente, mais aussi problématique pour les économistes, l'obligation juridique de coopération entre États qui se partagent l'espace marin. L'approche économique souligne que la coopération entre États n'est viable que dans le cadre d'arrangements particuliers qui incitent chacun des acteurs à préférer la solution coopérative à une stratégie égoïste. De tels arrangements ne s'avèrent pas simples à déterminer.

Dans la première partie nous montrerons comment la question de la surpêche est abordée par les économistes, l'importance donnée au concept de droit de propriété dans cette démarche et les débats qui s'en sont suivis. La seconde partie soulignera la nécessité d'une régulation internationale des pêcheries tout en mentionnant les difficultés, notamment dans le contexte des mers semi-fermées. Enfin, nous discuterons en troisième et dernière partie des avantages mais aussi des risques et des craintes associés à l'approche libérale des droits de propriété sur les ressources marines.

I. LA SURPÊCHE ET LA QUESTION DES DROITS DE PROPRIÉTÉ

Les économistes des pêches, depuis les premiers auteurs ayant investi ce domaine scientifique², ont fait de la question de la surpêche et des moyens de la ré-

¹ Christian Chaboud, Chargé de recherche économiste de l'Institut de Recherche pour le Développement IRD, Unité MARBEC 248 (Center for MARine Biodiversity, Exploitation and Conservation), IRD/IFREMER/UM2/CNRS, ancienne Unité EME 212 Écosystèmes Marins Exploités, Centre de Recherches Halieutiques méditerranéenne et tropicale (CRH), av. Jean Monnet, CS 171, 34203 Sète cedex, France.

² Gordon H.S., "The economic theory of a common-property resource: the fishery", *Journal of Political Economy* 1954, vol. 62, pp. 124-142.

sorber l'un des thèmes majeurs de ce champ de la discipline économique. Force est de reconnaître que la situation des ressources halieutiques est critique. Au niveau mondial, la FAO³ souligne, dans son dernier rapport sur les pêches, que la part des stocks connus sous-exploités⁴ continuait à diminuer, ne représentant plus que 9,9% de l'ensemble des stocks évalués, alors que la part des stocks pleinement exploités était de 61,3% et celle de ceux surexploités s'élevait à 28,8%.

Cette grave situation des ressources marines exploitées est amplement analysée dans la littérature biologique ou écologique. Outre la dégradation des stocks qui semblaient résister depuis des siècles à l'exploitation (exemple de la morue de l'Atlantique Nord), la baisse d'abondance frappe également des ressources n'ayant connu une exploitation intense que bien plus récemment, comme les thonidés⁵ majeurs tropicaux⁶. Les mers fermées ou semi-fermées semblent connaître une situation encore plus grave. On peut notamment citer les cas de la mer Méditerranée⁷, du golfe de Thaïlande ou encore de la mer de Chine du Sud où les ressources halieutiques paraissent en situation particulièrement critique. Aux inquiétudes plus que justifiées sur les ressources cibles de l'activité de pêche s'ajoutent celles sur la biodiversité et les habitats marins impactés. Certains types d'exploitation, comme la pêche crevettière chalutière tropicale⁸ (entre autres dans le golfe de Thaïlande), ont un impact écologique qui va bien au-delà de la simple extraction des espèces cibles.

A. Une explication économique de la surexploitation

Si les économistes adhèrent, pour l'essentiel, au diagnostic des biologistes sur la situation des ressources⁹, ils proposent, quant à eux, des analyses spécifiques du phénomène de surexploitation, de ses origines et des actions à mettre en œuvre pour le corriger.

³ ³ FAO, *The state of world fisheries and aquaculture, opportunities and challenges*, Rome, 2014.

⁴ ⁴ Dans l'analyse de la FAO, un stock est considéré comme surexploité quand la pêche est réalisée au-delà du maximum de production équilibré permis par les caractéristiques du stock et de son environnement. Ce maximum correspond au MSY (Production Maximale Équilibrée) de la littérature scientifique internationale.

⁵ Allen R., Joseph J., Squires D., *Conservation and management of transnational tuna fisheries*, Wiley-Blackwell, 2010.

⁶ Albacore, patudo, et skipjack.

⁷ Où 95% des stocks connus seraient surexploités, <http://cfp-reformwatch.eu/fr/2013/09/state-of-eu-fish-stocks-no-improvement-in-the-mediterranean-but-some-good-news-in-the-north-sea/>.

