
Quel avenir pour la pêche bretonne ?

Jean Boncoeur^{1,*}, Patrick Berthou², Jean-Pierre Boude³, Olivier Curtil¹, Fabienne Daurès², Olivier Guyader², Pascal Le Floc^h¹ et Olivier Thébaud^{1,2}

¹Université de Bretagne Occidentale

²Ifremer

³Agrocampus-Rennes

*: Corresponding author : Jean Boncoeur, email address : Jean.Boncoeur@univ-brest.fr

Une activité très diversifiée

Le portrait-robot de la pêche professionnelle bretonne en 2004 peut être esquissé à l'aide de quelques chiffres : 1537 navires en activité, 315 000 kW de puissance motrice nominale, 7053 marins embarqués, 302 000 tonnes de captures estimées (hors algues), environ 466 millions d'euros de chiffre d'affaires. Cependant, ces données globales ne rendent pas compte de la caractéristique essentielle de cette activité, qui est sa très grande diversité. Celle-ci peut se décliner selon plusieurs critères.

Le critère le plus immédiat, celui de la taille des navires, est fortement corrélé à celui de la localisation de l'activité. La classe des moins de 12 mètres, numériquement dominante avec un peu plus d'un millier de navires, exerce l'essentiel de son activité dans la bande côtière (12 milles au large des lignes de base). Au nombre de 260 environ, les navires de 12 à 20 mètres ont une activité mixte côte-large, alors que les navires de plus de 20 mètres, au nombre de 200 environ, opèrent essentiellement au large. En 2004, on dénombrait parmi ces derniers 23 thoniers senneurs tropicaux. Ces navires représentent moins de 2% de l'effectif total de la flotte de pêche bretonne, mais concentrent plus de 20% de sa puissance motrice. Ils opèrent hors des eaux communautaires et regagnent rarement leur port d'attache en Bretagne.

La diversité de la pêche bretonne est également très importante en matière d'engins utilisés et d'espèces ciblées. Les engins les plus utilisés sont le chalut et le filet, suivis du casier, de la drague, de la palangre et de la ligne. Selon les estimations administratives, le chiffre d'affaires 2004 de la pêche professionnelle bretonne se répartissait approximativement ainsi : 24% pour le thon tropical, 52% pour les autres poissons, 14% pour les crustacés, 10% pour les mollusques et moins de 1% pour les algues.

Le regroupement des navires en fonction des stratégies d'activité conduit à segmenter la flotte de pêche en flottilles.

On peut distinguer quatre flottilles principales en Bretagne : les chalutiers (exclusifs ou mixtes), les dragueurs (combinant éventuellement la pratique de la drague avec celles d'autres engins, à l'exclusion du chalut), les « dormants » (pratiquant exclusivement les arts dormants tels que filet, casier et ligne) et les senneurs. Les dormants sont les plus nombreux, suivis de près par les chalutiers et, à bonne distance, par les dragueurs.

La diversité de la pêche bretonne a également une dimension géographique. Au-delà des particularismes locaux, on observe des différences importantes entre les façades nord et sud de la région. En 2003, plus de 80% des navires de Bretagne-Nord avaient une longueur inférieure à douze mètres, alors qu'en Bretagne Sud la proportion ne dépassait pas 59%. Les différences concernent également les engins pratiqués et les espèces ciblées. En Manche ce sont la drague et le casier qui dominent, alors qu'en Atlantique ce rôle est tenu par le chalut. Parallèlement, les grands crustacés et les coquillages occupent une place plus importante dans les débarquements des navires de Bretagne-Nord que dans ceux de Bretagne-Sud, où prédominent les poissons et la langoustine.

