

<https://archimer.ifremer.fr/doc/00689/80074/>

Economie bleue, biens communs et développement durable

Thebaud Olivier ¹

¹ Ifremer, France

Partout dans le monde, les investissements dans la « croissance bleue » augmentent, soutenus par des secteurs économiques ancrés dans l’histoire longue des sociétés humaines, et par le développement de nouveaux secteurs au potentiel plein de promesses (Thébaud, 2017). S’il n’existe pas aujourd’hui de définition internationale partagée de l’économie maritime ni de système statistique unifié pour en suivre l’évolution, un consensus émerge pour considérer que « l’économie bleue » doit être définie comme l’ensemble des activités économiques liées à la mer et au littoral, dont se pose la question de la durabilité.

A l’échelle du globe, l’économie maritime ainsi définie contribuerait à minima à 2,5% de la valeur ajoutée brute (VAB) mondiale, soit 1 500 milliards USD (données 2010), et soutiendrait 31 millions d’emplois directs à plein temps, soit 1,5% des emplois mondiaux (OCDE, 2016). En Europe, la Commission Européenne (European Commission, 2020) estime qu’elle produisait en 2018 une valeur ajoutée de 218,3 milliards d’euros, en croissance rapide (+15%) sur la dernière décennie, employant près de 5 millions de personnes. En France, les estimations réalisées par l’Ifremer¹ indiquent que l’économie maritime produit une valeur ajoutée d’environ 35,6 milliards d’euros (données 2013) et mobilise plus de 460 000 emplois. Outre cette contribution à la production de richesses et à l’emploi des activités maritimes, les écosystèmes marins rendent de nombreux services dont les tentatives d’évaluation au niveau international demeurent très hétérogènes et fortement variables, rendant les estimations globales difficiles (Pendleton et al., 2016). Ces services n’en sont pas moins reconnus comme une composante essentielle à prendre en compte dans la caractérisation de l’économie bleue (OCDE, 2016).

Avant la pandémie de covid19, une poursuite de la croissance significative des différents secteurs maritimes était attendue à l’horizon 2030, entraînée par l’accroissement de la population mondiale et sa concentration dans des zones urbaines et littorales, par l’augmentation de la richesse au niveau international, notamment dans les économies émergentes, et par l’augmentation des flux d’échanges internationaux. L’OCDE (2016) estimait ainsi dans un scénario tendanciel que la valeur ajoutée de l’économie maritime mondiale pourrait atteindre 3 billions USD, maintenant sa part dans la production globale de richesses à l’horizon 2030, en employant plus de 40 millions de personnes.

Quelles conditions d’accès aux espaces et ressources de l’océan ?

Ces activités maritimes s’appuient sur l’extraction de ressources (vivantes, énergétiques ou minérales), l’exploitation des espaces et des propriétés physiques des eaux et des fonds marins, l’exploitation des sites maritimes et côtiers remarquables, ainsi que la transformation et la valorisation de ressources biologiques marines² (Kalaydjian et al. 2014). Le développement de l’économie bleue induit donc une demande croissante de ressources et d’espaces océaniques, associée à une augmentation de l’intensité et de la diversité des interactions entre activités humaines en mer, directes et indirectes (via les écosystèmes), de l’échelle locale à l’océan global. L’avenir de l’économie bleue est largement conditionné à une bonne gestion de ces interactions, qui touchent à des ressources dont une grande part est constituée de ressources communes.

¹ <http://www.ifremer.fr/demf/reports/2016/summary>

² Elles s’appuient également sur les secteurs manufacturiers et services intervenant en amont des industries exploitant directement la mer et le littoral (Kalaydjian, 2014) ce qui implique des liens forts entre fonctionnement des activités maritimes et le reste de l’économie.

L'exploitation de ressources communes : un regard économique.

