

## Trajectoire et sentiers de dépendances des pêches maritimes françaises

Pascal Le Floch

Plefloch@univ-brest.fr

UBO, UMR Amure

L'histoire économique des pêches maritimes rappelle le caractère particulier de cette industrie, celui d'une activité de cueillette soumise à la pression des communautés côtières qui en tirent leur revenu. L'intérêt des économistes pour l'analyse des pêches maritimes relève autant du thème de l'exploitation des ressources marines vivantes que de leur surexploitation (Académie des Sciences, 2003). Il existe une autre porte d'entrée à la connaissance du monde halieutique celle de la construction d'un sentier de dépendance emprunté par les acteurs de l'industrie. Les situations rencontrées dans l'histoire économique contemporaine des pêches maritimes françaises, de 1983 à 2013, montrent qu'il n'existe pas un sentier unique. Dès la mise en place de la Politique commune de la Pêche (PCP) en 1983, l'objectif de conservation des ressources s'appuie sur une réduction de la pression de pêche proposée par la Commission européenne à l'ensemble des Etats-membres. Le caractère contraignant des plans de diminution de navires ne s'impose qu'au début des années 1990. La Commission européenne place les Etats-membres sur une trajectoire de redimensionnement des flottilles visant à réduire la base productive. La feuille de route gérée par l'administration européenne explique la forte contraction des flottilles de pêche sur trois décennies. Au cours de cette période, les marins-pêcheurs ont suivi plusieurs sentiers sans pour autant modifier la trajectoire de l'évolution de la flotte. Ces sentiers ont créé une dépendance au soutien public. C'est dans un contexte d'urgence au début des années 1990 que le gouvernement crée un sentier de dépendance pour limiter les mouvements de navires. La crise des pêches de 1993 et 1994 amène l'Etat à définir de nouveaux outils de gestion de crise pour sauver des entreprises d'un marasme aux causes multiples et mal identifiées. Les événements exceptionnels vécus par la profession ont abouti à une restructuration du secteur au milieu des années 1990, augmentant le degré de dépendance des pêcheurs à ce sentier de gestion de crise. L'expression de sentier de dépendance traduit un comportement social répété au cours de l'histoire, alors même que les situations subies par les acteurs ont changé de nature. La gestion des conflits successifs liés à l'élévation du coût du carburant dans les années 2000 apporte des arguments convaincants à l'inscription d'un sentier de dépendance aux interventions publiques. Sans l'avouer explicitement, le maintien de la paix sociale demeure le principal objectif recherché par l'Etat. Cette intervention rappelle les événements clés de l'histoire récente des pêches maritimes, comme éléments structurants d'un sentier de dépendance des pêcheurs aux politiques publiques. Le poids de l'histoire dans la construction d'un sentier révèle bien souvent un comportement adaptatif renforcé par les habitudes répétées au cours du temps. Pourtant, la présence permanente des pouvoirs publics auprès de la profession n'a pas modifié la trajectoire de redimensionnement des flottilles françaises, ce qui pose la question de la justification du soutien public et de son efficacité.

## 1. Introduction

L'histoire économique des pêches maritimes rappelle le caractère particulier de cette industrie, celui d'une activité de cueillette soumise à la pression des communautés côtières qui en tirent leur revenu. L'intérêt des économistes pour l'analyse des pêches maritimes relève autant du thème de l'exploitation des ressources marines vivantes que de leur surexploitation (Académie des Sciences, 2003).

## 2. Trajectoire et sentiers de dépendance

Il existe une autre porte d'entrée à la connaissance du monde halieutique celle de la construction d'un sentier de dépendance emprunté par les acteurs de l'industrie. Les situations rencontrées dans l'histoire économique contemporaine des pêches maritimes françaises, de 1983 à 2013, montrent qu'il n'existe pas un sentier unique. Dès la mise en place de la Politique commune de la Pêche (PCP) en 1983, l'objectif de conservation des ressources s'appuie sur une réduction de la pression de pêche proposée par la Commission européenne à l'ensemble des Etats-membres.

Les actions publiques nationales ont créé des sentiers de dépendance sans modifier la trajectoire de redimensionnement des flottilles européennes, orientée vers la réduction du nombre de navires. Cette trajectoire est le fruit de négociations entre les ministres des pêches et la Commission européenne, dans le cadre de la Politique Commune de la Pêche (PCP). La pierre angulaire de cette politique commune se situe dans la reconnaissance des besoins particuliers des régions dont les populations locales sont particulièrement tributaires de la pêche. Cette reconnaissance est appelée le principe de la stabilité relative des activités de pêche (Conseil des Communautés européennes, 1983). Les trois réformes successives de 1992, 2002 et 2013, reprennent invariablement ce principe.

La mise en place de la PCP en 1983 accompagne des projets d'investissement dans les navires de pêche, accélérant la diffusion d'innovations technologiques sur les engins de pêche, la motorisation, l'électronique de bord, le conditionnement. La décennie 1980 est marquée par des conflits d'accès dans le golfe de Gascogne entre navires français, premiers bénéficiaires de la PCP, et les unités espagnoles, exclues du dispositif d'accompagnement. Un accès limité aux eaux sous juridiction européennes est accordé aux flottilles ibériques, dans l'attente de l'adhésion de l'Espagne et du Portugal à la Communauté économique européenne en 1986. Ce troisième élargissement de la Communauté européenne (après le Royaume-Uni, l'Irlande et le Danemark en 1973 et la Grèce en 1981) ne met pas fin aux conflits pour l'accès aux stocks. Il ne s'agit pas de conflits sociaux, car l'heure est toujours à une certaine euphorie et au mythe d'une mer abondante. En France métropolitaine, la population de marins-pêcheurs se maintient d'ailleurs autour de 28 000 entre 1983 et 1989.