La forme juridique des armements est une autre dimension de la diversité de la pêche bretonne. Certes, près de 90% des navires sont détenus par des entrepreneurs individuels qui en sont en même temps les patrons. Mais la part des sociétés de capitaux prédomine chez les navires de grande taille, de sorte que la moitié de la puissance motrice de la flotte est détenue par ce type d'entreprises. Toutefois, la distinction juridique entre sociétés de capitaux et entreprises individuelles ne recouvre pas la césure traditionnelle (et quelque peu obscurcie aujourd'hui) entre « pêche industrielle » et « pêche artisanale ». En 2003, plus de la moitié des navires armés par des sociétés de capitaux avaient une longueur inférieure à 24 mètres, et plus d'une société sur deux n'armait qu'un seul navire. Un poids économique très variable selon le cadre de référence utilisé. Evalué par rapport à l'ensemble des pêches maritimes françaises, le poids de la pêche bretonne est considérable : avec environ 44% du chiffre d'affaires de la pêche française, la Bretagne est, de loin, la première région halieutique du pays.

Considéré à l'échelle européenne, ce poids est nettement plus modeste : la part de la Bretagne dans l'ensemble des débarquements des pêcheries communautaires est de l'ordre de 6% en valeur. Une autre approche du poids économique de la pêche bretonne consiste à rapporter cette activité au contexte macroéconomique régional. En 2002, l'emploi à la pêche représentait moins de 0,7% de l'emploi total en Bretagne, contre 5% dans l'agriculture par exemple. Selon une étude réalisée pour la Commission européenne, en 1997, le taux de dépendance de l'emploi local à l'égard de la filière pêche-aquaculture (incluant les activités amont et aval) était de 2% à l'échelle de la région, et de 3,4% à l'échelle des zones d'emploi du littoral breton. Parmi celles-ci, il ne dépassait 5% que dans la zone d'emploi de Quimper, où il atteignait le niveau-record de 8,5%.

Des navires moins nombreux mais plus puissants, un emploi en recul

Durant les deux décennies qui ont suivi la mise en place, en 1983, du volet « conservation » de la politique commune de la pêche (PCP), le nombre de navires de pêche immatriculés en Bretagne a diminué de plus de moitié. La puissance motrice totale de la flotte n'a diminué que d'un peu moins d'un tiers, ce qui témoigne d'une augmentation de la puissance motrice moyenne par navire d'environ 60%. Deux classes de longueur ont été relativement épargnées par la réduction des effectifs : les navires de 9 à 12 mètres et, surtout, les navires de 20 à 24 mètres. La baisse de la puissance motrice globale ne reflète pas la réalité de l'évolution des capacités de captures, en raison de l'importance du progrès technique au cours de la période (généralisation du GPS, de l'électronique embarquée pour la détection, efficacité accrue des engins de pêche...).

La réduction du nombre de navires s'est accompagnée d'une diminution de l'emploi à la pêche. Après avoir augmenté de 6% entre 1985 et 1988, le nombre de marins embarqués a reculé en Bretagne de 47% sur les 11 années suivantes.

Cette baisse est plus forte que celle de la puissance motrice totale, ce qui témoigne d'un processus de substitution capital-travail. Le recul de l'emploi à la pêche s'est poursuivi pendant les années 2000-2004 (2,9% par an en moyenne). Au-delà de la pêche stricto sensu, c'est l'ensemble de la filière régionale pêche-aquaculture qui est affecté par le recul de l'emploi. Selon l'étude précitée, entre 1991 et 1997 l'emploi total dans la filière a baissé de 38% dans les zones d'emploi de Saint-Malo et de Lorient, de 31% dans celle

de Quimper et de 11% dans celle de Vannes. Quel que soit l'indicateur retenu, le taux de dépendance de l'économie locale vis-à-vis de la filière est partout en recul.