Dans son acception économique, une ressource commune se caractérise par deux attributs : son caractère indivis, c'est-à-dire qu'il n'existe pas de possibilité de limiter ex-ante les possibilités pour un exploitant d'y accéder³; et le caractère soustractif de son exploitation, c'est-à-dire que toute extraction implique une moindre disponibilité de la ressource pour les autres exploitants, débouchant sur une rivalité d'utilisation (Ostrom, 1990). Dans cette situation, en l'absence de règles définissant a priori les possibilités individuelles d'exploitation, la production de chaque exploitant va dépendre de son effort d'exploitation, mais aussi (négativement) de celui des autres, via les impacts de ces efforts sur la disponibilité de la ressource commune, ce phénomène étant d'autant plus sensible que la ressource est rare. Dans la mesure où ces interactions entre choix individuels et impacts collectifs⁴ ne sont pas pris en compte par l'exploitant dans ses choix de production, l'exploitation « en commun » de la ressource induit des incitations à développer un effort de production au-delà de ce qui serait souhaitable si ces impacts négatifs sur le collectif étaient pris en compte⁵.

Les premières conséquences de cette « course » à l'exploitation sont le développement de surcapacités de production, et des productions de moindre valeur, entraînant des pertes de la richesse nette associée à l'utilisation des ressources. Mais la dynamique d'exploitation d'une ressource commune dont l'accès resterait libre peut aller jusqu'à une dégradation de la ressource elle-même, et de l'écosystème dans lequel elle est présente. Dans le cas des ressources halieutiques, par exemple, le développement de surcapacités peut déboucher sur une surexploitation du potentiel de renouvellement des populations marines exploitées (Boncoeur, 2003). Les impacts peuvent également concerner les conditions d'exploitation avec une augmentation de la prise de risques, et le développement de conflits. Cette évolution spontanée de l'exploitation d'une ressource commune en l'absence de sécurité des droits d'accès pour les exploitants peut se développer alors même que de nombreuses règles visant à encadrer certaines dimensions des activités sont mise en place, dès lors que ces règles ne permettent pas de clarifier les conditions d'accès à la ressource commune. En outre, là où elles permettent habituellement d'améliorer la situation des exploitants, les innovations technologiques augmentant la productivité de l'exploitation peuvent aggraver le problème, en accroissant les impacts collectifs de décisions individuelles d'exploitation.

L'émergence d'une gestion collective des communs.

L'histoire compte de nombreux exemples de ces trajectoires de développement de surcapacités, et de surexploitation de ressources communes en accès libre, qu'il s'agisse des ressources de pêche, de chasse ou de ruée vers des matières premières dans des contextes où ces ressources restent *de facto* librement accessibles. Leur étude met clairement en évidence la nécessité d'une gestion collective des modalités d'accès à ces ressources. La question des conditions dans lesquelles une telle gestion des communs peut se mettre en place a fait l'objet de recherches depuis de nombreuses décennies (Thébaud, 2018).

Les premiers travaux en économie sur cette question concluaient à l'importance, pour qu'une telle gestion émerge, des bénéfices collectifs attendus de la mise en place d'un accès régulé, au regard des coûts de négociation et de mise en œuvre de cette régulation (Umbeck, 1977). Plus récemment, en

³ L'impossibilité, ou la difficulté, d'exclure les exploitants de l'utilisation d'une ressource peut découler des caractéristiques physiques de cette ressource et de l'impossibilité pratique d'en limiter l'utilisation. Mais au-delà des caractéristiques physiques des ressources considérées, la qualification de ces biens repose également sur le contexte institutionnel dans lequel leur usage est considéré. Ainsi, la difficulté d'exclure les utilisateurs potentiels est l'une des caractéristiques du droit international de la haute mer dont les principes restent établis et acceptés par la plupart des Etats aujourd'hui.

⁴ Dans la terminologie de l'économie des ressources, il existe des externalités négatives croisées entre les exploitants.

⁵ Se développe un écart entre la productivité marginale *privée* et la productivité marginale *sociale* de l'effort d'exploitation.

s'appuyant sur un vaste ensemble d'études de cas menées dans des contextes très variés au niveau international, un collectif de chercheurs regroupés sous la bannière de « l'école des communs » (Ostrom, 1990) a proposé une liste de facteurs considérés comme déterminants pour la réussite de démarches collectives visant à mettre en place une régulation de l'accès à une ressource commune. Ces facteurs portent notamment sur la définition du périmètre de la ressource considérée, la congruence entre règles d'appropriation et d'usage mises en place et conditions d'exploitation pour les acteurs, la participation des parties affectées à la définition des règles, l'existence d'une capacité de surveillance effective, le déploiement de sanctions graduées en cas d'infractions aux règles, l'existence de mécanismes de résolution de conflits, une légitimité non-contestée des règles adoptées, et des formes d'organisation imbriquées, du local au global (Cox & al., 2010).

