

10^e Conférence des Directeurs des pêches de la CPS

Nouméa, Nouvelle-Calédonie, 14–17 mars 2017

Document de travail 5

Original : anglais

Économie des pêches côtière et hauturière

Philip James, Économiste halieute, CPS

Steven Hare, Chargé de recherche halieutique, CPS

Graham Pilling, Directeur de recherche halieutique, CPS

Objet

1. Le présent document vise à :
 - a) informer les directeurs des pêches des activités menées par la Division pêche, aquaculture et écosystèmes marins en matière d'économie des pêches ;
 - b) mettre l'accent sur différentes techniques économiques et sur le rôle joué par l'analyse économique et l'analyse des données dans l'élaboration de politiques ; et
 - c) inviter les directeurs des pêches à débattre des activités menées dans ce domaine et à formuler des recommandations pour l'avenir.
2. Ce document contient des annexes détaillées à partir de la page 8 (dans la version anglaise).

Contexte

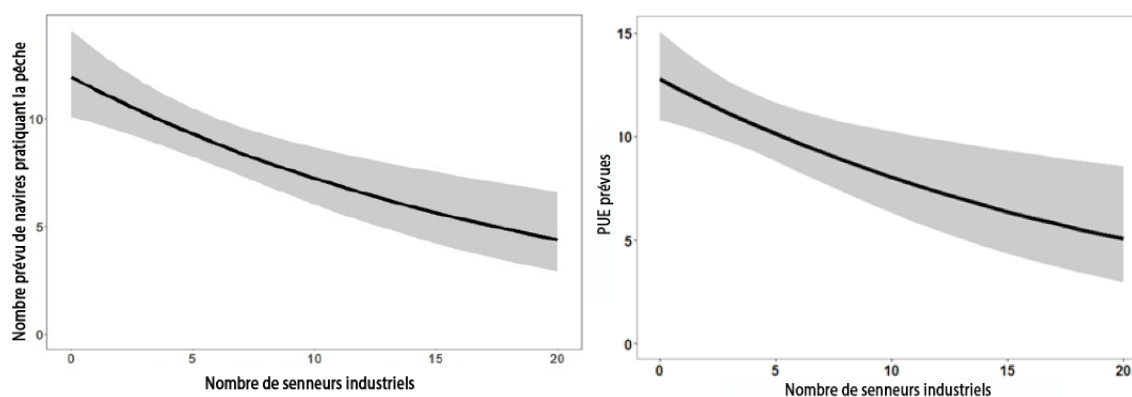
3. À mesure que les ressources halieutiques s'appauvrissent, il devient plus urgent d'en extraire une valeur commerciale accrue. L'analyse économique peut contribuer à mieux étayer les décisions prises en matière de politique et de gestion et permettre de retenir les solutions les plus efficaces pour intervenir dans le secteur de la pêche.
4. L'analyse économique est souvent prise à tort pour une évaluation financière qui ne prend en compte que l'argent et les flux de trésorerie d'entreprises privées, d'individus ou d'institutions publiques. Or, l'analyse économique se présente sous des formes diverses et variées qui dépassent le concept d'évaluation financière. L'analyse économique coûts-avantages, par exemple, tente de déterminer si une politique ou un projet profitera à l'ensemble de la société plutôt qu'à certaines personnes, entreprises ou autorités publiques particulières. Ainsi, les coûts non monétaires et les incidences sur la société, la santé et l'environnement sont également pris en compte, tout comme les effets de redistribution.
5. On a recours à l'analyse et aux conseils économiques tout au long du cycle de vie d'une politique et d'un projet.
 - a. **Conception** – L'analyse économique permet de mieux comprendre le contexte dans lequel s'inscrivent une politique et un projet. Elle aide à cerner les causes élémentaires d'un problème et à trouver des solutions pour y remédier. Elle peut permettre aux décideurs d'appréhender les incidences des différentes solutions avant de prendre une décision.
 - b. **Mise en œuvre** – L'analyse économique peut aider à comprendre la raison pour laquelle une politique ou un projet n'atteint pas forcément les résultats escomptés. Les données économiques peuvent ensuite être utilisées pour mettre sur pied des interventions qui permettront d'améliorer les résultats obtenus.
 - c. **Évaluation** – À l'achèvement d'un projet, l'analyse économique participera au processus d'évaluation et d'amélioration continue.
6. La Communauté du Pacifique (CPS) a élaboré toute une série d'outils d'ordre économique qui contribuent à l'élaboration de projets ou politiques halieutiques, notamment des méthodes utilisées pour évaluer la faisabilité des projets aquacoles ou la viabilité des entreprises de pêche, ainsi qu'un éventail de cadres de tenue de registres à l'appui de l'analyse des activités et des politiques.
7. La CPS emploie un économiste halieute dans la Section développement de la pêche côtière du Programme pêche côtière. En outre, au sein du Programme pêche hauturière, deux chercheurs nationaux travaillent sur la modélisation bioéconomique, en collaboration avec des scientifiques d'autres grandes organisations comme l'Agence des pêches du Forum (FFA).
8. Le présent document expose brièvement plusieurs études de cas relatives aux activités économiques entreprises en faveur des États et Territoires insulaires océaniques depuis la Conférence des directeurs des pêches qui s'est tenue en mars 2015. Une note d'orientation a également été établie et distribuée afin de présenter une synthèse plus complète de l'analyse économique comme outil pour l'élaboration et l'évaluation des politiques et des projets. Le présent document de travail et la note d'orientation donneront matière à réflexion aux représentants des pays membres quant à la manière de mobiliser au mieux les compétences économiques de la CPS dans l'intérêt des États et Territoires insulaires océaniques.
9. De plus amples informations sur lesdites études de cas se trouvent en annexe du présent document de travail (à partir de la page 8).

