

Les indicateurs de tendance socio-économique dans le processus d'aménagement des pêches en Méditerranée.

GFCM:WP/97/3

Ramon Franquesa (GEM-UB)* et Denis Bailly (CEDEM-UBO)**

1. Le rôle des indicateurs sociaux et économiques dans le processus de planification de l'aménagement des pêches

Actuellement, la gestion des pêches pratiquée par les administrations des pays méditerranéens manque d'un caractère adaptatif. Elle se base principalement sur la mise en place de systèmes de licences pour les différents métiers ou de zones de pêche d'une part, et d'autre part dans la prise de mesures techniques telles que la limitation des maillages, des puissances, des périodes de pêche, etc.

A la différence des eaux communautaires de l'Atlantique ou de la mer du Nord, les règles de gestion appliquées en Méditerranée ont le plus souvent la forme de normes fixes. Elles ne constituent pas des outils permettant de répondre de manière adaptative à la variabilité naturelle ou des marchés. Une fois des règles définies, il est rare de revenir en ailleurs autrement que pour les rendre plus restrictives. Il n'existe pas d'outil de gestion tel que les TAC susceptibles d'être redéfinis chaque année. Seules des dispositions très limitées dans le temps tels que des arrêts de pêche fournissent une marge de manœuvre dans ce sens..

Ce constat général ne signifie pas pour autant qu'il n'existe pas de processus d'adaptation. On trouve en Méditerranée une forte capacité d'adaptation, mais différente de l'Atlantique en cela qu'elle n'a pas nécessairement une traduction administrative. En Méditerranée, ce sont fréquemment les pêcheurs eux-mêmes, qui adaptent leur activité aux changements qu'ils observent par exemple par une grande flexibilité en termes de métier ou par la mise en place de règles locales comme des limitations d'horaires de sortie ou de volumes de débarquement.

* Université de Barcelone

** Centre de Droit et Economie de la Mer, Université de Bretagne Occidentale, 12 rue de Kergoat

La rigidité des cadres administratifs définissant des normes de manière juridique pose problème lorsqu'elle s'oppose à la nécessaire "flexibilité" de la gestion des unités de pêches pour répondre à la variabilité des ressources ou des marchés. Ceci peut nuire au développement économique du secteur en introduisant des limitations non désirables à la modernisation des systèmes de pêche. Ces limitations agissent comme autant de distorsions de concurrence qui, en situation d'économie ouverte, peuvent conduire à la disparition de segments entiers de pêcheries qui auraient pu être maintenus.

L'action de l'administration n'en reste pas moins nécessaire. Du fait du caractère soustractible et difficilement divisible ex-ante des ressources, les activités de pêche tendent à produire des phénomènes d'externalités en absence de réglementation (libre accès). Ceux-ci se caractérisent par des situations de surinvestissement au regard du caractère limité de la capacité de renouvellement des ressources. Il en résulte une perte de productivité de l'ensemble des facteurs de production mobilisés dans les pêcheries exploitant les mêmes stocks. Dans les cas extrêmes, c'est la pérennité de l'activité qui peut être en cause lorsque la surexploitation conduit le stock en dessous du niveau critique permettant son renouvellement. C'est l'objet premier de la gestion que de réguler l'activité de pêche de façon à restaurer une situation proche de l'optimum du point de vue de la productivité des facteurs et donc des bénéfices générés pour la société. C'est pour le compte de l'ensemble de la société, producteurs et consommateurs que les pouvoirs publics sont ainsi amenés à établir des règles sur la base de critères d'efficacité dans l'allocation des ressources de la société. La gestion peut par ailleurs répondre à des critères d'équité dans la répartition des droits d'accès aux ressources halieutiques. Elle peut aussi traduire la volonté de préserver un certain nombre d'espèces ou des écosystèmes dans un souci de conservation.

Ce besoin de réglementation et la place qu'est nécessairement amenée à occuper l'administration dans sa définition et sa mise en oeuvre ne doivent cependant pas se faire au détriment du dynamisme économique des flottilles. Si la réglementation conduit à une perte de compétitivité et à des pertes de parts de marchés liées à une absence de renouvellement de l'outil de production, à des distorsions de concurrence ou à des incitations mal orientées, alors elle doit être considérée comme inadaptée et révisée. A moins que, pour un objectif de conservation ou dans un souci d'arbitrage avec d'autres usages, l'arrêt de la pêche ne constitue l'objectif explicite des politiques de gestion.

L'action de l'administration sur le secteur de la pêche et en direction des consommateurs, se doit d'être une action de dynamisation qui aide à développer le secteur dans la forme la plus efficace possible. Une des fonctions premières doit être de favoriser le maintien de niveaux de productivité correspondant à des niveaux d'externalités significativement inférieurs à ceux résultant de situations de libre accès. Ceci doit tenir compte du coût de la gestion (coût de transaction). Un système de gestion représentant des coûts supérieurs aux bénéfices qu'il génère sera considéré comme inefficace. Limiter ou étaler dans le temps les conséquences négatives de changements brusques peut être un second objectif. Enfin des considérations d'équité entre groupes d'utilisateurs des ressources peuvent justifier l'établissement de règles. En aucun cas, les règles de gestion ne doivent se transformer en un obstacle au changement associé à l'innovation technologique, à l'évolution des préférences des consommateurs ou d'une manière générale à tout élément de variabilité forte tant de l'environnement naturel qu'économique ou social.