Niveaux d'exploitation et conditions d'accès : deux facettes de la même pièce.

L'exemple des ressources halieutiques permet d'illustrer la nature duale des questions posées dans la définition d'une gestion collective de l'exploitation d'une ressource commune, lorsque cette ressource est renouvelable. Une séparation nette est en effet posée par l'analyse économique depuis près d'un demi-siècle entre deux aspects incontournables des politiques de contrôle des pêcheries (Pearse, 1980) : la question de la limitation globale des prélèvements, et celle des conditions d'accès aux possibilités de pêche ainsi définies (et de leur efficacité économique). Une distinction peut ainsi être opérée entre mesures de conservation du potentiel de production et de reproduction des stocks exploités – par exemple, la détermination d'un Total Admissible de Captures (TAC) - et mesures de régulation de l'accès - l'attribution de fractions de ce TAC entre exploitants sous forme de quotas (Boncoeur et al., 2006). La première catégorie de mesures vise à répondre aux objectifs de politiques publiques concernant les niveaux auxquels les ressources halieutiques devraient être exploitées. La seconde vise à éviter, ou limiter autant que possible, les incitations au développement de surcapacités, néfastes en elles-mêmes, et préjudiciables à l'atteinte des objectifs de conservation. Il est en effet largement démontré que, si les mesures de conservation sont nécessaires, elles ne sont pas suffisantes pour garantir une exploitation durable des ressources halieutiques. Ainsi, dans une pêcherie gérée par TAC, sans autres règles relatives à la manière dont celui-ci peut être utilisé par les opérateurs de pêche, un phénomène de « course au poisson » finit tôt ou tard par s'instaurer, chacun cherchant à prélever au mieux avant que le TAC ne soit atteint et la saison de pêche fermée. Cette course débouche sur les difficultés évoquées dans la section précédente, pouvant aller jusqu'à peser dans la détermination des objectifs de conservation eux-mêmes (dans le sens d'une moindre ambition).

Par extension de cette analyse pour les ressources communes des océans plus globalement, un premier grand défi serait donc de fixer des limites à l'exploitation, de sorte à préserver les capacités des écosystèmes à fournir les biens et services indispensables au développement humain. Le second grand défi serait de mettre en place des mécanismes de gestion collective visant à définir les conditions d'accès aux possibilités ainsi définies d'exploiter les espaces, ressources et services rendus par les écosystèmes marins. Ce second défi soulève deux séries de questions épineuses : la première porte sur les modalités d'attribution initiale puis de réallocation des possibilités d'exploitation entre différents usagers ou groupes d'usagers ; la seconde concerne les modalités de répartition de la rente économique retirée de l'exploitation par les usagers auxquels un accès aura été autorisé. Dès lors que cet accès est bien géré, il faut en effet s'attendre à ce que le droit d'exploiter qu'il confère à certains acteurs, s'il est utilisé, soit à l'origine d'une création de richesses significatives.

La pression croissante des activités humaines sur les espaces et les écosystèmes marins se traduit par une concurrence qui s'exerce aux interfaces de secteurs, compartiments écologiques et juridictions multiples, impliquant des groupes d'acteurs hétérogènes, des systèmes de valeurs et des bases de connaissances divers et des objectifs qui peuvent être contradictoires (Bellanger et al., 2020). Le problème est d'autant plus complexe que la diversité des secteurs d'activité à prendre en compte, et la complexité des interactions entre activités, sont grandes. Il faut donc s'attendre à ce que les solutions passent par l'intégration de politiques sectorielles, et la mise en place de modalités de

coordination entre les différents acteurs ayant en charge la régulation des activités en mer, ces modalités pouvant inclure des mécanismes de compensation et de redistribution entre groupes d'utilisateurs.