⁸ Ces pêcheries sont caractérisées par des captures accessoires (c'est-à-dire d'espèces non-cibles de la pêche) très importantes estimées en 2005 à 62% de leurs captures totales (source: Kelleher K., *Discards in the world's marine fisheries*, FAO Fisheries Technical paper, 470, Rome, FAO, 2005.

⁹ Cury P., Miserey Y., *Une mer sans poisson*, Paris, Calmann-Lévy, 2008.

La surexploitation des stocks halieutiques est analysée ici avant tout comme une perte de valeur pour la société. C'est une situation sous optimale où trop de moyens économiques (force de travail, bateaux, engins de pêche) sont appliqués à des ressources biologiques limitées. Dans la mesure où les moyens économiques mis en œuvre ont un coût pour la société, la surexploitation, au sens économique, est atteinte avant la production maximale équilibrée (MSY - *Maximum Sustainable Yield*-) qui est la norme de gestion «biologique»¹⁰. De ce point de vue, l'analyse des économistes apparaît plus conversationniste que celles des bio-écologues. En 2004, la perte économique causée par la mauvaise gestion des pêches mondiales a été estimée par la Banque mondiale à environ 50 milliards de dollars¹¹, pour un effort de pêche double de celui qui aurait permis d'atteindre une situation optimale.

Après avoir posé le diagnostic de surexploitation bioéconomique, que disent les économistes sur les causes de ce phénomène?

L'approche la plus courante voit dans la défaillance des politiques publiques la cause de ces difficultés: la course aux ressources a été encouragée par les États qui ont soutenu les efforts privés pour investir dans les moyens de pêche permettant de capturer avant les autres les ressources marines que certains croyaient encore inépuisables au milieu du XX^{ème} siècle. De coûteuses politiques de subventions ont ainsi soutenu le développement des pêches dans les pays du Nord comme dans ceux du Sud. En 2003, les subventions mondiales à la pêche auraient ainsi représenté environ 35% de la valeur des captures¹².

Mais une analyse plus approfondie propose d'autres explications au surinvestissement chronique, d'origine publique ou privée, dans le secteur des pêches, et rejoint ici un questionnement plus juridique sur les relations entre la société et les ressources marines qu'elle exploite.

B. L'imperfection des droits de propriété à l'origine de la surexploitation

Dans son article séminal sur l'économie des pêches, H. Scott Gordon fait de la propriété commune des ressources marines la cause principale de leur mésex-

¹⁰ Bien que restant la norme pour la gestion «biologique» des stocks halieutiques, la pertinence du MSY est largement discutée au sein du monde scientifique (Cf. Larkin P.A., "An epitaph for the concept of Maximum Sustainable Yield", *Transactions of the american fisheries society*, 106(1), 1977, p. 11). Les économistes des pêches soutiennent que l'*optimum* devrait être défini sur les bases économiques et proposent de leur côté le MEY (*Maximum Economic Yield*) qui correspond à la différence maximale entre le revenu de la pêche et son coût (Cf. Chaboud C., "Fisheries economics", Monaco A. and P. Prouzet (Eds.), *Value and economy of marine resources*, Oceanography and marine biology series, ISTE, Wiley, 2014, pp. 153-231).

¹¹ World Bank, *The sunken billions, the economic justification for fisheries reform*, Washington, 2008.

¹² Sumaila U.R., Khan A.S., et al., "A bottom-up re-estimation of global fisheries subsidies", *Journal of Bioeconomics*, 12(3), 2010, pp. 201-225.

ploitation¹³. Il anticipe en cela sur tout un courant de pensée qui se fédèrera plus tard autour du fameux article de Garrett Hardin¹⁴ sur la tragédie des communs. Ce courant théorique propose une explication générale de la surexploitation des ressources naturelles renouvelables, liée à leurs caractéristiques juridiques. Le caractère de ressource commune des ressources marines, comme de certains pâturages (dans l'exemple de Hardin) ou forêts, conduit chaque utilisateur à augmenter l'extraction de ressource car il en retire un profit privé alors que le coût de la baisse d'abondance du bien commun est partagé entre tous. Les économistes utilisent l'expression d'externalité¹⁵ négative pour désigner ce phénomène: l'ensemble de la collectivité subit les coûts des décisions individuelles, mais l'incitation du profit encourage chaque individu à accroître son activité.

