

SOCIETE FRANCAISE D'ECONOMIE RURALE
SESSION D'AUTOMNE
27-28 SEPTEMBRE 1989
"LIBRE SERVICE"

Adéquation entre effort de pêche et ressource : les actions
publiques dans le secteur des pêches.

F.Lantz, J.Catanzano, J.Weber.*
-IFREMER-

* Les opinions émises par les auteurs ne reflètent pas nécessairement celles des organismes concernés et ne sauraient, en particulier, en aucun cas engager l'IFREMER. Document de support à la présentation orale du 27 Septembre 1989, ce texte ne peut faire l'objet d'une publication sans accord des auteurs.

La pêche est une activité économique qui, d'une manière générale, nécessite la mise en place de mesures de régulation permettant d'éviter des crises. Ce problème est lié à certaines particularités inhérentes à la pêche : caractère renouvelable et commun de la ressource exploitée, forte variabilité des captures.

L'ensemble des moyens de production intervenant dans la pêche étant désigné sous le terme effort de pêche, différentes politiques de régulation vont s'attacher à adapter le niveau de l'effort de pêche à celui des ressources exploitées.

Après avoir présenté l'évolution du secteur des pêches dans une première section, nous étudierons les grands axes de la politique communautaire dans le domaine des pêches dans la section II. La section III sera consacrée au Programme d'Orientation Pluriannuel (POP) et à sa mise en place en France au travers des Permis de Mise en Exploitation.

I. EVOLUTION DU SECTEUR DES PECHEES.

Les pêches maritimes ont connu, depuis l'après-guerre, de profondes mutations caractérisées essentiellement par une forte substitution du capital au travail et, à partir du milieu des années soixante-dix, un déclin de la pêche industrielle face à une pêche artisanale en plein essor. Le redéploiement du secteur des pêches s'est effectué avec une production, en volume, qui a progressé régulièrement jusqu'au milieu des années soixante-dix pour atteindre 530.000 tonnes puis a diminué lentement pour s'établir à environ 460.000 tonnes en 1987. Parallèlement, le prix du poisson apparaît relativement stable (voisin de 7,70 Frs/kg en 1987), ceci malgré de fortes fluctuations conjoncturelles.

Sans reprendre l'ensemble de l'évolution économique de la flotte de pêche française, analysée par Meuriot (1986), ou la situation actuelle du secteur décrite par Chaussade et Corlay (1988), intéressons-nous plus particulièrement au processus de substitution capital-travail et à la montée de la pêche artisanale face à la récession de la pêche industrielle qui sont au coeur du problème de l'adéquation entre l'effort de pêche et la ressource exploitée.

I.1. De la pêche industrielle à la pêche artisanale.

La distinction entre pêche artisanale et pêche industrielle fait apparaître une activité artisanale en plein renouveau depuis le début des années quatre-vingt alors que l'activité de la pêche industrielle régresse régulièrement. Debauvais (1985) analyse cette évolution en terme de secteur exposé à la concurrence internationale (la pêche industrielle) et de secteur protégé (la pêche artisanale) qui propose un produit (poisson frais) qui subit moins la concurrence étrangère sur le marché français. Par ailleurs, la refonte du

droit international de la mer ajoute au déclin de l'activité industrielle excluant les navires des zones anciennement exploitées.

La crise et la reconversion de la pêche boulonnaise illustrent ces évolutions. La flottille de pêche hauturière a décliné sous le double effet de la répercution des fortes hausses du prix de l'énergie en 1974 et 1979 et de la surexploitation des principales espèces pêchées en Mer du Nord. Parallèlement, l'interdiction de pêche dans la Manche faite aux flottilles hors CEE à partir de 1977 a favorisé le redéploiement des ports du littoral normand et du Nord-Pas de Calais vers l'activité artisanale.

I.2. L'emploi et le capital.