L'érosion des effectifs embarqués au début des années 1990 résulte de profondes mutations, plus souvent subies qu'anticipées, provoquées à la fois par le phénomène bien connu de la course au poisson, une capacité de pêche trop élevée et moins de ressources à partager, et par les mécanismes des marchés mondiaux provoquant une volatilité du prix du poisson et du coût énergétique. Les premières tensions pour le partage de la ressource se produisent à la fin des années 1980. L'Etat procède à une première mesure de limitation de l'accès pour toutes les nouvelles entrées en flotte, avec la création d'un permis de mise en exploitation en 1988 proche d'un permis de conduire mais attaché au véhicule et non au conducteur. Le premier acte de la PCP s'achève sur un renversement de tendance avec le premier plan de sortie de flotte en 1991, annonçant des politiques publiques nouvelles incitant au désinvestissement. La feuille de route de la Commission européenne impose désormais à chaque Etat-membre un engagement sur cette trajectoire de réduction de la capacité de

pêche sur la base d'une planification programmée. La Commission européenne a développé quatre plans d'orientation pluriannuels (1983-1986, 1987-1991, 1992-1996, 1997-2002), fixant des objectifs de réduction à atteindre pour adapter la capacité de pêche aux ressources disponibles.

Les communautés côtières sont exposées à une crise économique et sociale majeure qui s'étend sur deux années pleines (1993 et 1994). L'ouverture du marché commun le 1<sup>er</sup> janvier 1993 fait basculer le monde maritime dans une mondialisation exposée à la concurrence par les prix, renforcée par la suppression des protections tarifaires et non tarifaires au sein de la Communauté européenne. D'un secteur abrité, le marché des produits de la mer en France, comme dans les autres pays de la Communauté européenne, devient un secteur exposé. La baisse des prix du produit débarqué, parfois associé à une tension sur la ressource, et l'assèchement des liquidités financières – effet en retour des investissements de la précédente décennie – ont conduit l'Etat à restructurer en profondeur les pêches artisanales, redessinant la cartographie des pêches maritimes et des communautés en créant un sentier de dépendance de gestion de crise. Ce sentier place de nombreux armements sous une tutelle hybride, composée de représentants de l'Etat, du secteur bancaire et de membres de l'industrie. Les marins-pêcheurs prennent conscience de l'effet de leur mobilisation sur l'action des pouvoirs publics.

Passé avec difficulté le creux des années 90, les équipages se mobilisent à nouveau face aux rémunérations amputées par l'envolée du prix du baril de pétrole en 1999-2001, 2004-2006, et 2007-2009. En effet, parmi les particularités de la comptabilité des entreprises de pêche, il y a la participation des marins aux frais communs de l'armement. On y trouve généralement les frais de vivres et les dépenses de carburant, dont les montants sont déduits des ventes du poisson. Une bonne pêche ne suffit pas à rémunérer convenablement les équipages. La géopolitique mondiale, par un effet de forte et brutale augmentation du prix du pétrole, produit un impact immédiat sur les quais, annulant même un effet favorable du prix du poisson. Les armateurs des navires les plus exposés au prix de l'énergie se retournent vers la direction des pêches, sollicitant l'intervention des pouvoirs publics. Un sentier de dépendance énergétique se dessine au cours d'une première envolée du prix du pétrole (1999-2001). Il est reconduit au cours des deux crises énergétiques suivantes.