L'océan bien commun : quelle portée pour l'économie bleue ?

En adoptant la lecture économique qui précède de la notion de ressource commune, considérer l'océan comme un bien commun revient à affirmer le caractère incontournable de sa gestion collective, visant à permettre aux activités humaines qui s'y développent et en exploitent les espaces et les ressources de s'organiser, en intégrant pleinement les conséquences collectives des actions individuelles. D'un point de vue plus pragmatique, l'expérience des travaux de l'école des communs peut aussi orienter les réflexions pour essayer d'identifier les questions pour lesquelles l'éclairage apporté par cette notion et par l'étude de nombreux cas concrets de gestion réussie de ressources communes permet d'envisager des progrès dans la gouvernance des océans. Il s'agit alors de renforcer ou faire émerger des scènes de négociation entre acteurs et des cadres pour l'évaluation de compromis, dans des contextes spécifiques en termes d'espaces et/ou de ressources, en mesurant bien les temporalités de la négociation entre acteurs par rapport à celles du développement économique et des réponses des écosystèmes aux changements globaux. Les travaux sur le changement institutionnel (Williamson, 2000) montrent en effet que si les systèmes d'allocation des moyens dans l'économie (choix de production, décisions de consommation, ...), de même que les dispositifs de coordination qui gouvernent ces systèmes (contrats, marchés, organisations, ...), sont susceptibles de répondre très vite à des changements de contextes, les cadres juridiques, et plus encore les systèmes de valeurs et les normes qui les sous-tendent, peuvent évoluer sur des temporalités beaucoup plus longues, en décalages parfois importants avec le rythme d'évolution des processus naturels et des changements dans les écosystèmes.

Références

Bellanger, M. et al., 2020. "Addressing Marine and Coastal Governance Conflicts at the Interface of Multiple Sectors and Jurisdictions". *Frontiers in Marine Science*, 7: 544440.

Boncoeur, J., 2003. Le mécanisme de la surexploitation des ressources halieutiques, in Exploitation et surexploitation des ressources marines vivantes, Rapport sur la science et la technologie n°17, Académie des sciences, Paris. 57-70

Boncoeur, J., Guyader, O., Thébaud, O., 2006. A typology of fisheries management measures. Série Documents de travail Amure / Working Papers Series Amure, (D-16-2006), 1-11. Open Access version : <https://archimer.ifremer.fr/doc/00243/35400/>

Cox, M., G. Arnold, and S. Villamayor Tomás. 2010. A review of design principles for community-based natural resource management. *Ecology and Society* 15(4): 38.

European Commission (2020). The EU Blue Economy Report. 2020. Publications Office of the European Union. Luxembourg.

Kalaydjian R., Girard S. (2014) Données économiques maritimes françaises. <http://www.ifremer.fr/demf/reports/2013/intro>

OECD (2016), The Ocean Economy in 2030, OECD Publishing, Paris.

Ostrom, E., 1990. *Governing the Commons ; the evolution of institutions for collective action*. Cambridge

Pearse (P.H.) (1980) "Property rights and the regulation of commercial fisheries" *Journal of Business Administration* 11, p.185-209.

Pendleton, L.H.; Thébaud O.; Mongruel R.C., Levrel H.. 2016. Has the Value of Global Marine and Coastal Ecosystem Services Changed? *Marine Policy*, 64, 156-58.

Thébaud, O., 2017. L'économie bleue : enjeux et perspectives pour le septième continent. In *L'Océan à découvert*. Dir. : A. Euzen, F. Gaill, D. Lacroix, P. Cury, CNRS Editions, Paris.

Thébaud, O., 2018. Le rôle des institutions dans la définition économique de la notion de ressource : l'exemple des ressources marines vivantes. In Cécile De Cet Bertin et Jean Boncoeur (eds.) *La propriété à l'épreuve de la mer*. Presses Universitaires d'Aix-Marseille, 73-107.

Umbeck, J. 1977. The California Gold Rush: A Study of Emerging Property Rights. *Explorations in economic history* 14, 197-226.

Williamson, O.E. (2000). The new institutional economics: taking stock, looking ahead. *Journal of economic literature*, 38(3), 595-613.