Le nombre de marins pêcheurs a très nettement diminué depuis l'après-guerre passant d'un peu plus de 57.000 en 1945 à 17.600 en 1987. Cette réduction du nombre de marins pêcheurs est corrélative aux différentes politiques de modernisation des flottilles qui se sont traduites par une substitution du capital au travail. A titre de repère, la pêche de mille tonnes de poissons nécessitait l'emploi de 120 marins pêcheurs en 1955. Il ne fallait plus que 68 pêcheurs en 1970, ce nombre étant ramené à environ 40 en 1985. En prenant comme mesure de la flotte de pêche la puissance motrice qui est en très forte augmentation depuis les années cinquante, la pêche de 1000 tonnes de poissons requièrait, en moyenne, une puissance motrice de 121 KW en 1955, 188 KW en 1970 et 212 KW en 1985.

Entre 1983 et 1988, l'évolution de la flotte française est marquée par la forte augmentation de la puissance installée à bord des petites unités de pêche (moins de 12 m. et 12-16 m.) : 28.015 KW supplémentaires entre 1983 et 1988 contre 7.410 KW au total, soit près de 4 fois l'augmentation globale de puissance de la flotte française. La structure de la flotte a changé, avec un développement des petites unités, une stabilité des unités intermédiaires et une régression des unités les plus grandes à l'exception des thoniers océaniques.

La modernisation de la flottille de pêche a donc eu pour conséquence une augmentation de la productivité apparente du travail mais une baisse de la productivité apparente du capital car la production n'a pas pu progresser dans la même proportion que les investissements réalisés : le caractère renouvelable de la ressource exploitée s'est avéré rapidement être un facteur limitatif de l'expansion de l'activité.

II DANS LE CADRE ET L'ESPRIT DE LA POLITIQUE AGRICOLE.

Avant toute concrétisation d'une action commune prise en matière de gestion des ressources, deux règlements prévus par le Traité de Rome (article 38), fixaient les prémisses d'une politique européenne. Dans la logique des actions menées dans le monde agricole, ces deux règlements portaient sur une politique structurelle visant à la coordination des actions

nationales et une politique commune des marchés propre aux produits de la pêche. Malgré les éléments fondamentaux qui différencient l'activité agricole de l'activité de pêche, mais face à des maux semblables, la communauté allait opter pour des actions similaires. Il s'agira de rechercher alors de meilleures adéquations entre d'une part la structure de production et la ressource et d'autre part l'offre et la demande. Cela se traduit par la mise en parallèle d'une politique de marché et une gestion des ressources puis une politique des flottilles. L'absence de coordination entre les trois voies d'intervention choisies va conduire à une série de désajustements importants qui seront la cause des réactions et des tensions récentes que nous analyserons par la suite.

II.1 L'élan communautaire ou l'adaptation au droit international.

La première mesure commune qui devait conduire par la suite à l'Europe Bleue s'identifie à la mise en application dans les pays de la CEE du principe de souveraineté. Ce principe, reconnu par le droit international, se traduit dans le domaine maritime par la mise en place de zones exclusives économiques (conférence de La Haye, 1976). Déjà utilisé par certains pays riverains (Islande, Norvège, Canada...) cette modification de frontière de la "mer privative" donnait lieu à une redistribution radicale des potentialités de capture (1).

Réaction juridique concertée face à la révision du droit international, cet élan vers la "communautarisation" des eaux allait se doubler d'une obligation de gestion des ressources. La politique commune des pêches, adoptée par le Conseil en janvier 1983, concrétisait la défense des intérêts propres à la CEE mais aussi cette obligation qui lui était faite d'élaborer une politique commune de la pêche. La législation mise en place à cet effet puisait ces références parmi les principes énoncés dans une déclaration des ministres des affaires étrangères de mai 1980 (2); parmi ceux-ci étaient mises en avant :

- la recherche d'une gestion des ressources par des mesures communautaires rationnelles et non discriminatoires;
- l'équité dans la répartition des captures en intégrant les dépendances particulières de certaines régions vis à vis de cette activité ainsi que les pertes générées par l'exclusion de flottilles des eaux de pays tiers;.
- l'efficacité d'un contrôle des conditions de production réglementées;
- l'adoption de mesures structurelles de soutien financier à l'activité;
- la négociation d'accords avec les pays tiers.

(1) Congar.R "La France dans l'Europe Bleue".Janvier 1985.

(2) "La politique de la pêche de la Communautés européenne" Office des publications Officielles des Communautés européennes, 1985.

II.2 Les effets limités de la politique de régulation des marchés sur le système productif.