Dans la poursuite de cette approche, toute une littérature s'est développée autour de la théorie économique des droits de propriété appliquée aux ressources halieutiques. Cette théorie commence par caractériser les différents régimes possibles mais prend rapidement un contenu normatif en identifiant ceux qui permettent un usage optimal des ressources. Des attributs qualitatifs des droits sont ainsi identifiés, tous nécessaires à un régime de propriété efficace¹⁶: la sécurité, l'exclusivité, la permanence et la transférabilité. Plus généralement, l'existence de droits de propriété disposant de ces attributs est considérée comme un préalable à l'existence de marchés «efficacités», qui sont pour les économistes néo-classiques le mode d'affectation idéal des ressources, économiques et biologiques.

C. La réhabilitation de la notion de propriété commune

D'autres chercheurs de sciences sociales, anthropologues ou économistes, discuteront l'approche de Hardin et les développements qui en ont été tirés. Tout d'abord, ils soulignent un amalgame regrettable, pour ne pas dire falla-

¹³ Gordon H.S., *op. cit.*

¹⁴ Hardin G., "The tragedy of the commons", *Science*, vol. 162, n°3859, 1968, pp. 1243-1248.

¹⁵ Ce terme désigne des situations où l'activité d'un agent économique affecte le bien être d'un autre agent, sans qu'il y ait des transactions ou compensations entre eux. Lorsque le bien-être est affecté négativement, on parlera d'externalité négative (positive dans le cas contraire). L'exemple de la pêche est caractéristique de l'existence d'externalités négatives: les captures d'un pêcheur exercent un effet négatif sur celles des autres par l'intermédiaire de la baisse d'abondance de la ressource biologique. A l'inverse les relations entre horticulture et apiculture sont marquées par l'existence d'externalités positives qui bénéficient à chacune d'entre elles: la production de miel est améliorée par la production horticole et en retour cette dernière bénéficie du service écologique de pollinisation offert gratuitement par l'apiculture.

¹⁶ Arnason R., "Property rights quality and economic efficiency of fisheries management regimes: some basic results", Bjørndal T., Gordon D.V., Arnason R.A. and Sumaila U.A. (Eds), *Advances in Fisheries economics*, Oxford, Blackwell Publishing, 2007, pp. 32-58.

cieux, entre accès libre (*res nullius*) et accès commun (*res communis*). L'école des «communaux» avec comme chef de file Elinor Ostrom¹⁷ met ainsi en évidence qu'il existe de nombreux exemples de biens communs gérés efficacement par des communautés d'utilisateurs. Un certain nombre de principes pour une gestion efficace des biens communs sont identifiés, qui ont tous une dimension juridique: limitation du nombre d'ayant-droits, conditions transparentes de définition et d'application des normes de gestion, système de sanctions, responsabilité dans la délégation de gestion. De tels principes sont par exemple présents dans les institutions traditionnelles de gestion de la pêche en Méditerranée que sont les prud'homies¹⁸.

Cette controverse semble loin d'être tranchée. Une distinction entre communs locaux et communs globaux proposée par l'économiste Partha Dasgupta¹⁹ semble pertinente pour dépasser l'opposition simple des arguments précédents. Les communs locaux (tels qu'un étang, un récif corallien) ont des caractéristiques qui permettent à une communauté d'usagers de les gérer collectivement et efficacement. Les communs globaux (par exemple des stocks de thonidés majeurs tels que le thon rouge de l'Atlantique) se répartissent et s'exploitent à une échelle beaucoup plus large par de multiples acteurs n'ayant pas de vision commune de la ressource et de sa gestion ou même de leurs intérêts. Dans ce dernier cas, la nécessaire coordination suppose une collaboration entre États et la construction d'un cadre juridique international²⁰.

II. LA NÉCESSITÉ D'UNE RÉGULATION INTERNATIONALE DES PÊCHERIES

Au niveau international, la question de l'efficacité de la coordination entre acteurs publics ou privés est au centre des questionnements sur la gestion des ressources marines et les enjeux d'efficience ne peuvent être traités indépendamment des questions d'équité dans le partage de l'accès aux ressources biologiques et de la richesse économique retirée de leur exploitation (rente halieutique ou de l'extraction des minéraux). Il s'agit de mettre en place des arrangements qui rendent la coopération plus intéressante que les stratégies égoïstes. Ici également le poids des questions juridiques apparaît prégnant: l'action des États et des autres acteurs internationaux est «encadrée» par le droit international.

¹⁷ Ostrom E., *La gouvernance des biens communs: pour une nouvelle approche des ressources naturelles*, Bruxelles, De Boeck, 2010.

¹⁸ Féral F., *La prud'homie des pêcheurs de Palavas. Étude de la mort d'une institution*, Lyon, Publications périodiques spécialisées, 1980.