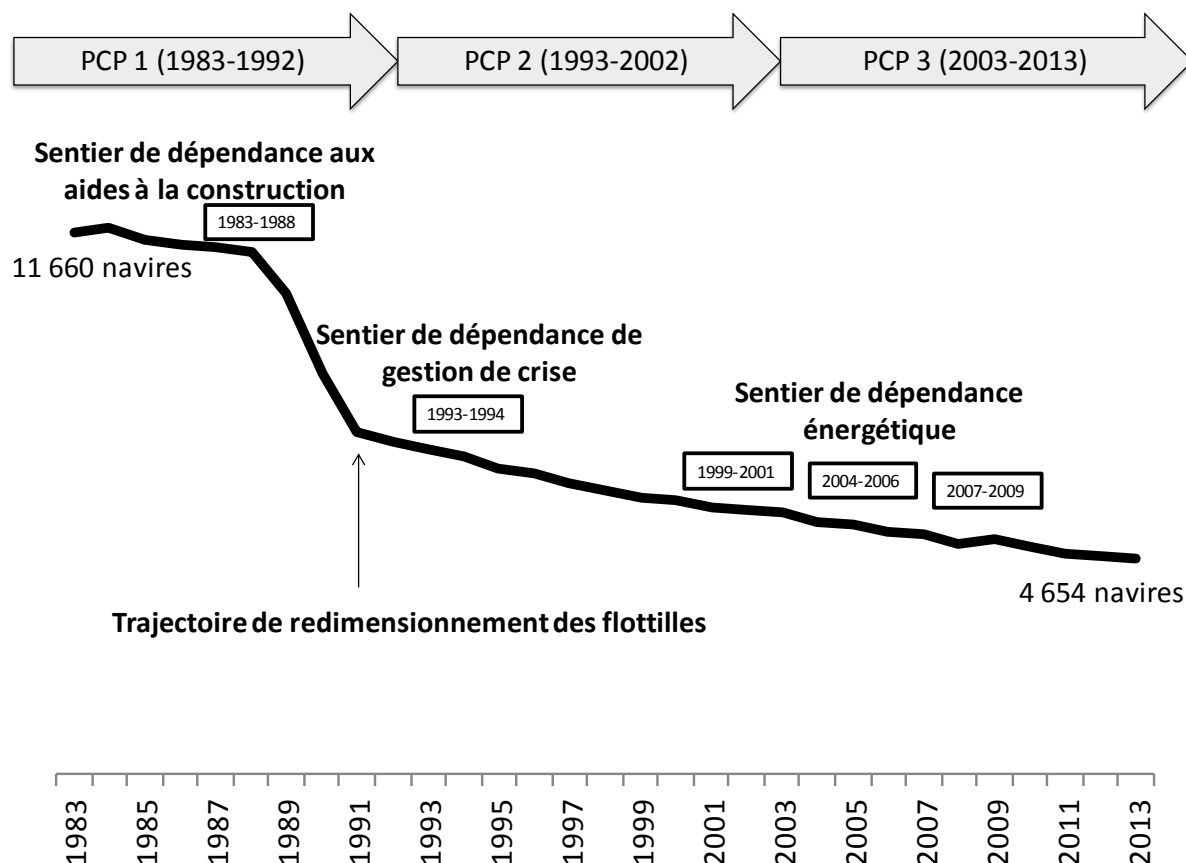
Le sentier de dépendance énergétique est un héritage du sentier de gestion de crise défini par l'Etat au cours de la crise structurelle de 1993 et 1994. Les facteurs d'instabilité économique ne relèvent plus fondamentalement de la structure du secteur mais d'éléments conjoncturels, c'est-à-dire de courte période. Conscients de la menace qu'ils exercent sur l'administration, les pêcheurs et leurs représentants suivent un sentier de dépendance principalement basé sur une reconduction des mêmes revendications, par exemple un prix administré ou plafonné du coût du carburant. Du côté de l'Etat, la menace est crédible car elle touche à la dimension sociale des marins. La profession bénéficie d'une protection immédiate de l'Etat qui cherche à maintenir une paix sociale dans les ports. Un des faits contemporains les plus marquants est la visite surprise du président de la République, Nicolas Sarkozy, le 6 novembre 2007 pour évoquer la situation économique des pêcheurs artisans dans un contexte de renchérissement du prix du gazole.

Dans les années 2000, l'Etat a démontré sa capacité à produire de nouveaux outils économiques de protection, en repoussant l'échéance pour admettre la non-compatibilité du nouvel instrument avec les règles concurrentielles européennes.

Sur la figure 1, la trajectoire de redimensionnement des flottilles apparaît peu contraignante au cours de la première décennie de la PCP (1983-1992). Le nombre de navires immatriculés en France métropolitaine reste supérieur à 10 000. L'effet du premier plan de sortie de flotte en 1991, connu sous le nom du ministre de la mer Jacques Mellick, modifie radicalement la trajectoire. On recense un peu plus de 7000 unités en 1991. Sans infléchir le mouvement de réduction, un sentier de dépendance de gestion de crise tente de soulager la trésorerie de nombreux armements en 1993 et 1994. Dans un contexte d'enchérissement du coût du carburant au cours des années 2000, l'Etat

participe, sous la pression des marins-pêcheurs, au renforcement d'un sentier de dépendance énergétique.

Figure 1 Evènements majeurs des pêches maritimes françaises, 1983-2013



Source : élaboration propre

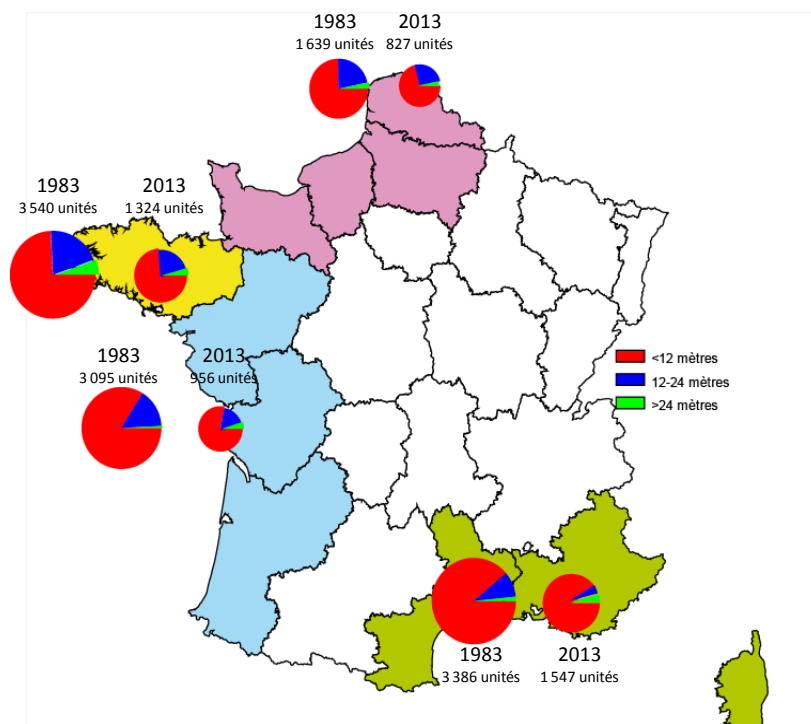
### 3. La trajectoire de redimensionnement des flottilles

Le caractère contraignant des plans de diminution de navires ne s'impose qu'au début des années 1990. La Commission européenne place les Etats-membres sur une trajectoire de redimensionnement des flottilles visant à réduire la base productive. La feuille de route gérée par l'administration européenne explique la forte contraction des flottilles de pêche sur trois décennies. Au cours de cette période, les marins-pêcheurs ont suivi plusieurs sentiers sans pour autant modifier la trajectoire de l'évolution de la flotte. Ces sentiers ont créé une dépendance au soutien public.