Or on constate que la rigidité des systèmes de gestion actuel produit ce genre d'effets indésirables. Il faut en chercher la cause dans la difficulté à trouver des éléments objectifs pour prendre les décisions de gestion. Il est très difficile pour l'administration de décider du nombre de licences, de leur répartition entre les métiers et les ports, des temps de pêche, etc... en fonction de critères objectifs répondant aux exigences énoncées ci-dessus. La difficulté de l'exercice n'est pas propre à la gestion des pêches. La gestion doit répondre à une variabilité qui est parfois fortement entachée d'incertitude et pour laquelle la prévision est un exercice périlleux. Les délais de l'élaboration et de la mise en oeuvre de règles sont parfois incompatibles avec les échelles de temps des phénomènes auxquels l'on souhaite répondre. La gestion des pêches connaît toutes les difficultés de l'action collective ayant une dimension prospective et impliquant souvent l'intervention de l'Etat dans des formes plus ou moins décentralisées. Mais au delà de ces considérations générales, il n'en reste pas qu'en l'état actuel la gestion des pêches manque cruellement de deux éléments. La définition de critères susceptible de servir de base de définition d'objectifs et d'évaluation de résultats d'une part. D'autre part, elle souffre du manque d'information, en particulier économique et sociale, qui soit construite en fonction des interrogations de la gestion. Il n'existe pratiquement aucune base pour justifier d'un point de vue économique les décisions prises ex-ante où pour en apprécier les conséquences ex-post.

Réguler l'effort de pêche de manière dynamique peut être source de conflits s'il n'existe pas des cadres de référence clairs. Il est plus facile de travailler dans un cadre fixe et de laisser faire les choses dans ce cadre. Si le contexte technologique et économique était relativement stable par ailleurs, ceci aurait peu d'importance sous réserve de veiller à ne pas instaurer de trop grandes distorsions de concurrence entre les groupes de pêcheurs. Mais dans un monde où les techniques évoluent très rapidement, ceci peut avoir des conséquences catastrophiques sur la viabilité économique des exploitations.

Pour en garantir la portée positive et limiter les conséquences négatives, les choix publics ou collectifs associés à la gestion des pêches nécessitent de disposer d'une information adaptée à ses objectifs. L'arbitrage entre les moyens alloués à la collecte de l'information et l'amélioration de l'efficacité des systèmes de gestion qu'elle permet doit lui aussi être justifié.

Dans le cas de l'Atlantique, le choix d'une gestion par contrôle des niveaux de production (TAC et quotas) a conduit à faire porter l'essentiel de l'effort en matière d'information sur l'évaluation des stocks. Il s'agit principalement d'un travail de nature biologique qui sert aussi pour une grande part à la définition de nombreuses mesures techniques. Aucun élément de comparaison n'existe pour dire qu'une autre approche de l'information pour la décision serait plus efficace. Mais ce que l'on peut dire, c'est que ce choix s'est fait jusque récemment au détriment de la collecte et de l'analyse d'une information économique permettant d'évaluer les états coût-bénéfice ou coût-efficacité de l'ensemble des dispositifs de gestion, de la collecte de l'information au contrôle de l'application des règles. Par ailleurs, la frontière entre ce qui relève d'une information pour des besoins de recherche scientifique, de celle suffisante pour les besoins de la gestion ou de l'information stratégique pour un groupe de pêcheur fait difficilement l'objet d'un accord entre les acteurs de la gestion. Il en résulte une grande difficulté à déterminer ce qui relève de la production d'un bien collectif et doit être financé par la puissance publique, de ce qui intéresse directement les bénéficiaires des pêcheurs et peut être pris en charge par eux. Pour les mêmes raisons, il y a confusion sur la

place des scientifiques dans les processus de décision en matière de gestion au détriment de la formation de spécialistes de la gestion des pêches mais aussi d'une gestion appropriée, dans des cadres méthodologiques contrôlés et avec une continuité, d'une information qui permette de mesurer les effets positifs ou négatifs des réglementations.

2. Les principales spécificités économiques et sociales de la pêche en Méditerranée.

La production des pêches en Méditerranée se caractérise par sa diversité, son échelle réduite et des niveaux de prix relativement élevés.

Quand on parle de **diversité** on fait référence à une gamme très large d'*espèces* de produits marins (poissons, crustacés, coquillages, etc...), mais aussi à une très grande diversité des caractéristiques des *lieux de pêche* (plage/plateforme/talus, fonds vaseux/sableux/rocheux, lagunes/baies plus ou moins ouvertes/mer ouverte). Il en résulte une grande diversité de *métiers*.

Dans un tel contexte, il est difficile d'imaginer une gestion basée sur un outil tel que la limitation des captures comme les TACs en Atlantique. La présence d'une grande pluralité d'espèces à haute valeur économique pose de grands problèmes à la mise en oeuvre de ce type de réglementation : sur quelle espèce imposer un TAC, et que faire lorsque le TAC d'une espèce est épuisé dans un contexte de pêcherie plurispécifique ? Le risque de générer d'autres formes d'inefficacité que sont les diverses formes de rejet est très élevé. De plus la multiplicité des points de débarquement hors criées rend très coûteux le contrôle des prises pour une gestion efficace de la régulation par des TACs. Le risque est de renforcer les incitations aux débarquements hors criées. A ceci il faudrait ajouter la faiblesse des procédures d'évaluation des stocks ainsi que celle du cadre institutionnel qui, dans le contexte méditerranéen, permettrait d'allouer à des individus ou des groupes des fractions de TACs que sont les quotas. Le renforcement d'une autorité supra-nationale de gestion des pêches à l'échelle du bassin méditerranéen serait un préalable incontournable à une telle gestion par les ressources.

L'autre option consiste à réguler l'outil de production, généralement dénommée gestion de l'effort de pêche en opposition à la gestion des ressources. Mais ceci ne va pas non plus sans problèmes parce que l'effort est souvent très diversifié. Plusieurs métiers interagissent en général sur les mêmes stocks et sur les mêmes lieux de pêche. Si on limite un métier, les autres peuvent être conduits à se développer annihilant les effets positifs attendus de la régulation. Si on autorise le développement d'un métier, les autres vont en être affectés négativement.