¹⁹ Dasgupta P., *An inquiry into well-being and destitution*, Oxford, Oxford University Press, 1993.

²⁰ Allen R. et al, *op. cit.*

A. L'extension des juridictions maritimes comme condition d'une gestion plus efficace et plus juste

À la suite de la reconnaissance du principe de la liberté des océans établi au XVI^{ème} siècle par Grotius (suite à la fameuse controverse gagnée face à Selden), l'action des États a pendant longtemps (jusqu'au milieu du XX^{ème} siècle) été confinée à une étroite bande côtière sous leur souveraineté. L'extension des pêches hauturières (dans l'Atlantique Nord, puis sur l'ensemble des océans) conduisit à une généralisation, à une échelle plus large, de la «tragédie des communaux» décrite plus haut. Ceci entraîna des différends entre États (comme dans l'exemple de la pêche de la morue dans l'Atlantique Nord) et, en retour, une multiplication des revendications territoriales et des restrictions unilatérales à l'exercice de la pêche par des ressortissants d'autres nations.

Dès la fin de la deuxième guerre mondiale, des initiatives nationales ont remis en cause le principe de la liberté des mers et de l'accès à leurs ressources. Le 28 septembre 1945, la déclaration Truman revendique pour les États-Unis la «juridiction et le contrôle» sur le lit de la mer et le sous-sol du plateau continental ainsi que la capacité d'édicter des mesures de conservation et de protection des ressources marines vivantes dans la haute mer adjacente à leurs côtes. En réaction à l'initiative états-unienne, des pays en développement, en particulier d'Amérique latine, vont procéder à des démarches similaires. Le 29 octobre 1945, le Mexique étend sa juridiction et son contrôle sur le plateau continental. En 1947, le Pérou s'attribue la souveraineté et la juridiction sur le plateau continental et jusqu'à une distance de 200 milles marins de la côte, voire sur une portion de mer adjacente.

Le droit international de la mer se trouve alors dans une situation de confusion et d'incertitude qui ne sera relativement stabilisée qu'avec la Troisième Convention des Nations Unies sur le droit de la mer de 1982 (dite de Montego Bay). Bien que certains ne l'aient pas signée ou ratifiée à ce jour²¹, ce nouveau cadre conventionnel aura des conséquences majeures sur la capacité des États à gérer de façon plus efficace leur ressource, au niveau national ou en partenariat avec d'autres pays. Il aura notamment des conséquences majeures en encourageant le développement d'accords de pêche entre pays côtiers disposant d'un excédent de ressources et pays de pêche lointaine (article 62 de la Convention). De nouvelles responsabilités échoient cependant aux États côtiers: obligation de coopérer avec les organisations internationales, de gérer les espèces cibles de la pêche de façon à protéger les espèces associées de la surexploitation, d'échanger des données avec les organisations internationales et les autres nations qui pêchent dans sa ZEE et enfin, d'autoriser les autres États, particulièrement ceux

²¹ C'est le cas notamment des États-Unis et du Pérou.

qui sont en développement et enclavés (article 69) ou désavantagés géographiquement (article 70) à exploiter les «surplus». Les pays de pêche lointaine sont de leur côté astreints à des obligations, entre autres de conformité aux règles de gestion et de conservation des États côtiers, de déclaration de capture et d'effort de pêche.

B. Les limites du cadre juridique international et sa nécessaire évolution

Plus de deux décennies après la mise en place des dispositions de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, force est de reconnaître que les progrès attendus de ce nouveau cadre légal n'ont pas été réalisés. La mise en place des ZEE devait encourager les États, une fois leur souveraineté sur les ressources mieux établie, à les gérer plus rationnellement et plus au large. Les évolutions réelles ont souvent été différentes, les nations côtières ont souvent mis à profit leurs capacités d'action renforcées pour étendre leur capacité de pêche nationale au-delà de ce qui semblait souhaitable économiquement et biologiquement.

1. Les difficultés particulières des mers semi-fermées

La généralisation des ZEE à l'ensemble des océans et des mers s'est trouvée confrontée dans certaines régions à de réelles difficultés, notamment dans les mers fermées et semi-fermées (Méditerranée, mer de Chine du Sud entre autres).