La cartographie hexagonale du nombre de navires en 1983 et 2013 (figure 16) produit deux informations éclairantes. La taille des cercles construits à partir du nombre d'unités dans chaque segment – <12 mètres ; 12-24 mètres ; >24 mètres – diminue en 2013 pour les quatre territoires maritimes par rapport à la taille du cercle en 1983. La côte atlantique semble avoir le plus souffert, de 3095 bateaux en début de période on en dénombre 956 en fin de cycle. La flotte y a été divisée par 3,2 tandis que la décrue atteint un facteur de 2,7 en Bretagne, 2,2 en Méditerranée et 2 en Manche et Mer du Nord.

La seconde information révèle la prédominance des petites embarcations par le code couleur. En Manche et Mer du Nord, ainsi qu'en Bretagne, les unités de moins de 12 mètres représentent 75% de la flottille du territoire, avec une certaine stabilité en début et fin de période d'étude. La proportion s'élève à 80% sur la côte atlantique, avec un léger tassement en 2013 soit 78% au lieu de 84%, et à 90% en Méditerranée.

Figure 2 Effectif de la flotte française de métropole par grand territoire en 1983 et 2013



Source : élaboration propre d'après SIH-Iframer, Direction des pêches, DG MARE

La perte de plus de la moitié des unités en trois décennies a affaibli l'industrie des ressources halieutiques, par la perte d'emplois en mer. Cependant, l'objectif de cette trajectoire de redimensionnement des flottilles visait à atteindre un rendement maximal durable de chaque pêcherie.

La dernière réforme de la PCP (Parlement européen et Conseil de l'Union européenne, 2013) oblige toutes les pêcheries européennes au respect du RMD, en obligeant les navires à débarquer toutes les captures, c'est-à-dire les espèces sans valeur commerciale ou les poissons de petite taille. Une question s'impose alors : pourquoi n'a-t-on pas atteint le RMD alors même que la taille de la flottille, par son effectif, passe de 11 660 navires en 1983 à 4654 en 2013 ?

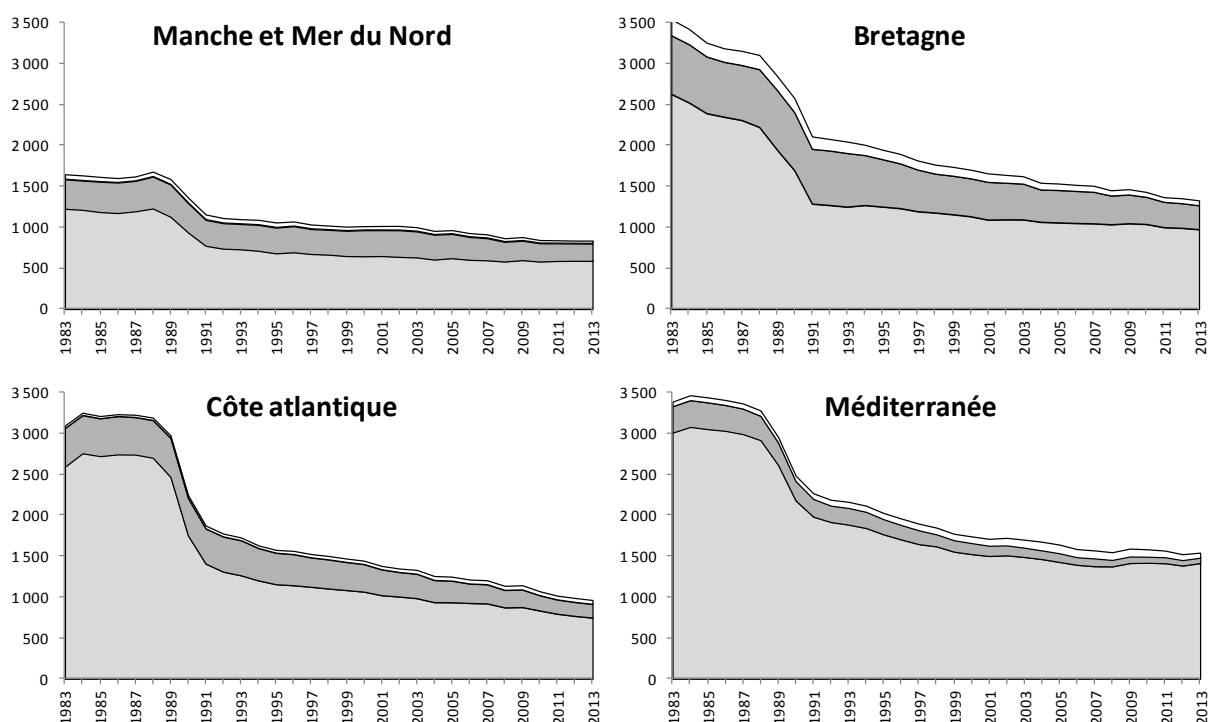
La notion d'effort de pêche est ambiguë car elle combine trois principaux éléments, le capital matériel – le navire et ses composants –, le travail – le nombre de marins embarqués –, le progrès technique incorporé au capital physique – des filets de pêche plus souples et résistants, un bloc moteur plus économe en carburant...-. Un autre élément, difficilement quantifiable, intervient

également. Il s'agit du savoir-faire du patron et de son équipage, précédemment qualifié de connaissance tacite. On ne peut donc résumer l'effort de pêche au nombre de bateaux actifs.