Synthèse de la première étude de cas : modélisation bioéconomique du vivaneau profond

10. La modélisation bioéconomique consiste à allier la science à l'économie et aux dynamiques des flottilles en vue de comprendre les incidences qu'ont les décisions politiques sur la viabilité d'une pêcherie à long terme.
11. L'impact d'une simple mesure, le total admissible des captures (TAC), a été évalué pour la pêche du vivaneau profond aux Tonga. Cette étude constate que, sur une période de 10 ans¹, gérer la pêcherie à l'aide d'un TAC permettrait au secteur d'augmenter ses bénéfices et à la pêcherie d'accueillir, à plus long terme, davantage de navires.
12. La modélisation a permis à la pêcherie tongienne de présenter aux parties prenantes des données probantes sur les incidences à long terme de certaines décisions, telles que changer les limites totales de prises, augmenter ou réduire le nombre de navires en activité, ainsi que d'autres mesures de gestion qui peuvent être efficaces, comme les limites imposées à la pêcherie en termes de jours de pêche ou d'engins utilisés. Ces données ont été utilisées pour démontrer aux parties prenantes du secteur qu'une gestion saine ne se fait pas aux dépens de leurs activités, mais qu'ils peuvent en tirer profit.

Synthèse de la deuxième étude de cas : interactions entre les activités de pêche artisanale et industrielle

13. Les participants à la septième Conférence des directeurs des pêches avaient chargé la CPS d'étudier les interactions qui existent entre les navires de pêche artisanale et industrielle. Pour ce faire, des données recueillies grâce au programme sur la pêche thonière artisanale et au système de surveillance des navires (VMS) ont été exploitées. Il s'agit d'une démarche inédite, car les documents publiés jusqu'alors sur de telles interactions mettaient l'accent sur les conflits directs rencontrés entre les différents types de navires de pêche ou les ressources halieutiques proprement dites. Cette étude a permis d'observer l'influence qu'ont les navires de pêche industrielle sur la disposition des pêcheurs artisans à pratiquer la pêche et les conséquences qui en découlent.
14. Les résultats montrent que le nombre de pêcheurs qui pratiquent la pêche (voir graphique en bas à gauche) diminue lorsque la présence de navires de pêche industrielle au port augmente, ce qui semble suggérer que la présence de ce type de navires a une incidence sur la disposition qu'ont les pêcheurs à sortir en mer. L'analyse montre également que les prises par unité d'effort (PUE) diminuent lorsque la présence des navires de pêche industrielle est plus forte.



¹L'analyse peut être effectuée sur une période donnée, quelle qu'elle soit.