Diverses caractéristiques de ces espaces font ressortir, *a priori*, l'intérêt ou la nécessité de la coopération entre États côtiers: partage des ressources, relations historiques de proximité, intérêt de l'action collective face aux intérêts extérieurs, perception plus vive qu'ailleurs de dangers communs face à la surexploitation et aux autres risques pesant sur l'environnement (entre autres la pollution). En dépit de ces éléments favorables à la coopération, on constate, dans les mers semi-fermées que les progrès attendus dans ce sens après la Conférence de Montego Bay ont été moins rapides qu'ailleurs. L'exiguïté de ces espaces marins conduit d'une part à l'incompatibilité entre généralisation des ZEE et le maintien d'espace de haute mer et surtout à la multiplication des différends, un État ne pouvant alors exercer une juridiction élargie qu'au détriment de celle des autres.

Face à ces difficultés que propose la science économique? La théorie des jeux, que l'on mentionnera ici de façon très succincte, est un cadre théorique puissant pour expliquer les conditions dans lesquelles des individus (qui peuvent être ici des États) ont intérêt à coopérer ou à se comporter de façon égoïste ou bien encore à «trahir» un accord passé avec leurs partenaires. Des revues d'applica-

tion de la théorie des jeux au cas des pêcheries ont été proposées par Rachid Sumaila²² et Bailey et al²³.

Deux grandes approches sont distinguées ici. La première approche concerne les jeux «non coopératifs» où chaque joueur choisit la meilleure stratégie possible pour lui, en prenant en compte les réactions des autres acteurs à ses propres décisions. Un résultat bien connu de cette approche est l'équilibre de Cournot-Nash²⁴ où la solution optimale pour chaque acteur (c'est-à-dire celle dont il n'a pas intérêt à s'écarter) conduit à une solution sous-optimale pour la collectivité de l'ensemble des acteurs: la somme des gains optimaux individuels est alors inférieure au gain total qui serait permis par une solution optimale collective. Cette approche formalise mathématiquement la tragédie des communs exposée plus haut.

Plus intéressant est le cas des jeux «coopératifs» qui étudie les caractéristiques des coalitions de joueurs, définissant des règles communes dans l'exploitation d'une ressource commune ou la gestion d'un risque commun comme celui de la pollution. Diverses applications de cette approche ont été réalisées dans le cas de pêcheries impliquant plusieurs États dans l'exploitation de stocks «migrants et chevauchants» de l'Atlantique (hareng, morue, thon rouge). Les principales conclusions qui en ressortent sont aussi d'un grand intérêt pour les mers semi-fermées où des cas similaires existent avec des stocks halieutiques dont le caractère «chevauchant» se trouverait renforcé par l'extension possible des ZEE (on peut citer bien sûr le thon rouge, mais aussi des petits pélagiques comme la sardine²⁵, et dans une moindre mesure les poissons démersaux avec le merlu).

Les résultats de ces recherches soulignent les gains économiques permis par la coopération au sein d'une coalition de pays partageant tout ou partie d'un espace ou d'une ressource. Cependant ils montrent aussi que l'existence de gains permis par le partenariat au sein d'une coalition n'est pas suffisante pour assurer la stabilité dans le temps de cette coalition²⁶. Une coalition est considérée comme stable si aucun pays non-membre ne considère comme optimal de la rejoindre (stabilité externe) et si aucun pays membre de la coalition ne considère

²² Sumaila R., "A review of game-theoretic models of fishing", *Marine policy*, 23 (1), 1999, pp. 1-10.

²³ Bailey, M., Sumaila R. U., Lindroos M., "Application of game theory to fisheries over three decades", *Fisheries Research*, 102, 2010, pp. 1-8.

²⁴ Bingham K., *Jeux et théorie des jeux*, Paris Bruxelles, De Boeck Université, 1999.

²⁵ L'exemple typique est ici celui du stock de sardine de la mer d'Alborán (Méditerranée occidentale) partagé entre l'Espagne, le Maroc et l'Algérie.

²⁶ Lindroos M., Kaitala V., Kronbak L. G., "Coalition games in fisheries economics", Bjørndal T., Gordon D.V., Arnason R., and Sumaila U.R. (Eds.), *Advances in fisheries economics*, Oxford, Blackwell Publishing, 2007, pp. 184-206.