Les interactions peuvent être très complexes à l'échelle d'un écosystème. Ceci est bien illustré par le cas du golfe du Lion. Le graphique schématise les interactions entre les principaux métiers sur les principales espèces. Pour les 26 espèces les plus importants commercialement (sur un total de plus de 150) on dénombre 8 métiers qui les exploitent. Certains comme les dragues travaillent exclusivement sur quelques espèces cibles qu'ils sont les seuls à exploiter. Mais la situation la plus fréquente est celle où l'on a plusieurs métiers partageant plusieurs stocks dans des proportions variables ou ciblés sur des classes d'âge

différentes (chalut de fond/filets/palangres). Dans quelques cas on a des métiers en concurrence directe sur une spécialisation identique (chalut pélagique/lamparo). A cette complexité, il faut ajouter les difficultés qu'il y a à définir des limites écosystémiques et à connaître les interdépendances entre les grandes entités écosystémiques qui pourraient constituer des espaces sub-régionaux de gestion des pêcheries en méditerranée.

Dans de nombreux secteurs économiques, des processus de production différents ne peuvent cohabiter durablement. Les concurrences de marchés tendent à éliminer ceux qui sont les moins efficaces. L'histoire de la grande pêche industrielle montre des phénomènes similaires. Ceci est beaucoup moins vrai dans la pêche en Méditerranée et d'une manière générale dans les contextes de petite production marchande ou production artisanale. La diversité des conditions (biologiques, physiques, économiques et sociales) d'exercice des différentes formes de fait qu'il est rare qu'un métier disparaît totalement au profit du développement d'un autre. Pour faire le parallèle entre deux notions proches, des pratiques techniques très différentes peuvent cohabiter durablement en se positionnant dans des « niches écologiques » et des « niches économiques » qui assurent une rémunération convenable des facteurs de production. Par exemple, des différentiels de prix importants sur des classes de taille différentes des mêmes espèces, font que certains métiers peuvent assurer leur rentabilité à partir de faibles volumes de prise alors que d'autres, travaillant sur les mêmes espèces dans d'autres zones, mobiliseront des moyens plus importants pour des grands volumes de captures.

Ceci ne signifie pas que tous en tirent des revenus d'exploitation similaires. Certains seront plus rentables que d'autres. Mais les freins à la mobilité entre métiers (entrée et sortie) sont tels que, sous réserve qu'un revenu d'exploitation minimum soit assuré, les différents métiers continueront à exploiter les mêmes ressources malgré leurs différentiels d'efficacité. Il n'y a pas pour autant non plus absence d'évolutions, menant dans certains cas à des disparitions de métier. Liées au phénomène de renouvellement des générations, ces évolutions sont souvent lentes par rapport à ce que l'on observe dans d'autres secteurs. Les conséquences sociales en sont donc moins brutales. C'est ce que l'on observe par exemple dans le cas de la pêche au lamparo dans les ports français.

Tout ceci contraint les administrations à reconnaître la diversité des métiers et à participer de son maintien malgré toutes les complications bureaucratiques que cela suppose. Le maintien de la diversité des métiers devient en effet un des enjeux de la gestion des pêches. Chaque unité de pêche viable, considérant le coût qu'il y aurait pour le propriétaire à changer de technique, tend à agir dans le sens de la défense de son métier et donc à souhaiter des limitations à l'accès à ses niches écologiques et économiques. Par le biais de pressions diverses et en s'appuyant sur le critère premier de l'administration qui est souvent l'évitement des conflits (« paix sociale ») se produisent ainsi des réglementations qui contribuent elles aussi à renforcer le maintien de la diversité. C'est le cas en particulier des interdictions spatio-temporelles de certaines techniques de pêche plus souvent justifiées par des considérations de partage de droits d'accès entre métiers que par des motivations biologiques scientifiquement fondées.

Il ne semble donc pas raisonnable d'imaginer pour un avenir prochain un processus d'homogénéisation des techniques de production dans le cadre d'un nombre réduit de flottilles aux caractéristiques relativement semblables. Il est fort probable que l'on restera encore longtemps en méditerranée dans une forme de pêche artisanale où le savoir-faire particulier associé à une technique et les stratégies familiales de reproduction primeront dans les décisions

des pêcheurs sur les logiques d'optimisation du retour sur l'investissement. Dans ces limites à la mobilité, le pêcheur n'en reste pas moins un spéculateur sur les opportunités que lui offrent la nature et les marchés. Il cherche à maximiser sous contraintes son revenu et se saisit dans ce sens de toutes les opportunités. L'action pour imposer une réglementation tout comme le refus de s'y plier peuvent en être les moyens. L'introduction d'innovations technologiques, comme pionnier ou comme suiveur, peuvent en être un autre.

En définitive, c'est souvent pour faire face à la diversité des métiers et pour minimiser les conflits qui en résultent que sont adoptées les mesures de régulation. L'objectif est de trouver sur les lieux de pêche une distribution équilibrée de l'effort entre les divers métiers. L'équilibre premier recherché n'est ni dans un objectif quantitatif de rendement biologiques maximaux durables ni dans un objectif qualitatif de rendements économiques optimaux mais dans des rapports sociaux équilibrés entre groupes de pêcheurs (métiers, ports, nationalités). Dans cette perspective, le succès relatif des systèmes de licence se comprend. En Europe, la Méditerranée a été une des premières régions à expérimenter des systèmes de licences à grande échelle. Les plus anciens datent des années soixantes et aujourd'hui la plupart des pêcheries sont soumises à des régimes de licence. Ceux-ci constituent un cadre simple et peut-être coûteux à mettre en oeuvre de régulation de l'équilibre entre les métiers. C'est bien pour contrer l'expansionnisme du chalutage que les premiers systèmes de licence ont été imaginés. C'est souvent autour d'un ajustement du nombre ou de la définition (caractéristiques techniques des bateaux ou des engins) des licences, parfois associé à une révision des interdictions spatio-temporelles, que se résolvent des conflits. Les licences constituent un bon cadre de limitation de l'expansionnisme de certains métiers et donc de préservation des autres tout en offrant une relative facilité d'administration. Il en va de même de la gestion de la distribution de l'effort par les limitations spatio-temporelles.