La question du renouvellement de l'outil de production

La flotte de pêche bretonne vieillit régulièrement depuis une quinzaine d'années et son âge moyen est aujourd'hui élevé (22 ans en 2004), même si elle demeure relativement récente à l'échelle communautaire. Préoccupant pour l'avenir, ce phénomène est largement imputable aux incohérences des politiques publiques. Après avoir stimulé par des aides massives l'entrée en flotte de nouvelles unités techniquement performantes dans les années 80 (en particulier des chalutiers de 20-25 mètres), ces politiques ont par la suite limité administrativement le renouvellement des capacités, suscitant dans la deuxième moitié des années 90 une envolée des prix des navires d'occasion (+65%, en moyenne, de 1996 à 2001). Dénoncée par les professionnels de la pêche comme une entrave à l'installation des jeunes, cette hausse a conduit les collectivités territoriales à accorder des subventions à l'acquisition de navires d'occasion (à la fin des années 90, plus de la moitié de ces transactions sont subventionnées, le taux de subvention atteignant en moyenne 20% du prix de la transaction). Dans ce contexte, il est compréhensible que le renouvellement de l'outil de production soit aujourd'hui considéré par les professionnels comme une priorité. Mais celle-ci doit affronter quelques incertitudes majeures et relever plusieurs défis.

Incertitudes sur la ressource et le marché

Un premier facteur d'inquiétude concerne l'état de la ressource et son évolution future.

Selon une analyse portant sur 53 stocks de Manche-Ouest et du golfe de Gascogne, 33 stocks se trouvent aujourd'hui dans un état biologique considéré comme « à risques » et 10 dans un état jugé « critique ». La contribution aux débarquements des stocks jugés « en bon état » ne dépasse pas 20%. Les limites imposées par la ressource apparaissent également à travers l'évolution à long terme des débarquements : en ce qui concerne les pêcheries du golfe de Gascogne, on observe sur la période 1973-2002, à la fois une érosion du tonnage total et une diminution de la part relative des espèces « nobles ».

L'évolution du marché constitue une autre source d'incertitude. Même s'il existe en Bretagne une forte consommation de proximité, le marché des produits de la pêche bretonne ne peut être considéré comme régional. Qu'il s'agisse de la pêche industrielle ou de la petite pêche côtière, ces produits sont vendus dans la France entière et, souvent, à l'étranger (en premier lieu en Espagne). En sens inverse, ils subissent les effets d'une concurrence qui, de plus en plus, revêt un caractère mondial et s'élargit au produits d'aquaculture. L'épisode d'effondrement des prix en 1993-1994 illustre de façon spectaculaire l'impact que peuvent exercer ces facteurs sur le marché français. Aujourd'hui dominé par les grandes et moyennes surfaces, ce marché se présente comme porteur lorsqu'on le considère globalement : la consommation par habitant est passée en France de 27,5 kg en 1990 à 34,4 kg en 2004 alors que, dans le même temps, la consommation de viande stagnait. Mais cette progression a bénéficié essentiellement aux producteurs extérieurs, dont le taux de pénétration sur le marché français est passé de 46% en 1990 à 62% en 2004. Pour une bonne part, ce phénomène s'explique par l'évolution de la structure de la consommation, vis-à-vis de

laquelle l'offre intérieure manifeste une inadaptation croissante. L'évolution du marché français des produits de la mer est en effet très différenciée selon les segments : de 1999 à 2004, les ventes aux particuliers de produits traiteurs réfrigérés ont progressé de 26% en euros constants, alors que les ventes de poissons frais entiers ont reculé de 27%.

Les professionnels de la pêche tentent, avec des résultats divers, d'améliorer la valorisation de leurs produits par des opérations d'auto-labellisation. La validation par le marché d'une opération comme la marque « ligneurs de la pointe de Bretagne » résulte non seulement de la qualité intrinsèque du produit, mais aussi de son image de produit d'une pêche sélective et « écologiquement responsable ». Dans les prochaines années, le marché français pourrait voir se développer des pratiques d'écoblabe de produits halieutiques, à l'instar de ce qui existe déjà dans d'autres pays développés. L'expérience indique que le succès de ce type de démarche dépend, dans une large mesure, de la notoriété et de la crédibilité de l'organisme qui accorde le label.