à un moment qu'il est désormais optimal pour son intérêt propre de la quitter. Chaque pays compare ainsi le gain qu'il peut espérer en tant que membre de la coalition à celui dont il peut bénéficier en choisissant de ne pas y entrer ou d'en sortir. Dans de telles conditions, il apparaît très difficile d'obtenir des coalitions complètes (c'est-à-dire regroupant l'ensemble des nations partageant un espace ou une ressource) et stables quand le nombre de pays concernés est élevé (ce qui est le cas, par exemple, en Méditerranée ou en mer de Chine du Sud). Un facteur important de la stabilité d'une coalition est aussi le partage de ses gains nets entre les pays membres. Différentes solutions de partage sont proposées en théorie des jeux qui ne conduisent donc pas aux mêmes résultats et aux mêmes configurations de coalitions stables²⁷. Enfin, une autre difficulté est liée à l'horizon de temps qui lie les pays au sein d'une coalition. Lorsque les coalitions sont définies pour un horizon de temps fini, l'incitation pour un joueur à «trahir» les autres augmente lorsque l'on se rapproche du terme de l'accord, à moins que les autres joueurs ne disposent de «menaces crédibles» pour dissuader le joueur «traître» potentiel. Il semble donc clair qu'en dépit des gains apparents de la coopération permise par une coalition entre pays, il reste de fortes incitations pour encourager un État à choisir une stratégie de «passager clandestin», c'est-à-dire à bénéficier des gains permis par l'existence d'une coalition dont on ne fait pas partie et donc sans en supporter les coûts. De telles incitations négatives peuvent être particulièrement handicapantes dans le contexte très spécifique des mers semi-fermées (nombre d'acteurs relativement important et très fortes interactions).

2. La coopération entre États côtiers et ceux pratiquant la pêche à longue distance

Enfin le développement des accords de pêche entre États côtiers et ceux pratiquant la pêche à longue distance pose de nombreuses questions d'ordre économique et biologique. Même pour les arrangements les plus transparents (accords de partenariat entre l'UE et les États côtiers Afrique Caraïbe Pacifique ACP), des doutes sérieux apparaissent sur l'équité dans le partage des gains retirés de ces contrats²⁸. Par ailleurs, le financement par l'UE d'une part significative des contreparties financières des accords de pêche peut apparaître à juste titre comme une subvention déguisée favorisant les flottes hauturières européennes et donc le développement d'une surcapacité de pêche²⁹. Enfin l'accès

²⁷ Nous n'abordons pas ici le détail de cette question très technique. Le lecteur intéressé peut consulter la revue de Bailey et al. (*op. cit.*).

²⁸ Le Manach F., Chaboud C., Copeland D., Cury Ph., Gascuel D., Kleisner K.M., Standing A., Sumaila U.R., Zeller D., Pauly D., "European Union's public fishing access agreements in developing countries", *PloS One*, 8 (11), 2013.

²⁹ Le Manach F. et al, *ibid.*

aux ressources des États côtiers du Sud se réalise de plus en plus en dehors du cadre conventionnel inter-étatique, que ce soit par le biais d'accords de pêche privés peu transparents (entre des États côtiers et des firmes étrangères privées) ou bien encore de «*joint-ventures*»³⁰ permettant aux flottes étrangères d'opérer sous le pavillon des États côtiers. Certains auteurs discutent de la compatibilité des accords de pêche et du respect des conditions de durabilité des ressources halieutiques des États côtiers. Bien que censés respecter la règle du surplus³¹ prévue à l'article 62 de la Convention, peu d'États disposent d'évaluation des ressources permettant une application effective de cette règle, le plus souvent les captures autorisées dans le cadre des accords de pêche sont estimées sur la base d'une reconduction des captures passées.

III. LES AVANTAGES ET LES RISQUES D'UNE APPROCHE LIBÉRALE DES DROITS DE PROPRIÉTÉ

L'économie des pêches propose une grille d'analyse des outils de gestion des pêches suivant une double classification³². D'une part selon les variables soumises à régulation, on distingue ainsi le contrôle des moyens de production (licences, permis, taxes, caractéristiques des engins et des bateaux...), de celui de la production (TAC³³, quotas de pêche, taille légale de captures) et les mesures de fermetures spatio-temporelles (aires marines protégées). D'autre part selon le mode de mise en œuvre de ces politiques, on fera alors une différence entre mesures réglementaires, incitations économiques et marchés de droits.

L'économie des pêches néo-classique, «*main stream*» diront certains, considère tout d'abord que le contrôle de la production est par essence plus efficace que celui des moyens de production. Cependant, la seule définition d'un TAC global, bien que permettant la durabilité de la ressource biologique, ne touche pas à l'essence de la surpêche économique, les pêcheurs étant toujours incités à accroître leurs moyens de production pour s'assurer une plus grande part du

³⁰ Montage économique qui associe à une firme étrangère (désirant investir dans un pays hôte) une entreprise (publique ou privée) du pays de destination. Cette solution peut présenter des avantages pour le pays hôte: cadre favorable au transfert de technologie, attractivité pour l'investissement national. Dans le domaine des pêches, elle est cependant critiquée car permettant de contourner trop souvent les limites à l'exercice de la pêche étrangère dans les ZEE des pays hôtes. Ce montage permet d'enregistrer sous pavillon national des unités de pêche qui restent de fait sous contrôle économique étranger.