L'acceptabilité des licences en tant que système de gestion est d'autant plus grande qu'il est mis en oeuvre plus tôt. Comme moyen d'imposer une réduction drastique d'une flottille excédentaire, les licences ne sont pas plus facilement acceptées qu'un autre moyen. Mises en place à titre préventif en stoppant à un moment donné de son développement l'expansion d'une flottille, elles reçoivent plus facilement le soutien à la fois du métier concerné (préservé du développement des concurrences intra-métier) et des autres métiers (préservés du développement de la concurrence inter-métier). Ceci ne règle pas pour autant tous les problèmes. Les évolutions technologiques ou de marché peuvent remettre en cause la durabilité des équilibres ainsi constitués. Une modification durable des ressources du fait de changements naturels ou d'impacts anthropiques (pollutions par exemple) peut aussi modifier les termes. Par ailleurs, les considérations de rapport de force et de paix sociale ne sont pas nécessairement garantes d'une rationalité biologique ou économique dans les mesures de gestion qui sont adoptées. Cette dernière question sera discutée dans la suite.

La dimension technologique tient en particulier une place importante comme source de déstabilisation des équilibres péniblement acquis de la gestion des pêches. La pêche a connu depuis un demi-siècle de multiples innovations qui ont profondément transformé son exercice : la motorisation, les nouveaux matériaux, l'électronique embarquée, le développement des arts trainants, les techniques de communication. Chaque technique de pêche a connu aussi une évolution de la conception de ses engins améliorant quantitativement ou qualitativement son caractère pêchant. Ces changements ont une double conséquence :

- a) Les mêmes bateaux pratiquant un même métier sont de plus en plus efficaces techniquement. Une unité d'effort, définie économiquement comme une combinaison unitaire de facteurs de production humains (capital et travail), produit une plus grande mortalité par pêche. On parle d'augmentation de la capturabilité. Dit simplement: l'innovation technologique implique de réduire parallèlement l'effort de pêche total déployé dans une pêcherie en agissant sur le nombre ou les caractéristiques des bateaux et des engins, sur le nombre de jours de pêche, etc... Le caractère plus ou moins adaptatif d'un système de gestion se mesure dans sa capacité à répondre à ce type de modification qui appelle le plus souvent une réduction de l'effort de pêche.
- b) L'efficacité relative des métiers entre-eux change. Un métier peut développer des innovations améliorant significativement son efficacité relative. Il est rare que le changement technologique affecte de manière égale tous les métiers. Ceci signifie que l'équilibre entre métiers, construit en un moment donné, peut se révéler inadapté à la nouvelle situation. Ainsi l'introduction du chalut à grande ouverture verticale a permis l'accès des chalutiers de fond aux ressources de petits pélagiques en méditerranée occidentale. Tout en trouvant une source de revenu alternative leur permettant une plus grande flexibilité, les chalutiers se sont mis à concurrencer les seineurs. On a noté des différenciations dans le groupe des chalutiers pouvant s'assimiler à l'apparition de nouveaux métiers. Ceci dans le même temps où le développement du chalutage pélagique était interdit dans la quasi totalité des pays pour protéger les métiers traditionnellement ciblés sur les petits pélagiques. Ce type de concurrence a été régulé dans le cas du golfe de Thermaïkos par une exclusion mutuelle allant jusqu'au rejet de l'innovation technique. Le chalutage est spécialisé exclusivement dans les espèces de fond et se pratique pendant les mois d'hiver. Les chalutiers sont arrêtés pendant la période d'activité des seineurs.

Les décisions d'ajustement des règles de gestion doivent répondre à ce double impact des innovations sur le niveau et la structure de l'efficacité des efforts de pêche des différentes composantes d'une pêcherie. Mais cette question se double souvent d'une question sociale très sensible dans des contextes de communautés fortement dépendantes de la pêche. L'innovation technologique se couple souvent d'une refonte de l'organisation du travail et s'accompagne de pertes d'emploi. Les gains de productivité du travail par substitution capital technique/travail sont d'ailleurs souvent à la base de la recherche d'innovations. Les phénomènes de résistance qui en résultent peuvent contribuer pour une part non négligeable à façonner les arbitrages en faveur d'un métier ou d'un autre.

Il ressort de cette présentation que la gestion des pêches semble plus conduite par un souci d'arbitrage au sein de concurrences entre de multiples pratiques que par des considérations biologiques ou économiques. La complexité des interdépendances liées à une grande diversité pose la question de l'intérêt économique d'une gestion fondée sur des analyses plus scientifiques. Le coût de l'information et de la mise en oeuvre ne sera-t-il pas prohibitif par rapport aux bénéfices à en attendre ? On peut mentionner quelques aspects spécifiques des pêcheries méditerranéennes qui militent en faveur d'un effort de suivi et d'évaluation des pêcheries plus poussé que ce qui se pratique à l'heure actuelle.

Le principal est peut-être le caractère relativement stable et structuré des communautés de pêcheurs. Hors le cas grands pélagiques, la plupart des pêcheries méditerranéennes ont un rayon d'action réduit, les lieux de pêche se trouvant relativement proches des ports d'attache. Malgré quelques exceptions notables, il semble que la majorité des débarquements résultent de marées d'une durée inférieure à 24 heures. Ceci facilite l'établissement de liens forts entre les pêcheurs dans l'identification entre communauté et territoire de pêche. Dans le cas de la petite pêche côtière en lagune ou en mer, cette identification peut correspondre à une réalité. Pour les autres métiers (chalutage, seines, fileyeurs, palangriers et autres métiers au large jusqu'en bordure du plateau continental), l'identification communauté/territoire se produit dans plusieurs communautés travaillant sur les mêmes zones de pêche parfois avec des accords de répartition dans le temps et dans l'espace de l'effort de chaque communauté destinés à éviter les frictions. Les séparations entre métiers (identifiées à une pratique) ou entre communautés (identifiées à un port d'attache et un territoire de pêche) se couplent parfois d'opposition entre nationalités. Ces trois dimensions constituent les axes de différenciation entre des formes d'organisation qui, aussi diverses soient elles dans chacun des pays et entre les pays de la Méditerranée, révèlent toutes une relativement bonne capacité à agir collectivement. Parmi les multiples formes d'organisations de pêcheurs on peut mentionner les Cofradias en Espagne, les Prud'homies et les comités des pêches en France, les coopératives en Italie, en Algérie ou en Tunisie, les syndicats et les associations en Grèce. Ceci s'inscrit dans un contexte de concentration de l'activité dans des communautés pour lesquelles la pêche est souvent un des moteurs de l'économie locale. Sa gestion en devient donc un enjeu à la fois économique et social majeur.