Dès sa création, le Marché Commun concerne aussi les produits de la pêche (article 38, alinéa 1). Les organisations de producteurs naissent là aussi d'un besoin de régulation des marchés. Axées sur les espèces industrielles au cours des années soixante-dix avec la création des trois Fonds Régionaux d'Organisation des Marchés (FROM), les mesures de soutien vont s'étendre aux espèces artisanales à partir de 1984. Comme les marchés agricoles, les marchés des produits de la mer sont soumis aux concurrences internes qui nécessitent des ajustements de prix par fixation commune ou compensation, ainsi qu'aux concurrences internationales hors CEE. Dans le secteur de la pêche, les déviations générées par la régulation des marchés restent malgré tout plus difficiles à évaluer. Là où, dans l'agriculture on décèle des substitutions rapides de produits ou l'intensification de certaines production, le secteur des pêches, pour des raisons précises témoigne de moins de changements, de moins de dynamiques (4). Ceci s'explique en partie par la forte dépendance du choix de production aux ressources biologiques présentes. Le milieu naturel, la nature des marchés sont également d'autres facteurs fixant le mode et le choix de production en pêche. Comme on l'a vu au début, le système productif se modifie mais les substitutions radicales de produits sont peu fréquentes ne résultant pas toujours de stratégies volontaristes mais quelquefois du caractère aléatoire de la ressource. Il est ainsi difficile de dénoncer le même "découplage entre production et besoins" comme on le fait à l'analyse des comportements de production des agriculteurs européens ou français (5). Si découplage il y a, il reste en partie indépendant des choix de production (6).

II.3 La conservation et la gestion de la ressource : une certaine ambiguïté.

Les sources majeures qui génèrent une ambiguïté dans la politique dite de conservation et de gestion de la ressource tiennent aux compromis entre une utilisation de l'avis scientifique (7) et les contraintes techniques et politiques de toute prise de décision. Ces contraintes sont liées aux choix des mesures de conservation. Ce sont les impératifs actuels de fixer des TAC (taux de captures autorisés) et quotas par pays et espèce de façon annuelle pour des stocks partagés (exploités

(4) (5) Sneessens.J F. "La cohérence de l'agriculture européenne". Economie Rurale N°191, mai-juin 1989, pp 24-28.

(6) Les développements sur le problème du déficit de la balance commerciale des produits de la mer révèlent la plupart du temps cette l'impossibilité naturelle de production des espèces demandées sur les marchés nationaux.

(7) Décision du 8 juin 1979 de la Commission des Communautés portant sur la création du Comité Scientifique et Technique des Pêches (CSTP).

aussi par des pays hors CEE), pour des pêcheries multispécifiques (8). Les simplifications induites à la fois par ces contraintes d'application et par l'aspect monodisciplinaire des avis formulés font que cette politique apparaît comme détachée du contexte économique et social du secteur. Les décisions finales, du fait des négociations qui suivent l'avis scientifique permettent une adaptation négociée des recommandations toujours sous couvert de la référence d'origine à savoir la conservation de la ressource.

II.4 La politique des structures : de l'aide financière à la barrière d'entrée.

Troisième volet d'intervention, l'outil financier de la Communauté tente de répondre aux exigences de la gestion des ressources en accompagnant dans un premier temps les volontés nationales de redistribution de l'effort de pêche. Les retraits de flotte, les modernisations, les projets d'investissements, de reconversion sont autant de possibilités offertes pour répondre à un double objectif : fournir à l'industrie les moyens de relever les défis auxquels elle est confrontée dans le domaine de la concurrence, tout en maintenant ses capacités à un niveau compatible avec les ressources disponibles. En 1983 se mettent en place les programmes d'orientation pluriannuels (POP) auxquels doivent s'ajuster les interventions nationales. La politique structurelle demeure jusqu'à une date récente une politique en apparence peu contraignante qui complète les interventions possibles des Etats et des régions amenés eux aussi à soutenir ou accompagner les évolutions de flottille. L'action communautaire souffre dans ce domaine d'une connaissance insuffisante des évolutions de flottille, de leur dynamique et de mesures pertinentes de l'effort de pêche déployé par zone et par espèce. Ces carences expliquent en partie les exigences actuelles et leur formulation. Elles sont aussi la preuve d'un mal plus important dans l'ensemble du système, celui de la non coordination des actions entre les volets ressource-marché-flottille.