Le constat, quasi général, soutient la thèse d'une diffusion du progrès technologique, par la puissance des moteurs mais pas uniquement, qui compense en partie la diminution du nombre de navires. En moyenne, le nombre de kilowatt par navire a doublé chez les unités de moins de 12 mètres : 50 kW en 1983 et autour de 100 en 2013. Chez les 12-24 mètres, cette puissance motrice augmente de 22% en Méditerranée et en Manche et Mer du Nord, de 36% sur la côte atlantique et de 44% en Bretagne. Chez les plus de 24 mètres, on relève une puissance supérieure de 35% en Méditerranée et de 42% en Bretagne. Si elle se maintient en Manche et Mer du Nord, elle recule sur la côte atlantique de 33%.

Revenons à l'effectif des flottilles par territoire et quartier maritime. La figure 18 compare la taille des flottes régionales et son évolution. La Bretagne et la Méditerranée accueille une flottille de pêche avec un effectif comparable mais structurellement distincte car il y a beaucoup plus d'unités de moins de 12 mètres chez les méditerranéens. Le premier plan de réduction des flottes affecte plus fortement les quartiers maritimes de la côte atlantique en 1990.

Figure 3 Evolution de l'effectif des flottilles en Manche-Mer du Nord, Bretagne, Atlantique Sud, Méditerranée



Source : élaboration propre d'après SIH-Iframer, Direction des pêches, DG MARE

En Manche et Mer du Nord, les quartiers de Boulogne, Dieppe, Caen et Cherbourg conservent une flottille d'une centaine d'unités voire plus, principalement en petite pêche à Cherbourg. Le segment intermédiaire a fortement décru à Boulogne, de 89 navires de 12-24 mètres en 1983 il en reste 39 en 2013. Les autres quartiers, Dunkerque, Rouen, Fécamp et le Havre, ne conservent en 2013 qu'une petite flottille de moins de 30 unités.

Le premier plan de réduction de la flotte en 1990 et 1991 affecte l'ensemble des quartiers bretons. La baisse des effectifs paraît cependant moins brutale en Bretagne sud, tandis que les quartiers du nord Bretagne font face à un décrochage en 1991. En Bretagne nord, la population de navires passe de 932 unités en 1990 à 701 en 1991, soit la perte de 231 embarcations équivalant à l'effectif recensé dans le quartier de Saint-Brieuc en 1990. Les ports bretons de la Manche parviennent à maintenir les effectifs autour de 600 unités au cours des années 2000. En Bretagne sud, la taille de la flottille rétrécit constamment. Seul le quartier du Guilvinec conserve un effectif de plus de 200 unités en 2013, mais il en exploitait plus de 300 en 2003.

Les deux régions de la côte atlantique, Pays de la Loire au nord et Poitou-Charentes-Aquitaine au sud, suivent des trajectoires démographiques de leurs flottilles similaires. En début de période, l'effectif s'élève à 1606 unités dans les Pays de la Loire et 1489 en Poitou-Charentes et Aquitaine. En 2013, les populations sont respectivement de 411 et 545 embarcations. Sur les deux territoires, les moins de 12 mètres fournissent à peu près 80% de l'effectif. On relève deux traits distinctifs. Le premier révèle l'existence d'une flottille de plus de 20 mètres au sud, plus précisément dans le quartier de Bayonne, avec 44 navires immatriculés en 2013 pour seulement 3 unités au nord. La deuxième différence concerne la dynamique de désinvestissement. Le taux de réduction de la flottille, en comparant l'effectif de 2013 à celui de 1983, ne descend pas en dessous de 58% dans les quartiers des Pays de la Loire. En Poitou-Charentes et Aquitaine, la baisse des effectifs se limite à 49% sur l'île d'Oléron, 45% à Marennes et 28% à Arcachon.