15. Pendant les quatre années de cette analyse, nous estimons que la présence de navires de pêche industrielle au port a engendré une perte de plus de 2 200 jours de pêche artisanale et, par conséquent, une diminution des prises de l'ordre de 676 tonnes de poissons destinés au marché local, à savoir une perte de recettes qui s'élève à 2,7 millions de dollars É.-U. pour les pêcheurs artisans et une réduction de la disponibilité de la ressource équivalant à 11 500 personnes-années². Ceci étant dit, la présence de navires de pêche industrielle a également profité sensiblement à l'économie locale.
16. Ces résultats montrent clairement que les pays dotés de grands ports industriels pourront avoir à traiter la question de la redistribution des revenus. Il est possible que le secteur de la pêche artisanale connaisse un déclin de sa main-d'œuvre, mais que la pêche industrielle profite, au contraire, d'une augmentation du nombre d'emplois ; l'approvisionnement en produits alimentaires peut diminuer dans le secteur de la pêche artisanale, mais être remplacé par des déchargements de prises accessoires ; le secteur de la pêche artisanale enregistre peut-être des pertes de revenus, mais les recettes du secteur des services locaux sont susceptibles de croître, et les droits d'accès aux pêcheries représentent une source importante de revenus pour l'État.
17. Il faudra poursuivre les recherches pour comprendre les raisons précises qui se cachent derrière les interactions identifiées ainsi que leurs incidences, mais ces résultats sont une première étape précieuse et permettront d'éclairer la réflexion politique, en allant plus loin que les études classiques menées jusqu'à maintenant sur les interactions entre les stocks halieutiques.

Synthèse de la troisième étude de cas : analyse coûts-avantages de l'usage d'appareils respiratoires sous-marins dans la pêche d'holothuries aux Fidji

18. Cette analyse avait pour objet d'estimer l'ensemble des coûts et avantages liés à l'octroi de dérogations pour l'usage d'appareils respiratoires sous-marins dans la pêche d'holothuries aux Fidji et d'indiquer s'il convenait de revoir ou de supprimer lesdites dérogations au titre de la nouvelle législation.
19. D'après les résultats obtenus, l'usage d'appareils respiratoires sous-marins dans la pêche d'holothuries a **une incidence délétère sur la société**. L'étude a montré que, sur trois ans, les dérogations octroyées ont engendré une valeur actualisée nette (VAN) de l'ordre de - 5 750 000 dollars fidjiens. En d'autres termes, **ces dérogations qui permettent l'usage d'appareils respiratoires sous-marins ont coûté 5,8 millions de dollars fidjiens à la société sur une période de trois ans**. Cette étude ne s'intéresse qu'aux années 2012-2014 et ne fait pas de prévisions sur les taux futurs de prise ou de blessure. Compte tenu de la diminution des taux de prise à l'avenir et du fait que les plongeurs seront obligés de faire l'impossible pour récolter les holothuries, il est probable que l'on assiste à une augmentation du nombre et de la gravité des accidents.
20. Au vu de cette analyse, des conseils stratégiques ont été apportés au secteur de la pêche des Fidji pour démontrer le grave coût social de ces dérogations. Il a été proposé que le ministre réfléchisse à leur interdiction au titre de la nouvelle législation qui vient d'être mise en œuvre.

Synthèse de la quatrième étude de cas : contribution de la pêche sportive à l'économie de la Nouvelle-Calédonie

21. La pêche sportive pourrait devenir un créneau important, porteur de possibilités de développement économique pour de nombreux États et Territoires insulaires océaniques. La CPS travaille depuis deux ans avec la structure « Blue Caledonie Fishing » de Nouvelle-Calédonie en vue de recueillir des données sur les sorties, les captures et les dépenses des clients. Ces informations permettent aujourd'hui de réaliser une évaluation préliminaire de la contribution potentielle de la pêche sportive à l'économie de la Nouvelle-Calédonie.

² Sur la base du chiffre recommandé par Bell *et al.* (2009) d'une consommation de 35 kg par personne et par an.

22. On estime que la Nouvelle-Calédonie pourrait accueillir une dizaine d'exploitants commerciaux de pêche au gros similaires à celui examiné dans l'étude de cas, tout en respectant des critères satisfaisants en matière d'état des stocks halieutiques et d'environnement. Ce secteur pourrait procurer à la Nouvelle-Calédonie des gains directs de l'ordre de 1,25 million de dollars australiens et des gains indirects de 1,13 à 3,59 millions de dollars australiens. Qui plus est, un secteur développé comptant 10 exploitants pourrait engendrer la création de 32 à 41 emplois dans l'économie néo-calédonienne.
23. Cette étude de cas montre que la pêche sportive peut contribuer de manière notable à l'économie d'un pays. Elle procure aux autorités des données sur les captures utiles à la gestion du secteur de la pêche sportive et de la pêche dans son ensemble, données qui étayeront également l'élaboration de lois et de politiques. Elle permet en outre aux entreprises d'avoir des données relatives à l'investissement à présenter aux institutions financières.