³¹ Cette règle précise qu'un État côtier doit limiter la capture des flottes étrangères sous accord de pêche au surplus non exploité de ses ressources, c'est-à-dire la différence entre le maximum de production équilibrée (MSY) et la capture nationale.

³² Chaboud C., "Fisheries economics", Monaco A. & P. Prouzet (Eds), *Value and economy of marine resources*, Oceanography and marine biology series, ISTE, Wiley, 2014, pp. 153-231.

³³ Total admissible de capture.

TAC. Ce dernier doit donc être divisés en parts, si possible attribuées individuellement. A ce stade, le quota individuel est un droit d'usage dont il convient de préciser le mode d'attribution. Ce dernier peut être discrétionnaire (attribué par l'État ou par une autre institution délégataire) ou confié aux mécanismes du marché. Cette dernière possibilité est de loin la préférée des économistes néo-classiques, car elle implique la création d'un marché de quotas individuels transférables (QIT). Ce dernier présente, selon cette approche, deux avantages majeurs: tout d'abord il permet de révéler la vraie valeur sociale de la ressource à travers le consentement à payer pour elle. Les coûts d'exploitation intègrent désormais le coût social d'accès à la ressource et l'effort de pêche va tendre vers un niveau optimal. Le système des QIT permet ensuite, par le jeu des échanges marchands, aux entreprises les plus efficaces d'acheter les droits de pêche de celles qui le sont moins, accroissant ainsi l'efficacité du secteur des pêches et donc sa contribution à la richesse de la société. La richesse créée est essentiellement composée de la rente de la ressource, préalablement dissipée par la surpêche. Théoriquement le montant total des QIT sera égal à la rente halieutique. On voit ici combien un concept d'essence juridique, le droit de propriété, en vient à devenir un fondement économique dans la recherche d'un usage optimal des ressources naturelles pour la société, mais on note aussi que cet *optimum* est défini indépendamment de toute considération relative à la répartition de la richesse ainsi créée.

Les idées précédentes, d'origine essentiellement économique, semblent avoir fait de nombreux adeptes qui tentent de les traduire concrètement dans les politiques publiques de pêche. L'Australie, la Nouvelle-Zélande et l'Islande, entre autres, ont mis en place des QIT, et ces derniers ont une place de choix dans la réforme en cours de la Politique Commune des Pêches de l'Union européenne.

Si, dans la plupart des pêcheries, la mise en place des QIT a entraîné un ajustement de la capacité et de l'effort de pêche ainsi qu'une nette amélioration des résultats économiques, confirmant en cela les attentes des économistes néo-classiques des pêches, d'autres phénomènes conduisent à en discuter les résultats:

- Sur un plan strictement économique, un système de QIT «idéal», c'est à dire où les droits sont pleinement transférables, conduit souvent à une concentration des droits de pêche, ainsi qu'à un changement de statut des pêcheurs (d'indépendants ils deviennent les employés des propriétaires de quotas), voire à un appauvrissement des pêcheurs (les gains permis par la mise en place de quotas étant accaparés par leurs détenteurs). Ce système de financiarisation de la pêche a notamment été observé en Islande et fait l'objet d'un large débat au sein des mondes professionnel et académique.

- Un tel système peut conduire à des irréversibilités préjudiciables au rôle de l'État. Les QIT deviennent de fait des actifs financiers que s'échangent des opé-

rateurs économiques privés. L'évolution du cours du poisson ou des anticipations spéculatives peuvent empêcher toute possibilité de rachat des droits par l'autorité publique: le mouvement de privatisation peut être irréversible et les détenteurs de quotas acquièrent un pouvoir d'influence sur les politiques publiques³⁴.