Le défi des coûts et du financement

De janvier 1999 à janvier 2006, le prix du gazole payé par les pêcheurs est passé de 0,11 euros à plus de 0,40 euros par litre. Cette hausse spectaculaire a affecté de façon importante la rentabilité des flottilles chalutières, dont l'intensité énergétique est trois à quatre fois plus élevée que celles des autres flottilles bretonnes. Diverses mesures compensatoires ont été prises par le gouvernement. Cependant, compte tenu des tendances lourdes du marché mondial de l'énergie, il paraît peu probable que la hausse récente du coût du carburant se ramène à une péripiété susceptible d'être lissée par des mesures conjoncturelles. Dans la perspective du renouvellement de la flotte de pêche, il semble au contraire raisonnable d'anticiper un coût du carburant durablement et significativement plus élevé que le niveau moyen enregistré entre le contre-choc pétrolier de 1985 et la fin des années 90. Préparer l'avenir en adaptant l'appareil productif à ce contexte constitue sans doute un enjeu majeur. La question n'est pas simplifiée par le fait que les techniques de pêche ayant jusqu'ici le plus symbolisé la modernité sont aussi, généralement, les plus gourmandes en énergie.

Dans le cadre de la réforme de la PCP intervenue en 2002, la décision a été prise de mettre fin aux aides publiques ayant pour effet d'accroître les capacités de capture (ces aides étaient jusqu'ici conditionnées au respect des engagements de réduction de capacité pris par les Etats membres dans le cadre des programmes d'orientation pluriannuels). Cette décision n'est guère contestable sur le fond, tant du point de vue de l'état des pêcheries communautaires que de celui de l'utilisation de l'argent public. Cependant, la sortie du système des aides publiques n'est pas nécessairement simple, ces aides étant souvent devenues, au fil du temps, un adjuvant obligé des plans de financement des investissements. Dans ces conditions, la tentation peut être forte d'exploiter les failles du nouveau système pour faire perdurer l'ancien sous des formes adaptées, dites « euro compatibles ». On peut ici rappeler que les navires les plus touchés par la crise de 1993-94 étaient généralement issus de la vague de construction subventionnée des années 80. Le rapport d'audit commandé par le gouvernement à la suite de cet épisode (rapport Hénaff-Mettling, 1995) avait mis en évidence le caractère souvent hasardeux des plans de financement de ces navires, dans lesquels les aides publiques avaient joué un rôle de levier décisif.

Clarifier le régime des droits d'accès à la ressource

La réforme de la PCP contribue à faire évoluer le cadre institutionnel dans lequel s'inscrit la pêche bretonne. Il subsiste des interrogations quant à la portée réelle de certaines innovations introduites par cette réforme, par exemple la création des « conseils consultatifs régionaux ». A ces incertitudes communautaires viennent s'ajouter les ambiguïtés et les non-dits qui caractérisent, à l'échelle nationale, la régulation des droits individuels d'accès à la ressource.

En ce domaine, le durcissement des mesures de conservation décidé pour répondre à l'état alarmant de nombreux stocks communautaires pourrait jouer le rôle d'un révélateur. Outre les difficultés immédiates qui en résultent pour les professionnels de la pêche, ce durcissement pourrait être le vecteur d'une évolution institutionnelle importante au sein de la pêche française. En ce qui concerne les stocks soumis au régime communautaire des « totaux autorisés de capture » (TAC), les quotas attribués chaque année à la France sont eux-mêmes, pour l'essentiel, répartis par l'Etat entre des organisations de producteurs (OP). Toutefois, jusqu'à une époque récente, ces sous-quotas revêtaient rarement, dans les faits, un caractère contraignant. La situation évolue rapidement sur ce point, ce qui devrait amener les OP à préciser de plus en plus nettement la répartition des sous-quotas qui leur ont été attribués entre leurs adhérents. En ce qui concerne les stocks sous TAC, la logique de l'évolution en cours semble donc pousser au développement d'une gestion par quotas individuels, pour le moment assez étrangère aux habitudes nationales. Alternative aux quotas individuels de capture, les quotas individuels d'effort n'échappent pas plus que ces derniers au problème de l'allocation initiale des droits. Par ailleurs, si le système des quotas de capture pose le problème du contrôle des débarquements, celui des quotas d'effort se heurte à la quasi-impossibilité de contrôler dans la durée l'effort de pêche effectif.