Une très forte demande pour les produits de la mer est un autre facteur qui milite en faveur d'une gestion des pêches fondée sur une meilleure connaissance de leurs caractéristiques. Cette demande dépasse très largement le potentiel d'offre des ressources de la Méditerranée, une offre qui ne peut être que partiellement concurrencée par des importations étant donnée sa nature très spécifique. L'aquaculture ne touche pour l'instant qu'un nombre restreint d'espèces. Ceci garantit pour un certain temps des niveaux de prix relativement élevés et donc la possibilité d'assurer la viabilité d'unités de pêche petites et moyennes à partir de volumes de captures relativement réduits sous réserve d'un ciblage approprié de celles-ci. Les marchés des produits de la mer révèlent aussi d'importantes tendances au niveau des consommateurs. Celles-ci méritent d'être prises en considération. L'amélioration de la qualité des produits, de leur identification, de leur traitement ou de leur conditionnement peut significativement améliorer les marges et réduire ainsi partiellement les incitations à l'augmentation permanente de la pression sur les stocks. Il en va de même d'une adaptation aux évolutions de la distribution. De tels objectifs assignés à la gestion des pêches suppose de disposer d'un certain nombre d'informations sur les coûts de production et les marchés.

La possibilité de renforcer la cohésion et la stabilité des communautés littorales dépendante de la pêche par une gestion plus ciblée sur des critères économiques ne doit pas être écartée sous prétexte de complexité. Il existe des points d'appui forts qui doivent permettre d'agir dans ce sens sans nécessairement rendre prohibitif le coût de l'action publique. Or ce sont ces critères de cohésion et de stabilité qui font le cœur des préoccupations actuelles telles qu'exprimées dans les objectifs de développement durable. La situation de l'aménagement des pêches en Méditerranée se caractérise par les moyens réduits

dont disposent les administrations dans un contexte budgétaire difficile. Il s'agit donc de réfléchir à une amélioration qualitative de l'utilisation des moyens disponibles en tirant partie des possibilités actuelles : moyens informatiques, coordination des administrations, meilleure intégration participative des acteurs dans des cadres institutionnels appropriés, suivi des pêcheries concentré sur des objectifs négociés d'efficacité économique et d'équité de répartition, production d'une information réduite mais représentative adaptée aux besoins de la gestion. Collecter toute l'information disponible dans des milliers de points de débarquement pour finalement n'évaluer qu'une partie de la production (parfois moins de la moitié) d'une espèce dans une zone ne sert à rien pour la gestion. Suivre l'évolution de quelques indicateurs avec une bonne stratégie d'échantillonnage peut fournir des indications très précieuses.

Dans ce contexte, la collaboration des administrations aux différents niveaux (local, régional, national et supranational) peut aider à établir un langage et des méthodologies communs pour renforcer l'efficacité des actions de gestion des pêches en Méditerranée. Les recommandations du CGPM et le soutien de la Commission Européenne peuvent jouer un rôle très important dans cette perspective. L'implication de la société civile (associations de pêcheurs, entreprises, syndicats, consommateurs, distributeurs, etc.) en est une dimension fondamentale quelque soit l'optique choisie: gestion basée sur l'empilement des arbitrages de conflits, gestion par la ressource ou gestion par des critères économiques.

3. Les indicateurs économiques et sociaux clés pour la prise de décision

Cette section présente les indicateurs les plus pertinents pour offrir une bonne connaissance de la dynamique économique des pêcheries et en conséquence pour aider à mieux les gérer. Ils sont séparés en quatre grands groupes en fonction de leur usage : **rendement économique privé, rendement social, gestion et marché**. Chacun des indicateurs est présenté rapidement. La section suivante discute des conditions d'obtention de ces informations dans le contexte méditerranéen.

a) Indicateurs de rendement économique privé

Les indicateurs de rendement économique privé, applicables aux unités de pêche que sont les bateaux ou aux unités de gestion que sont les entreprises, portent sur la structure des coûts et des revenus d'une part et la productivité ou la rentabilité des facteurs de production. Ils peuvent être globalisés à l'échelle d'un segment de flotte ou d'une flotte. La variabilité intra-segmentaire constitue aussi un élément de description intéressant.

Chiffres d'affaires (CA): valeur totale des débarquements, pour toutes les espèces et toutes les catégories commerciales.

Profit (P): part du chiffre d'affaires qui reste après déduction des coûts de production, ceux-ci étant divisés entre coûts variables et coûts fixes : $P = CA - (CV + CF)$. La définition pure du profit suppose une claire séparation entre la rémunération du travail d'une part et celle du capital d'autre part. Le profit exclut donc la rémunération du propriétaire pour son travail qui doit être comptabilisée dans les coûts salariaux. Il s'agit du revenu

du capital. Le système de rémunération à la part rend souvent difficile une claire identification du profit. Le problème peut être traité de manière différente selon le type de pêche. En petite pêche côtière où le propriétaire du bateau et les membres de sa famille constituent l'essentiel de la force de travail, on peut ignorer la différence entre rémunération du travail et profit et s'intéresser au revenu global de la pêche. Pour des unités de pêche plus importantes, on pourra estimer le profit soit en considérant que les parts allouées au propriétaire représentent la rémunération de son travail soit en appliquant la notion de coût d'opportunité.