– La privatisation des droits de pêche induit en conséquence des effets déstructurants sur les communautés de pêcheurs³⁵, avec des coûts importants en capital humain et en capital social. Des recherches récentes en anthropologie ont mentionné ces effets dans diverses communautés de l'Atlantique Nord³⁶ où le processus de privatisation est plus largement avancé. En Méditerranée française, où l'organisation traditionnelle des pêcheries est encore présente³⁷, une enquête sur la perception des pêcheurs aux «petits métiers» concernant la pertinence des outils de régulation, montre une nette préférence pour le contrôle de l'effort et de la sélectivité des engins de pêche, par contre une large majorité des pêcheurs considère les QIT comme inefficaces voire ayant des effets négatifs³⁸. La mise en place de droits de propriété privés par le biais des QIT conduirait de fait à une dépossession non seulement de l'accès à la ressource (droit d'usage) des ayant-droits historiques mais aussi des connaissances et des liens sociaux qui sous-tendent l'organisation traditionnelle de leur activité.

Conclusion

Confrontés à la nécessité d'analyser les causes de la crise des pêches mondiales, qui se traduit à la fois par la dégradation des ressources et le surinvestissement dans les moyens de pêches, les économistes considèrent que ces difficultés trouvent leurs origines en grande partie dans les régimes d'accès aux ressources, et donc dans leur statut juridique³⁹.

Cependant cette démarche est loin d'être exempte de questionnement quant à sa rigueur dans l'usage que font les économistes de concepts juridiques. Ain-

³⁴ Eythorsson e., "Privatization of common fishing", *Marine Policy*, 20(3), 1996, pp. 269-281.

³⁵ Tolley B. & Hall-Arber M., "Tipping the scale away from privatization and toward community-based fisheries: Policy and market alternatives in New England", *Marine Policy*, 2015, doi: 10.1016/j.marpol.2014.11.010i.

³⁶ Pinkerton, E. & Davis R., "Neoliberalism and the politics of enclosure in north American small-scale fisheries", *Marine Policy*, 2015, doi: 10.1016/j.marpol.2015.03.025i.

³⁷ Faget D., Sacchi J., "Pêches d'hier et d'aujourd'hui en Méditerranée: histoire et mutations techniques", Monaco A. & Prouzet P. (Eds.), *Valorisation et économie des ressources marines*. Collection Mer et Océan, ISTE Éditions, 2014, pp. 20-60.

³⁸ Chaboud. C., Cazalet B., Reyes N., Rubin A., *Enquête sur les petits métiers de la pêche en Languedoc Roussillon*, UMR MARBEC 248, USR CRIOBE, Sète, Perpignan, 2015.

³⁹ Squires D., "Property and use rights in fisheries", Allen R., Joseph J., Squires D., *Conservation and management of transnational tuna fisheries*, Oxford, Wiley-Blackwell Publishing, 2010, pp. 39-64.

si l'amalgame couramment réalisé entre biens libres d'accès et bien communs au sein de l'économie néo-classique des pêches et dénoncé par les tenants de l'école des communs, fragilise les bases théoriques faisant de l'instauration de droits de propriété privés la solution à la problématique de la surexploitation des ressources marines. Le cadre de la mer semi-fermée ne simplifie pas le débat.

Au niveau international, le mouvement d'extension des juridictions maritimes, qui s'est accéléré à la suite de la Convention de Montego Bay ou sur d'autres fondements, atteste de la pertinence de la question de la régulation de l'accès entre États et de l'adhésion de la majorité des pays à cette démarche.

La généralisation des ZEE océaniques n'a cependant pas rempli tous les espoirs placés en elle quant à l'amélioration de la gestion des ressources halieutiques. La tendance à la surcapacité de pêche et à la surexploitation des ressources n'a pas été significativement freinée par le renforcement de la souveraineté et de la juridiction des États.

Cette difficulté a conduit à renforcer la position des partisans de la promotion des droits de propriété privés, comme l'atteste la mise en place de quotas individuels transférables dans de nombreuses pêcheries et les initiatives pour en généraliser l'usage.

De nombreuses résistances apparaissent cependant face à ce mouvement, tant de la part d'individus ou de communautés considérant ce processus comme une dépossession de leur droit d'accès à une ressource commune ainsi que du droit plus fondamental à maintenir leur identité communautaire et professionnelle.

Chaboud Christian.

Les implications économiques des enjeux juridiques méditerranéens.

In : Ros N. (ed.), Galletti Florence (ed.). Le droit de la mer face aux "Méditerranées" : quelle contribution de la Méditerranée et des mers semi-fermées au droit international de la mer ?

Naples : Editoriale Scientifica, 2016, p. 131-143.

(Cahiers de l'Association Internationale du Droit de la Mer = Papers of the International Association of the Law of the Sea ; 5). ISBN 978-88-939102-8-6