Deux circonstances particulières participent à la complexité du problème. En premier lieu, tous les navires ne sont pas membres d'une OP, et la question, jamais clairement réglée jusqu'à présent, de la gestion des droits réservés aux navires hors OP pourrait prendre un tour plus difficile dans le contexte qui vient d'être décrit. En second lieu, l'expérience internationale indique sans ambiguïté que l'individualisation des quotas (de capture ou d'effort) suscite, pour des raisons tout à fait pratiques, l'apparition de mécanismes d'échanges entre détenteurs. Or, contrairement à la situation qui prévaut depuis 1987 en matière de transmission de concessions conchylicoles, en pêche de tels échanges ne sont pas admis par le droit français actuel. On ne doit pas sous-estimer la charge idéologique, voire émotionnelle qui s'attache à cette question. L'examen des faits montre cependant qu'elle est souvent mal posée. Une analyse économétrique des prix des navires sur le marché de l'occasion montre en effet que ces prix incorporent des droits de pêche implicites s'élevant, en moyenne, à 50% de leur montant dans la seconde moitié des années 90. Le vrai problème n'est donc pas de savoir s'il convient de rendre transférables les droits de pêche (ils le sont), mais de savoir si leur support actuel est le bon, et si le caractère officieux des transactions portant sur les droits est satisfaisant en termes d'efficacité et d'équité. Ce problème est en relation directe avec celui du renouvellement de la flotte. En effet, l'évaluation de la rentabilité des projets d'investissement est compliquée par l'absence de distinction entre valeur du navire et valeur des droits de pêche, qui n'est elle-même que le corollaire de la non reconnaissance de jure d'une valeur existant de facto. L'incertitude pour le candidat à l'investissement est évidemment d'autant plus forte que le régime des droits d'accès à la

ressource n'apparaît pas comme juridiquement stable. La gestion de la pêche dans la bande côtière Le régime communautaire des TAC ne couvre qu'une partie des stocks exploités par la pêche bretonne (en Bretagne Nord, cette partie correspond à moins de 20% du total des débarquements). Pour la plupart, les stocks qui ont un caractère côtier échappent à ce régime. Objet d'un récent atelier international à Brest, la gestion des activités de pêche dans la bande côtière présente une grande importance pour l'avenir de la pêche bretonne : près des trois-quarts de la flotte régionale exercent l'essentiel de leur activité dans cette zone, et la valeur ajoutée que génèrent ces navires approche la moitié de celle de l'ensemble des navires de moins de 24 mètres immatriculés en Bretagne. C'est aussi une question particulièrement compliquée, car la bande côtière est un lieu de multiples interactions entre usages de l'espace et des ressources. Sans doute faut-il voir là une raison majeure pour laquelle la réforme de la PCP en 2002 a renforcé le régime particulier de cette zone. Ce régime accorde à l'Etat riverain une grande latitude pour gérer les activités halieutiques dans ses eaux intérieures et territoriales. Dans le cas de la France, cette gestion s'exerce essentiellement au niveau régional. En pratique, c'est le comité régional des pêches maritimes (CRPM) qui, sur la base de la loi du 2 mai 1991, prend la plupart des mesures de gestion concernant la pêche côtière, sous la forme de « délibérations » auxquelles le préfet de région confère un caractère obligatoire. Le CRPM de Bretagne a, dans ce cadre, développé depuis une quinzaine d'années une véritable politique de gestion de la pêche dans la bande côtière bretonne, reposant pour l'essentiel sur l'instrument-cadre qu'est la licence de pêche. Il existe aujourd'hui en Bretagne une cinquantaine de licences différentes, relevant de la catégorie « ressource » ou de la catégorie « métier » et couvrant des espaces de plus en plus étendus aux limites de la mer territoriale. La politique de licences du CRPM de Bretagne vise à conserver les ressources, mais aussi à réserver l'accès aux ressources de la bande côtière à des navires de taille et de puissance limitées, à répartir l'espace et à prévenir les conflits de pêche. Innovante en France, cette politique porte à son actif un certain nombre de réalisations significatives. Elle ne peut cependant rester figée sur ses acquis. Evoquée plus haut dans le contexte des stocks soumis au régime communautaire des TAC, la question de la clarification du régime des droits d'accès à la ressource se pose aussi pour les stocks à caractère côtier qui échappent à ce régime. Les mécanismes de régulation de l'accès mis en place par le CRPM n'apportent pour le moment qu'une réponse incomplète à cette question, ce dont témoigne le fait que les licences, réputées annuelles et non-transférables, font en réalité l'objet de transferts marchands en même temps que les navires auxquels elles sont attachées. Une autre question qu'auront à résoudre les professionnels de la pêche bretonne est celle de la relation existant entre les droits de pêche gérés par le CRPM (licences) et ceux que gèrent les OP (quotas). L'évolution en cours indique en effet que la zone d'interférence est en voie d'élargissement.