Coûts variables (CV) ou proportionnels : se sont en théorie les coûts qui dépendent directement du niveau d'activité. C'est le cas du carburant ou de la glace dont les dépenses sont proportionnelles au nombre de sorties pour un type de pêche donné. Les taxes ad valorem (frais de crié et autres) sont elles proportionné au volume ou à la valeur de la production. Il en va de même pour les salaires. La détermination ex-post des salaires, qui dépendent à la fois de l'aléas des captures et de celui des prix, constitue un forme de partage des risques entre le propriétaire et les marins. Mais leur prise en compte dans l'analyse comparative de différents segments peut parfois poser des problèmes. Une procédure d'homogénéisation de la présentation de la structure des coûts est un préalable important.

Coûts fixes (CF): il s'agit des coûts qui sont directement liés au choix initial de dimensionnement de l'outil de production et qui sont dus indépendamment de son niveau d'utilisation. Certains résultent des choix stratégiques du propriétaire (coût de l'investissement y compris son coût de financement) et de réglementations (assurances, licences, ...).

Coût total (CT) : somme des coûts variables et des coûts fixes

Valeur Actuelle Nette (VN): On peut définir la valeur actuelle nette comme l'équivalent actuelle revenus futurs. Elle s'obtient par application d'un taux d'actualisation à la suite des revenus attendus. On utilise en général un taux d'intérêt de référence comme taux d'actualisation.

$$VPN = \sum_{t=0}^{\infty} P_t \cdot \left[\frac{1}{(1+r)^t} \right]$$

Capital Investi (KI): il s'agit d'une mesure de la composante en capital du procès de production. De façon à pouvoir comparer des unités dont l'âge est variable, il est souhaitable de trouver une mesure en termes de valeur actuelle. La valeur d'assurance des bateaux, leur valeur comptable ou leur valeur de remplacement sont autant d'estimateurs possible de la valeur de l'investissement.

Productivité du capital (PK) : la productivité du capital peut se mesurer en termes de rendement physique en rapportant le volume de production à une mesure physique du capital ou bien en termes de rendement monétaire en rapportant le chiffres d'affaires à une mesure physique du capital. On peut aussi utiliser une mesure monétaire du capital parmi toutes celles envisageables (valeur d'origine actualisée, valeur d'assurance, valeur de cession).

Productivité du travail (PW): comme précédemment on mesurera la productivité du travail en termes physiques (production/emploi) ou en termes monétaires (chiffres d'affaires sur emploi). Les indicateurs de productivité constituent des éléments de comparaison intéressant qui supposent de porter une grande attention à l'homogénéisation des procédures de calcul.

Taux de profit (TP): il mesure le rendement monétaire pour l'investisseurs : $TP = P / KI$. On pourra différencier les notions de rendement sur la totalité de l'investissement et de retour sur les capitaux propres.

b) Indicateurs de rendement sociaux:

Emploi (E): mesure du volume de travail qui peut être calculé en heures ou mois/homme ou bien en unités de main d'oeuvre (U.M.O.). On pourra éventuellement tenir compte de la structure des statuts (propriétaire/marin) ou des qualifications.

Valeur ajoutée brute (VAB): c' est le chiffre d'affaires (CA) moins les coûts intermédiaires. Elle exprime la valeur totale générée par un bateau ou un segment de flotte au cours du procès de production.

Valeur ajoutée nette (VAN): C' est la VAB moins l'amortissement des investissements. La VAN représente l'ensemble des revenus distribués dans l'économie au travers de la rémunération des facteurs ou des services des institutions financières ou de l'Etat.

Salaires (W): le revenue total des marins y compris la rémunération du propriétaire pour son travail ou une estimation de celle-ci.

Salaire moyen (WM): une structure des salaires par type de qualification ou par UMO peut être aussi un bon indicateur de comparaison.

Ratio de Distribution des Revenus (RDR): rapport entre les revenus du travail et ceux du capital : $RDR = W/P$

c) Indicateurs pour la gestion des pêches

Coûts de gestion (CG): parmi les coûts de gestion on peut citer l'administration gouvernementale (fonctionnaires, édifices, transport, bateaux de surveillance, etc.) ou la recherche. Il s'agit d'un domaine où peu de travaux on été effectués mais qui constituent un indicateur important de l'évaluation économique de l'aménagement des pêcheries.

Ratio du coût de gestion (RCG): rapportant le coût de la gestion des pêches au chiffres d'affaires d'un segment de flotte ou d'une pêcherie : $RCG = CG/CA$

d) Indicateurs de marché

Consommation apparente : volume de produits de la mer consommés au niveau d'une zone géographique (le plus souvent mesurable seulement à l'échelle des pays) : production - exportations + importations

Ratio d'extraversion de la pêche (REP): indicateur de dépendance du marché par rapport aux échanges extérieurs : $REP = (Exp - Imp) / CA$

Ratio de concentration commerciale (RCC): $RCC = \frac{RT}{NP}$

Prix moyen (PM): $PM = CA / \text{tonnage débarqué}$

La plupart de ces indicateurs peuvent être présentés de manière très agrégée pour toute la flotte de l'Union Européenne, d'un pays ou d'un port. Mais cette notion de flotte, en référence à une attache géographique des bateaux, apporte peu pour la gestion. L'intérêt de la collecte d'information réside principalement dans la pertinence pour la gestion du découpage, ou segmentation, de la flotte au regard des objectifs de la gestion. Tout découpage peut

trouver des éléments de justification. Celui qui est retenu garde donc un caractère partiellement subjectif. De plus, il doit avoir un caractère relativement grossier pour que les coûts de collecte et de traitement de l'information restent raisonnables. Tenant compte de ces limites, la segmentation ne doit être que mieux discutée et pesée avant la mise en place d'un système de gestion. Ceci est d'autant plus important que l'on ne peut attendre une contribution significative de tels indicateurs que dans une perspective de moyen terme. Or, la possibilité d'interpréter des séries temporelles dépend fortement de la stabilité de la structure et des modes de collecte de l'information.