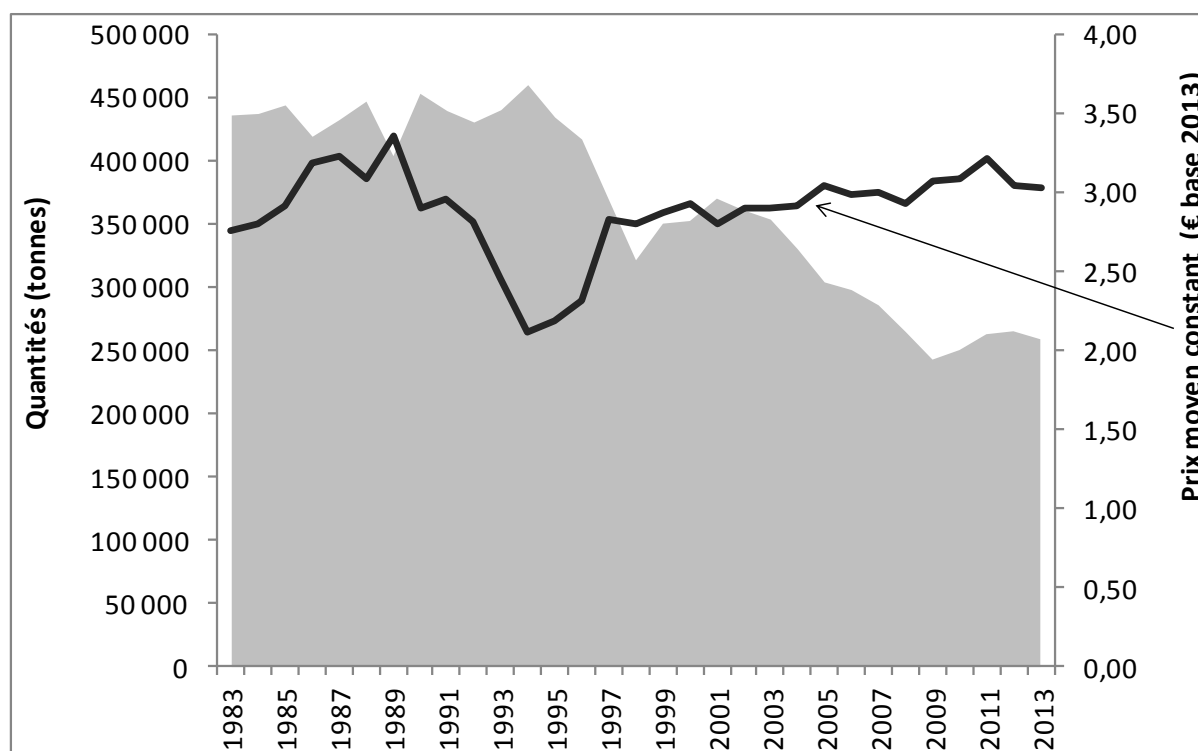
Les quartiers de Méditerranée ont également participé à la réduction de la taille de la flottille. Passé la période charnière du début des années 90, le nombre de navires se maintient entre 800 et 900 unités en Méditerranée orientale avec une légère baisse. La perte de navires est plus marquée à Port-Vendres et Sète, l'effectif décroît à moins de 800 unités dès 2006. Les navires de plus de 24 mètres suivent une trajectoire atypique dans les quartiers de Port-Vendres, Sète et Martigues. Des armements méditerranéens ont investi dans une flottille de thonier-senneurs au cours des années 1980 avec un point culminant au début des années 2000. Sète accueillait 36 navires de plus de 24 mètres en 1983, jusqu'à 62 unités en 2005, l'effectif redescend à 41 navires en 2013. Dans les ports corses, à Port-Vendres et Port-La-Nouvelle, on compte 200 à 250 bateaux depuis 1995. L'effectif atteint approximativement 350 unités dans les quartiers associés de Martigues-Marseille et Toulon-Nice. Dans les ports d'Agde, Sète et le Grau-du-Roi, la perte en effectif se prolonge jusqu'en 2008, puis se stabilise à moins de 500 navires.

#### 4. Sentier de dépendance et crise structurelle

C'est dans un contexte d'urgence au début des années 1990 que le gouvernement crée un sentier de dépendance pour limiter les mouvements de navires. La crise des pêches de 1993 et 1994 amène l'Etat à définir de nouveaux outils de gestion de crise pour sauver des entreprises d'un marasme aux causes multiples et mal identifiées. Les évènements exceptionnels vécus par la profession ont abouti à une restructuration du secteur au milieu des années 1990, augmentant le degré de dépendance des pêcheurs à ce sentier de gestion de crise. L'expression de sentier de dépendance traduit un comportement social répété au cours de l'histoire, alors même que les situations subies par les acteurs ont changé de nature.

Les statistiques de pêche à l'échelle mondiale sont disponibles auprès de la FAO (Food and Agriculture Organization)<sup>1</sup>. La production atteint 91 millions de tonnes en 2012, 75 millions sans la production chinoise. La contribution des flottilles françaises apparaît modeste comparée à la production mondiale, soit 0,2%. La FAO estime à 425 694 tonnes le niveau des débarquements pour la France en 2012. Pour la même année, la production des flottilles de la Manche et Mer du Nord, de Bretagne, de la côte atlantique et de Méditerranée, atteint 204 197 tonnes, à peine 50% de l'indication fournie par la FAO pour la France. En effet, les captures de certaines pêcheries sont exclues de notre estimation, en particulier la production des mers lointaines : outre-mer, pêcheries thonières tropicales. Les ressources halieutiques d'origine animale exploitées dans les pêcheries européennes représentaient en 1983 un volume de 435 974 tonnes (figure 19). Ce chiffre est à rapprocher de l'évaluation proposée par Meuriot (1985, annexe 2) pour l'année 1982, soit 462 900 tonnes une valeur proche de celle que nous obtenons en 1983.

Figure 4 Production des flottilles françaises de 1983 à 2013, en quantité (tonnes) et prix moyen (€)



Source : élaboration propre d'après SIH-Ifremer, Direction des pêches, DG MARE

<sup>1</sup> Les documents récapitulatifs de la FAO sont accessibles à l'adresse suivante : <ftp://ftp.fao.org/FI/STAT/summary/a2.pdf>