Pour en savoir plus : Atelier international « Régulation de l'accès aux ressources marines vivantes de la bande côtière : expériences internationales et perspectives pour la Bretagne », IUEM, Plouzané, 20-21 janvier 2006 (présentations en ligne sur le site HYPERLINK "http://www.gdr-amure.fr" www.gdr-amure.fr)

Références

- Berthou P. (ed.) (2003) Synthèse des pêcheries 2002. Flotte mer du Nord-Manche Atlantique. Système d'Information Halieutique, Ifremer, Plouzané, 80 p.
- Boncoeur J. (ed.) (2005) Les revenus à la pêche. Etude pour la région Bretagne. Synthèse de travaux réalisés par le GdR AMURE, UBO-CEDEM / IFREMER / Agrocampus-Rennes, 58 p. (disponible en ligne sur le site HYPERLINK "<http://www.gdr-amure.fr>" www.gdr-amure.fr)
- Boude J.P. (ed.) Régulation de l'accès à la ressource. Etude pour la Région Bretagne. Synthèse de travaux réalisés par le GdR AMURE, UBO-CEDEM / IFREMER / Agrocampus-Rennes, 55 p. (disponible en ligne sur le site HYPERLINK "<http://www.gdr-amure.fr>" www.gdr-amure.fr)
- Cofrépêche (1999) « Emploi et dépendance vis à vis de la pêche, Région F2 » in Regional Socio-Economic Studies on Employment and the Level of Dependency on Fishing, CCE, DG XIV, Bruxelles, 101 p.
- Comité Régional des Pêches Maritimes et des Elevages Marins de Bretagne (2004) Monographie des pêches maritimes bretonnes 2004. Rennes, 77 p.
- Ministère de l'Agriculture et de la Pêche / OFIMER (2005) Bilan annuel de production 2004 des pêches et de l'agriculture. Paris, 83 p.
- Observatoire Economique Régional des Pêches (2005) Résultats des flottilles artisanales 2003/2004. Note de synthèse.
- Fédération Bretonne de la Coopération Maritime / UBO-CEDEM / CRPMEM de Bretagne, Quimper, 45 p.
- OFIMER (2005) Consommation des produits de la pêche et de l'aquaculture. Bilan annuel 2004. Paris, 88 p.
- Talidec C. (ed.) (2005) Scénarios d'aménagement des activités de pêche dans la bande côtière bretonne. Rapport 2004.
- Projet de recherche cofinancé par la Région Bretagne dans le cadre du XIIème contrat de plan Etat-Région, IFREMER / UBO-CEDEM / Agrocampus-Rennes, 207 p.