L'objet n'est pas ici de proposer une segmentation de la flotte de pêche méditerranéenne. On peut seulement illustrer les termes du débat en référence à quelques uns des mots clés de la segmentation. La flotte peut être découpée en termes de caractéristiques techniques. Ainsi en France, la flotte est uniquement comptabilisée selon des classes de longueur car l'information collectée a longtemps eu pour seul objectif la gestion administrative de l'enregistrement des bateaux. Les obligations d'enregistrement liées au POP (Programme d'Orientation Pluriannuel) offrent d'autres critères techniques. Pour de nombreux pays méditerranéens, le critère administratif de classification est la différenciation entre pêche côtière (ou petite pêche) et la pêche moyenne (ou pêche au large). Ces différents critères, à vocation purement administrative, ont permis récemment de mettre en application l'idée d'une approche différente de la réduction des flottes selon qu'on l'applique à la petite pêche côtière ou aux autres bateaux. Mais ceci est loin d'être satisfaisant en terme de définition d'une véritable gestion des pêches. Des critères purement économiques telle que la notion de pêche artisanale (propriétaire embarqué), pêche semi-industrielle et pêche industrielle présentent l'intérêt de tenir compte de logiques de gestion différentes. Elle a été retenue en France principalement pour différencier les systèmes d'aide applicables à ces différentes formes d'exercice de la pêche depuis la fin des années soixante. Mais la encore on reste dans une classification très large dont la pertinence est parfois discutable au delà de simple critères administratifs ou politiques. Outre le fait de servir ces fins, le principale avantage de ces classifications large est le coût relativement faible de la gestion de l'information.

Pour définir une segmentation plus fine on pourra utiliser des notions telles que le métier, la flottille ou la pêcherie. Sous réserve d'une clarification et d'une homogénéisation des définitions qui reste à faire, on peut considérer grossièrement que ces termes font référence à trois dimensions différentes de la pêche. Le métier fait expressément référence à la technique et, éventuellement, à l'espèce ou au groupe d'espèces cibles (chalutage de fond, filet à sole). Le terme de pêcherie se préoccupe plus d'unités de gestion biologiques tels que les stocks, ce qui définit un aire géographique de pêche indépendamment des métiers. On parlera ainsi de la pêcherie de merlu du plateau des Baléares. La notion de flottille croise le plus souvent la notion de métier et celle de port d'origine (les chalutiers du port X) ou bien de zone de pêche (les seineurs du golfe de Thermaïkos). Chacune constitue une définition d'unités de gestion pertinentes du point de vue d'une approche spécifique. Si la gestion doit répondre à des besoins d'ajustement plutôt liés aux évolutions technologiques, alors la notion de métier est très pertinente. Si elle doit traiter d'un problème d'effondrement d'un stock alors la perspective biologique de la pêcherie sera la plus appropriée. Enfin, si la gestion se préoccupe tout d'abord de problème de maintien ou de développement des économies locales ou régionales alors un découpage en flottilles, même grossier, pourra être utile pour définir et évaluer l'impact des interventions publiques. Ces découpages peuvent être croisés avec les critères techniques

de taille ou de puissance mentionnés précédemment. On peut aussi imaginer des critères plus économique tels que le nombre de marins.

Il existe donc un grand nombre de segmentations possibles dont l'intérêt est variable selon les caractéristiques de la flotte considérée, les principaux objectifs et outils de gestion envisagés et les moyens dont disposent les agences de gestion et les administrations pour les mettre en oeuvre. Dans une perspective de renforcement de la dimension économique de l'aide à la décision, les critères de technique ou d'organisation (structure capital/travail entre autres), les échelles de concurrence sur les stocks halieutiques ou les marchés, constituent autant de facteurs clés des dynamiques des différentes composantes d'une flotte de pêche. Un **segment de flotte de pêche** pourra par exemple regrouper les bateaux pratiquant le même métier (lamparo, chalutier, fileyeur, palangrier) dans une gamme de taille donnée (longueur, tonnage, puissance) et actifs sur une unité de stock(s) relativement bien identifiée. Ceci donne de bonnes chances de réduire l'hétérogénéité des facteurs qui conditionnent la dynamique de chacun des segments et donc de pouvoir mesurer d'éventuelles interactions entre les segments

4. Options pour l'obtention de information sur les indicateurs clés.

Le cadre réglementaire de collecte de l'information sur les pêches au sein de l'Union Européenne est maintenant relativement bien formalisé. Chaque pays doit fournir régulièrement un état de sa flotte en spécifiant bateau par bateau : le métier pratiqué, les zones de pêche, le tonnage et la puissance. Le relevé journalier des prises et des lieux de pêche par l'intermédiaire des logbooks tend à se généraliser. Depuis 1998, l'obligation d'enregistrement des ventes après chaque sortie vise à palier les difficultés de mise en oeuvre de l'obligation de débarquement en criée.

Pays par pays la situation dans les pays méditerranéen de l'union européenne est la suivante:

Grèce: Le Service National des Statistiques de Grèce dispose d'informations sur le census de la flotte fait pour 1989. Il comprend des informations sur l'emploi. Actuellement on considère que la situation n'a pas changé. C'est à dire que formellement il n'y a plus de licences nouvelles attribuées. L'information sur les débarquements et les prix pour le moment est basé sur les états des 10 ports les plus importants qui représentent environ 35% des captures totales. Les prix sont donnés seulement à la première vente pour chaque espèce. Différentes institutions (Banque Agricole de Grèce, Institut de Biologie Marine de Crète,...) essaient de collecter une information économique complémentaire, mais il n'existe pas de cadre d'homogénéisation de cette information.