Synthèse de la cinquième étude de cas : détermination des points cibles de référence pour le germon du sud contribuant à la rentabilité de la pêche à la palangre dans le Pacifique Sud

24. La rentabilité des pêcheries nationales qui ciblent le germon du sud dans la zone située au sud de l'équateur a connu un déclin ces dernières années, comme le montrent les taux de capture. Lorsque le prix du combustible, entre autres, est particulièrement élevé, ou lorsque les taux de capture sont particulièrement faibles, cette situation se solde par des navires qui restent immobilisés et ne pêchent pas. Ainsi, le besoin se fait sentir de présenter des points de référence pour le stock de germon du sud, notamment un point cible de référence qui reflète les objectifs de pêche biologiques et socio-économiques poursuivis par les gestionnaires et les parties prenantes (par exemple : rentabilité, emploi, recettes d'exportation, etc.).
25. Afin d'éclairer les débats sur les points cibles de référence envisageables, la CPS a travaillé en étroite collaboration avec la FFA pour examiner d'autres niveaux futurs pour les stocks de germon et en déduire la rentabilité moyenne des flottilles. Ainsi, pour atteindre un certain niveau de rentabilité, sans pour autant que celle-ci soit maximale, il faudrait encore réduire l'effort d'environ un tiers par rapport au niveau de 2013. Face à des flottilles nationales dont la rentabilité est en chute libre, les responsables doivent décider si ces réductions seront absorbées et comment elles le seront. La CPS et la FFA ont œuvré pour présenter les conséquences biologiques et économiques de démarches de gestion différentes visant à obtenir ces réductions, afin de déterminer la solution financière la plus avantageuse. Une possibilité consisterait à opérer rapidement des coupes sombres, ce qui, à long terme, pourrait être plus rentable que de réduire à petites doses l'effort annuel pendant plusieurs années.
26. Cette pêcherie se concentre sur l'échelon régional et les pays pratiquant la pêche hauturière y jouent un rôle important, c'est pourquoi les débats menés sur le niveau des points cibles de référence et la manière dont il sera possible de réduire l'effort de pêche se poursuivent. La CPS et la FFA continuent de fournir des conseils et des informations qui permettent de nourrir ces débats.

Synthèse de la sixième étude de cas : analyses bioéconomiques nationales

27. Le Programme pêche hauturière, en collaboration avec la FFA, a mené des analyses bioéconomiques de la pêche palangrière industrielle qu'il a soumis à l'attention des membres de la CPS. Ces analyses ont pour objet de trouver la taille adéquate des flottilles en prenant en compte l'historique des taux de capture et les coûts associés aux activités de pêche dans chaque pays.
28. Le Programme pêche hauturière a élaboré un tableur sophistiqué, mais convivial, appelé « Outil de la pêche thonière à la palangre » (Longline Tuna Tool, en anglais) qui aidera les pays membres à fixer des niveaux de prise durables, tant d'un point de vue économique que biologique.

29. Pendant les cinq dernières années, le Programme pêche hauturière a utilisé des versions initiales de ce modèle dans plusieurs pays. Les données obtenues à l'aide de l'outil ont, dans certains cas, justifié une réduction de la taille des flottilles, parfois jusqu'à 50 %. Le Programme pêche hauturière espère pouvoir poursuivre la démonstration de ce travail dans tous les pays membres de la CPS qui pratiquent la pêche industrielle à la palangre, non seulement pour leur montrer l'utilité de la modélisation bioéconomique dans leur prise de décision en matière de gestion, mais également pour rassurer les différents pays de la région en leur prouvant que tous les membres partagent le fardeau de la réduction de l'effort de pêche, dont l'objectif est de maintenir un certain niveau de rentabilité et de viabilité pour la pêche thonière à la palangre.

Suivi et évaluation

30. Les données représentent une des conditions *sine qua non* à une analyse économique fondée. Les économistes sont doués pour travailler dans des milieux pauvres en données. Toutefois, certaines données sont bien souvent indispensables. L'économiste halieute et la Section développement de la pêche côtière recueillent et centralisent les données pour s'assurer que les activités de développement de la pêche, notamment la pêche sportive, la pêche au bagan, la pêche sur DCP et les nouveaux bateaux, peuvent faire l'objet d'une évaluation. L'année dernière, plus de 30 personnes ont été formées à la collecte de données.