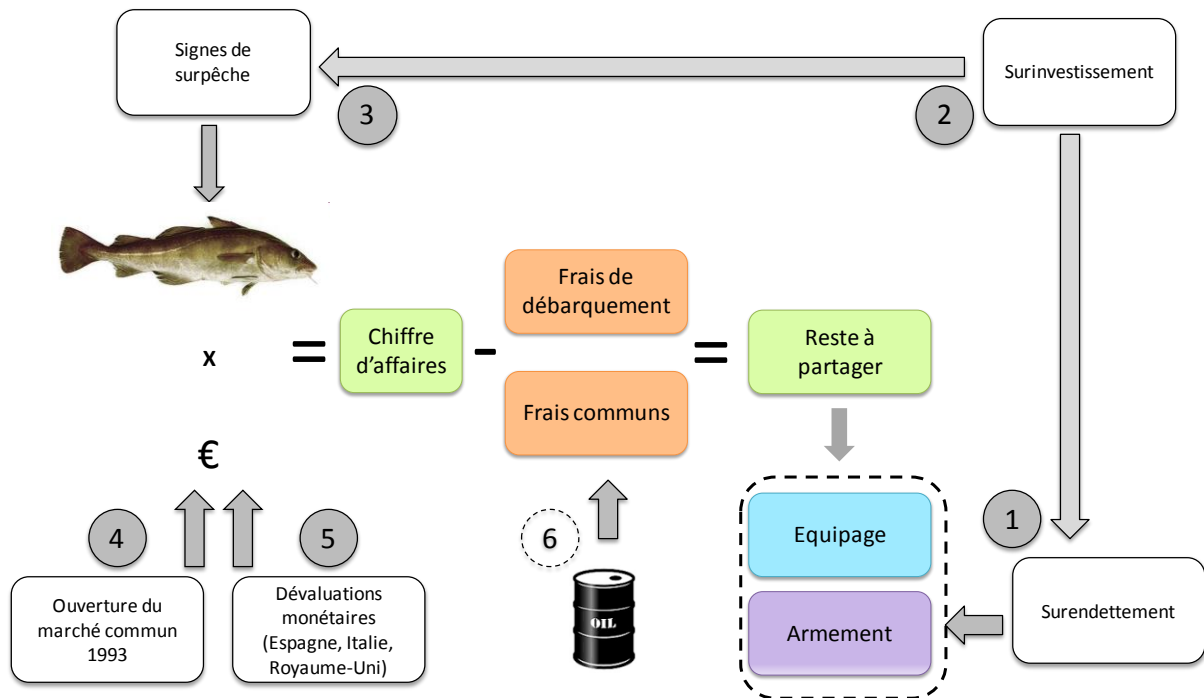


La figure 4 indique une stabilité des débarquements de 1983 à 1996, entre 400 et 450 milles tonnes, dans un contexte de forte baisse du prix moyen, de 3 à 2 euros par kg. Un affaissement du volume débarqué survient entre 1996 et 1999, en partie compensé par un relèvement du cours du poisson. Au début des années 2000, le niveau des captures mises en marché atteignait 350 milles tonnes. Une troisième phase se dessine depuis 2005, amenant la production nationale vers un seuil de 250 milles tonnes.

L'analyse des prix moyens au débarquement révèle une stabilité des cours sur longue période, tenant compte du phénomène inflationniste. Les prix courants sont convertis en prix constants par l'indice des prix à la consommation, prenant 2013 comme référence. Sur deux générations de marins-pêcheurs, ceux de 1983 et ceux de 2013, le prix pratiqué sous les halles à marée en euros constants n'a progressé que de 10% de 2,76 € à 3,02 €. Le prix de 2013 est équivalent à celui de 1985, soit 3 € par kg. La composition des espèces a été profondément modifiée sous l'effet conjugué des changements de long terme, la pression de pêche et l'effet du changement climatique, confirmant un glissement de la pêche vers des espèces de plus faible valeur. Entre ces deux périodes, on remarque la chute des cours proche de 2 € par kg en 1993 et 1994. Ce phénomène de baisse des prix n'est pas la cause unique de la crise des pêches au début de la décennie 1990. La remontée du prix moyen s'amorce en 1996 mais à un rythme lent, pour retrouver une valeur par kilogramme débarqué proche de celle obtenue 30 années plus tôt.

La figure 5 décrit les éléments à l'origine de la crise des pêches. Le surinvestissement des années 1980, concentré sur les unités de 20-24 mètres, crée deux phénomènes. **(1)** Le premier d'ordre financier, expose les nouveaux propriétaires de navires à une situation de surendettement en partie lié à l'effet des aides publiques à versement différé, couvrant plus de la moitié du coût du navire. La clé de répartition entre la part de l'équipage et celle de l'armement devient une variable d'ajustement menant à une compression des salaires pour rembourser les premiers emprunts. **(2)** Le surinvestissement, phénomène bien connu dans la théorie des pêches, se transforme en « course au poisson » en l'absence d'une régulation efficace de l'accès. **(3)** Les premiers signes de surpêche sur les espèces ciblées par les chalutiers de fond de 20-24 mètres, les espèces démersales et benthiques, se manifestent au début des années 90. La pression financière liée au remboursement des emprunts amplifie celle exercée sur la ressource afin de dégager un chiffre d'affaires plus conséquent. Les entreprises de pêche entrées en flotte à la fin des années 80 et début 90 sont fortement exposées au besoin de liquidités pour assurer le paiement des fournisseurs, garantir un niveau de revenu attractif aux marins, et rassurer le secteur bancaire. **(4)** Le basculement du marché domestique dans le marché commun, au 1<sup>er</sup> janvier 1993, accroît le degré de concurrence. **(5)** Les parités monétaires sont de plus défavorables à la compétitivité du poisson débarqué en France – dévaluations de la lire en Italie, de la peseta en Espagne, et de la Livre britannique –. Pêcheurs et mareyeurs, les premiers acheteurs, suivent les prix imposés par les marchés internationaux. Ils sont « preneurs de prix ». Le chiffre d'affaires subit donc deux effets à la baisse, par les apports et par les cours internationaux.