II.5 La juxtaposition des trois axes de la politique des pêches.

Pris indépendamment, les trois axes d'intervention de la Communauté en matière de pêche se développent à partir d'intentions proches des principes émis en 1980. A l'expérience le résultat est loin d'être satisfaisant tant sont nombreuses les exclusions à une gestion commune, les dérogations admises dans tel ou tel domaine (zone sensibles par exemple) ou les propositions de modification des mesures de gestion (9). Les difficultés d'application auxquelles n'échappent aucune

(8) Voir sur ce sujet l'article "La gestion des pêcheries communautaires et les mécanismes de décision" J Gueguen, A Laurec, A Maucorps. Doc interne DRV/IFREMER 1989.

(9) Gautier F "Projet de rapport sur l'évaluation et la gestion des ressources halieutiques.-Parlement européen .Comm Agri Pêche et Alim. Sous Comm Pêche, doc PE 106.458.

politique de quotas, de prix et de subvention, rendent difficile la mise en place d'une cohérence d'ensemble identifiable à une politique des pêches. L'organigramme de la Direction Générale des Pêches de la CEE (DG XIV) et l'étanchéité reconnue des Divisions "Ressources", "Structures" et "Marchés" expliquent en partie la difficulté de fonctionnement du système. Néanmoins, reste un autre élément explicatif des difficultés présentes. En France, l'organisation du secteur des pêches repose sur des représentations professionnelles locales, régionales et nationale, de plus les choix politiques d'ensemble ont conduit à la décentralisation. De ce fait la CEE s'est vue intégrer dans un groupe d'acteurs institutionnels en mesure d'intervenir en complémentarité, pour répondre à des exigences économiques et sociales nées de concurrences pouvant être jusqu'à intra ou inter-portuaires. Cette intégration pose problème dès lors que s'opposent les choix d'évolution. Ceci est aujourd'hui le cas avec la mise en place d'un Programme d'Orientation des Pêches contraignant pour les flottilles nationales.

III LES CONTRAINTES NATIONALES POUR L'APPLICATION DU POP

Le règlement du Conseil des Ministres de la CEE 2908/83 faisait obligation aux Etats membres de se doter de Programmes d'Orientation Pluriannuels (POP), pour les pêches et l'aquaculture. Les premiers POP, considérés comme provisoires, portaient sur la période 1984-1988, et devaient être revus avec l'entrée de l'Espagne et du Portugal dans la CEE.

Le règlement 4028/86 du Conseil, relatif à des actions structurelles dans la pêche et l'aquaculture, autorise le financement par les Etats et la communauté sous réserve que les actions financées s'inscrivent dans le cadre du POP révisé, portant sur la période 1987-1991. Des objectifs sont assignés aux Etats membres, en termes de jauge et de puissance des flottes, dont il s'agit de limiter le développement. Les Etats membres ont toute liberté dans le choix des moyens utilisés pour respecter les objectifs assignés.

La décision CEE du 11.12.87 précise les objectifs à atteindre par les Etats membres pour 1991. Pour la France, cet objectif revient à une diminution de 2,1 % de la jauge brute totale et de 2,4 % de la puissance totale embarquée, ceci par rapport à la situation de 1986. Les diminutions moyennes de puissance exigées pour les autres Etats membres atteignent 8,5 %.

Les données existantes en juillet 1988 font apparaître une évolution important de la flotte, faisant craindre une impossibilité de respecter les objectifs assignés en KW, particulièrement pour les petites unités (navires de moins de 12 mètres). Il s'agit désormais d'atteindre une réduction de puissance de 27.493 KW, soit 2,7 % entre 1988 et 1991.

La difficulté d'atteindre un tel objectif impose de prendre des mesures rigoureuses de limitation des entrées en flotte et d'incitation des sorties. L'obligation de respecter

les objectifs si la France veut pouvoir prétendre à des aides structurelles de la CEE est la contrainte majeure qui pèse sur la rapidité des décisions.

III.1 Le Permis de Mise en Exploitation (PME).