Développement des capacités

31. L'économiste halieute de la CPS est également chargé du développement de capacités dans l'ensemble des États et Territoires membres et assure, à ce titre, la prestation annuelle de cours destinés aux agents des services des pêches à l'Institut technologique Nelson Marlborough et à l'École maritime de Vanuatu. Le Programme océanien de formation halieutique financé par le Programme d'aide néo-zélandais permet de dispenser d'autres formations aux pêcheuses, aux marchands de poissons et aux aquaculteurs. En 2016, la CPS a également mis à l'essai des détachements dans les domaines de l'analyse économique et de l'analyse de données.
32. Les actions ci-après ont été menées depuis 2015.
- Dans le cadre du Programme océanien de formation halieutique, 23 personnes, essentiellement des pêcheuses, des marchands de poissons et des aquaculteurs, ont été formées aux compétences financières requises dans une petite entreprise.
 - Durant la formation de quatre semaines dispensée à l'École maritime de Vanuatu, 26 agents des services des pêches venus de 14 États et Territoires insulaires océaniques ont été formés aux questions financières élémentaires afférentes aux navires et à la gestion de projet.
 - Pendant un cours plus général proposé à l'Institut technologique Nelson Marlborough, 17 personnes venues de 10 États et Territoires insulaires océaniques ont été formées aux questions financières élémentaires afférentes à une entreprise de pêche et à sa gestion.
 - En 2016, un nouveau programme a vu la création de détachements à la CPS destinés à des économistes et à des analystes de données. Trois agents des pêches de deux pays membres ont ainsi été détachés à la CPS et ont travaillé aux côtés de l'économiste halieute en 2016.
 - D'autres cours de formation ponctuels ont également été dispensés sur le terrain, notamment une formation en collecte de données et une formation ponctuelle en gestion financière halieutique.
33. Des ateliers de formation à l'évaluation des stocks ont été lancés en 2006. Ils ont été organisés chaque année jusqu'en 2012, puis ont repris en 2015. Ces ateliers, qui ont permis de former plus de 150 personnes pendant toutes ces années, permettent aux participants d'acquérir des connaissances élémentaires en matière d'évaluation des stocks et leur donnent la possibilité de contribuer de manière productive aux réunions régionales sur la pêche. De nombreux participants occupent désormais des postes à responsabilités dans les services nationaux des pêches.

Activités à venir

34. Le plan de travail recensant les activités à venir des programmes pêche côtière et pêche hauturière en matière d'analyse économique et de formation est établi sur la base des demandes formulées par les membres de la CPS. L'Organisation continuera de s'adapter aux besoins de ses membres.
35. Actuellement, le plan est composé d'activités comme le suivi continu des DCP, l'affinement de la modélisation bioéconomique pour le vivaneau, la mise en place et l'évaluation de la pêche d'appâts, la collecte et l'analyse de données relatives aux activités de pêche sportive et la poursuite des travaux sur les données bioéconomiques grâce à l'Outil de la pêche thonière à la palangre.
36. Si ce point est approuvé par les directeurs des pêches et si une source supplémentaire de financement peut être trouvée, la CPS poursuivra ses activités de renforcement des capacités et s'efforcera de les élargir, notamment en développant les programmes de détachement d'économistes et/ou de jeunes professionnels.

Recommandations

37. Les directeurs des pêches sont invités à :
 - a. prendre acte des activités qui ont été menées ;
 - b. réaffirmer leur engagement et leur intérêt pour l'analyse économique comme outil à l'appui de la gestion des pêches et de la prise de décisions politiques y afférentes, en reconnaissant que ces décisions ont des incidences sur la gestion, les moyens de subsistance et la sécurité alimentaire ;
 - c. adopter, dans la continuité du point b, l'analyse économique comme domaine de travail prioritaire et charger la Division pêche, aquaculture et écosystèmes marins ainsi que, si nécessaire, d'autres organismes régionaux, de rechercher d'autres sources de financement permettant d'élargir le champ des travaux qui seront menés à cet égard à l'avenir en accord avec les activités prioritaires ;
 - d. cerner et prioriser les futurs besoins à l'échelon national et régional en ce qui concerne les activités économiques et analytiques se rapportant aux pêches côtière et hauturière ; et
 - e. hiérarchiser les futurs besoins en développement des capacités dans le domaine de l'analyse économique au sein des services des pêches des États et Territoires insulaires océaniques, et déterminer quelles sont les meilleures solutions pour répondre à ces besoins.