Italie: Pour le moment les données sont obtenues au travers d'un système d'approximation aléatoire statistique à partir d'une classification en 7 métiers et 10 zones de pêche. Cette méthodologie est appliquée depuis 1985. Les données sont présentées dans un "rapport économique annuel" par métier et zone de pêche avec le détail de suivant : captures par groupes d'espèces, prix moyen par espèce, coûts et revenus par métier, paramètres techniques, etc.

Espagne: Un recensement de la flotte a été établi en 1992 puis mis à jour régulièrement par l'administration. Une partie de l'information est transmise régulièrement à différents organismes dont les institutions de l'UE ou l'OCDE. Ceci ne donne pas lieu à une publication régulière. Les données de captures sont disponibles de manière exhaustive par port et espèce en poids et en valeur. Ceci comprend aussi une différenciation des principales catégories d'intérêt commerciale pour certaines espèces. L'Institut Social de la Mer (ISM) publie aussi des informations sur l'emploi. Dans certaines régions une information plus détaillée est disponible. Il n'existe pas d'information régulière sur les données économiques de la pêche.

France: comme en Espagne les données de captures sont disponibles sous une forme exhaustive pour ce qui est des débarquements passés en criées. La plupart de cette information est informatisée et le Fond d'Intervention et d'Orientation des Marchés (FIOM) publie mensuellement et annuellement une série de rapport de synthèse sur la production et le commerce extérieur des produits de la mer portant sur les principaux ports et les principales espèces. Le Centre Administratif des Affaires Maritimes gère des fichiers exhaustifs avec les principales caractéristiques techniques des bateaux ainsi que l'état des embarquements de marins pour les besoins des assurances sociales. Une partie très réduite de cette information fait l'objet d'un traitement statistique pour publication.

Hors de l'UE la situation est plus diverse. L'obligation de fournir de l'information à la FAO favorise l'existence d'une certaine homogénéité en matière d'enregistrement des données de débarquements. Si la classification des espèces est relativement homogène, il est difficile de mesurer la part réelle des débarquements comptabilisée dans chacun des pays. La même chose remarque vaut en partie pour les pays de l'Union Européenne, même si certaines administrations effectuent des estimations des débarquements hors criée.

La consultation des bases de données EUROSTAT confirment qu'il n'y a pas une collecte systématique de données d'effort de pêche, d'emploi ou de structure des coûts et revenus pour les pays de la méditerranée. Ceci signifie qu'en l'état actuel des choses il n'est pas possible d'effectuer une analyse économique globale des pêches méditerranéennes et encore d'une analyse fine de ses principales composantes. Ceci rend illusoire à court terme de prendre en compte des critères d'analyse économique dans les décisions relevant de la gestion des pêches.

On va finalement présenter les besoins d'information pour fournir les inputs nécessaires pour établir les indicateurs proposés au point 3. Il s'agit d'un cadre indicatif listant les données, les formes de collecte souhaitables et les sources possibles.

Données	Forme de recopilation	Source
Débarquement (valeur)	Exhaustive, par métier	Point de vente
Débarquement (poids)	Exhaustive, par métier	Point de vente
Emploi	Exhaustive, par métier	Ministère de Travail, ports
Fuel (Coût variable)	Exhaustive, par métier	Ports
Coût de la criée (CV)	Estimation, proportionnel aux débarquements	Analyse sur principaux ports
Coût de glace et autres services (CV)	Estimation proportionnel aux débarquements	Analyse sur principaux ports
Coût d' assurances (CF)	Estime, proportionnel a GRT ou/et HP	Analyse nationale
Coût des licences, impôts (CF)	Exhaustive ou estimé proportionnel à GRT ou/et HP	Administration des Pêches
Amortissement (CF)	Estimé, proportionnel a GRT ou/et HP	Analyse nationale*
Nombre de bateaux	Exhaustive, par métiers	Administration Pêche, ports
Tonnage (GRT)	Exhaustive, par métiers	Administration Pêche, ports
Puissance (HP)	Exhaustive, par métiers	Administration Pêche, ports
Jours de pêche	Exhaustive, par métiers	Administration Pêche, ports
Profit	Estimation par métiers	Analyse de métiers
Investissements	Estimation par métiers	Analyse d' investissements*
Salaires	Estimation par métiers	Analyse des parts
Coût de Gestion (CG)	Unique au niveau national	Budgets de l' Etat
Nombre de points de vente (NP)	Unique au niveau national	Administration Pêche
Import/export	Unique au niveau national	Douanes
Taxe d' intérêt (r)	Unique au niveau national	Banque

Cette liste indicative fait la part de l'information qu'il est souhaitable de collecter de manière exhaustive et celle qui se satisfait d'une procédure d'estimation. C'est le cas pour la plupart des données économiques. Dans les deux cas, il est fait référence à la notion de métier ou, en fait, de toute autre base de segmentation. Celle de métier est la plus immédiate en cela qu'elle révèle souvent des structures économiques très différentes. Une dimension d'emboîtement d'échelles géographique est importante soit en fonction des échelles d'élaboration des politiques publiques (région, Etat) ou des échelles de gestion des ressources (pêcheries). Les difficultés particulières, ou alternatives, de choix des unités de mesure de certains des indicateurs économiques ont été mentionnées dans la liste des indicateurs.

Le coût de mise en place et de gestion d'une telle information économique suppose que la définition des normes (définition, collecte, traitement, mise à disposition,...) soit largement discutée et la mise en pratique progressive. Une bonne compréhension de son utilisation et un accord sur leur pertinence tant du point de vue des professionnels que de la recherche et l'administration est une condition nécessaire pour que cet effort se traduise par une amélioration de l'efficacité des politiques de gestion en termes économiques. Elle ne constitue pas en soi une condition suffisante qui relève d'une analyse institutionnelle plus large des systèmes de gestion des pêches.