Le Permis de Mise en Exploitation est instauré par le Comité Central des Pêches Maritimes (CCPM). L'organisation professionnelle des Pêches Maritimes françaises est régie par l'Ordonnance du 14 Août 1945. Celle-ci délègue à l'organisation des pouvoirs importants (Meuriot, op cit). Notamment, le CCPM a le pouvoir de prendre des décisions en matière de limitation de l'effort de pêche. Le recours au CCPM plutôt qu'à la voie législative pour l'instauration de permis de mise en exploitation s'explique par la double nécessité d'aller vite et d'impliquer les professionnels dans la décision pour que celle-ci soit mise en oeuvre.

Ce choix résulte d'analyse précédentes (rapport Gautier) d'un ensemble de mesures de limitation de l'effort de pêche parmi lesquelles on citera notamment les quotas individuels transférables et les licences.

C'est le 22 Septembre 1988 que le CCPM crée le Permis de Mise en Exploitation (PME) (décision 1-88). Cette première décision sera modifiée en octobre 1988, puis en janvier 1989 (décision 1.89 du 30 janvier 1989; Circulaire Ministère de la Mer N° 856 du 24 mars 1989) (Cf annexe 1).

III.2 Analyse des conséquences des PME.

Bien que peu de temps se soit écoulé depuis l'instauration des PME, trois principales conséquences semblent s'en dégager sur l'emploi ainsi que la structure de la flottille de pêche. Ceci ne va pas s'en rappeler les évolutions récentes constaté dans le monde agricole.

Les PME introduisent une barrière à l'entrée dans la pêche. Cette barrière est susceptible de jouer à l'encontre de l'entrée de jeunes dans la profession, et de conduire au vieillissement de la population de marins pêcheurs.

L'instauration de classes de longueurs peut rendre difficile l'évolution vers le haut de la taille des navires et, au contraire, faciliter la décroissance de taille, en raison de l'obligation d'accumuler les KW nécessaires à l'obtention du permis.

La nécessité de disposer des KW nécessaires pour obtenir le permis induit des tensions sur les prix des navires d'occasion. Ceci peut amener un accroissement de l'endettement des nouveaux entrants. Au regard des situations actuelles (Catanzano et alii, 1988) cet accroissement risque d'accélérer une révision du mode d'appropriation du capital (développements des formes de co-proprieté).

ANNEXE 1.

Définition, applicabilité et types de PME

Le PME est exigible de tout navire armé à la pêche professionnelle à l'exclusion des navires goémoniers, des navires armés à la conchyliculture et à la petite pêche; des navires de pêche de mollusques bivalves, du corail, des oursins, des éponges, des sabliers, navires écoles et navires de recherche.

Le PME est exigible avant toute construction, remotorisation, importation; en cas d'armement à la pêche d'un navire ayant antérieurement une autre activité; avant le réarmement à la pêche d'un navire désarmé depuis plus de neuf mois ou affecté à une autre activité depuis plus de quatre mois.

Les autres navires de pêche sont exemptés de l'obligation de demande d'un PME.

Il est distingué trois types de permis :

a) associé à une sortie de flotte, par destruction, perte, exportation, changement d'activité du navire, ou retrait du moteur initial en cas de remotorisation.

b) "à puissance égale", si le permis correspond à la sortie de flotte d'un navire de même puissance et de même tranche de longueur appartenant depuis au moins deux ans au demandeur;

c) "à puissance majorée" : si la demande correspond à la sortie de flotte de 1,3 fois la puissance du navire entrant, moins de neuf mois au demandeur. Cette disposition permet de construire des navires de taille supérieure à ceux qui sortent, sous réserve d'avoir accumulé les KW nécessaires : là se trouve la possibilité d'une hausse des prix des navires d'occasion.

d) les autres permis "de droit" concernent les thoniers senneurs congélateurs, les navires d'estuaires et d'étangs, les embarcations non motorisées, les navires déjà attributaires d'aides publiques ou dont la construction est déjà engagée au moment de la décision. Enfin, ces permis concernant les navires immobilisés depuis plus de neuf mois pour cas de force majeure.

Les classes de longueur retenues sont au nombre de quatre : moins de 16 mètres; 35-38 mètres; plus de 38 mètres. En gros, les deux premières correspondent à la pêche artisanale et les deux dernières à la pêche industrielle.