Figure 5 Facteurs à l'origine de la crise des pêches de 1993-1994



Source : élaboration propre

La structure de l'économie évolue par la modification du capital financier, du format des flottilles et des forces de la concurrence. Les patrons-artisans dans l'incapacité de rembourser les emprunts ne peuvent accéder à la propriété de leur outil de production. Leur participation au capital financier est compromise. Les fournisseurs, les banques et l'Etat deviennent alors, par le défaut du paiement, actionnaires des armements les plus endettés. Le format de la flottille, de l'aveu même du futur secrétaire d'état à la Mer Jean-Yves Le Drian en février 1991, nécessite un ajustement. Le premier plan de sortie de flotte a certes respecté l'objectif de réduire de 100 000 kW la puissance motrice nationale, mais sans tenir compte de la répartition par segment de flottille. L'effort de pêche réel se maintient à un niveau trop élevé. La concurrence enfin offre de nouvelles sources d'approvisionnement du marché domestique, parfois à des prix plus bas selon la conjoncture. Les acteurs de l'industrie halieutique ne sont pas préparés aux règles du libéralisme économique qui offre de réelles opportunités sous la condition de développer une stratégie en matière de commercialisation. L'efficacité d'une politique commerciale s'appuie classiquement sur la définition du produit, de son prix, sa distribution et la communication. Autant d'éléments qui font cruellement défaut dans la pêche. Ces trois facteurs affectent la structure du secteur avec des signes de surpêche qui se confirment en 1992 au sein du quartier maritime du Guilvinec. La production débarquée à l'échelle du quartier – composé de quatre halles à marée, Saint-Guérolé, Le Guilvinec, Lesconil, Loctudy – décroît à 35 000 tonnes en 1991 et 1992, dans un contexte d'élargissement de la capacité de capture, avec 466 unités en 1992 pour 456 l'année précédente.

Les facteurs conjoncturels classiques – parités des monnaies, le prix du poisson, le prix du carburant – pèsent également sur le climat récessif. Les parités des monnaies ont joué en défaveur des producteurs français. Les autorités monétaires espagnoles ont procédé à trois dévaluations entre la fin de l'année 92 et le premier semestre 93 – -5% en septembre 92, -6% en novembre 92 et -8% en mai 93 –. Ces ajustements ne traduisaient pas une politique délibérée de dévaluation compétitive même si les effets sont analogues en améliorant la compétitivité prix des exportateurs ibériques. Ils répondaient au besoin de réajustement après l'intégration de la peseta au Système Monétaire

Européen (Minda, 1993). Les politiques monétaires non coordonnées accentuent l'effet de baisse des prix du poisson français, déjà exposé aux nouvelles conditions concurrentielles du marché commun. Le Système Monétaire européen construit en 1979 repose sur une monnaie unique, l'ECU ou European Currency Unit, sans toutefois disposer d'une banque centrale européenne. Ce dessein ne se concrétise qu'en 1999. Le seul facteur conjoncturel qui n'a pas contribué à la crise est le coût de l'énergie, maintenu à un niveau bas. Le prix du litre de gasoil s'est maintenu entre 0,15 et 0,2 € par litre en euros courants en 1993 et 1994.

L'ensemble de ces éléments, structurels et conjoncturels, renforcent la trajectoire de redimensionnement des flottilles. Les effets pervers des aides publiques sur le financement des navires ont accéléré le surendettement qui se traduit par un assèchement des liquidités monétaires. Nombreuses sont les familles désespérées, surtout chez les équipages embarqués sur les plus grandes unités au-dessus de 20 mètres.

L'analyse de ces événements, du point de vue anthropologique, ressemble à une « *blessure symbolique* » (Delbos, Prémel, 1995). Delbos et Prémel décèlent trois aspects dans la mutation des pêches, notamment bretonnes, dont le « *rétrécissement de l'espace socio-économique* », un « *processus de marginalisation du producteur innovateur* », et « *la chute brutale des revenus* ». La décennie 80 marque la fin d'une époque qui puise dans l'espérance de nouvelles exploitations de pêcheries et la croyance de mannes comme un don providentiel. Le premier Plan d'Orientation Pluriannuel (POP 1, de 1983 à 1986) a limité le nombre de petits navires, sans freiner la compétition technologique. La productivité des chalutiers de fond a progressé par la généralisation des chaluts jumeaux au cours des années 80, tandis que les améliorations techniques apportées à l'hydraulique, à la puissance des moteurs plus consommateurs en énergie et à celle des filets offraient un potentiel de capture plus grand sur les espèces benthiques, démersales et pélagiques. Les innovations ne portaient pas seulement sur son versant technologique. La pêche industrielle a modifié son organisation par l'utilisation de bases avancées et le conditionnement en conteneur de la production. Les investissements touchaient également la structure organisationnelle à bord des navires comme à terre.

L'innovation et le progrès technique, sources de production de nouvelles connaissances, contiennent à la fois les racines du mal et les solutions. Le phénomène de surcapacité est le fruit d'une course à l'armement technologique. Du côté des solutions, les recherches menées au sein de l'Ifremer s'orientent vers des engins plus sélectifs, une des recommandations de la PCP réformée en 1993. Mais il n'est pas facile de convaincre les pêcheurs à modifier leur comportement de pêche en abandonnant les anciennes techniques pour adopter des moyens de capture moins impactant pour l'écosystème.

La crise des pêches en France ne reflète pas uniquement une *blessure symbolique*. Elle exprime l'incompréhension des producteurs face à un changement de paradigme, de l'exploitation vers la conservation des ressources. Le célèbre article de Michel Callon (Callon, 1986), sociologue de l'innovation, recourt à la sociologie de la traduction en prenant comme exemple la situation de la pêcherie de coquilles Saint-Jacques en Baie de Saint-Brieuc. Face à l'épuisement du stock, les chercheurs doivent convaincre les producteurs à modifier leur schéma de pensée basé sur l'exploitation pour s'orienter vers une approche de la conservation du stock. Le succès de cette reconversion passe par une réunion collective à laquelle participe les pêcheurs, les scientifiques et ...la coquille Saint-Jacques.

La marginalisation du *producteur-innovateur* résulte de ce changement de paradigme, centrée depuis la seconde guerre mondiale sur l'intensité de l'effort de pêche (voir Meuriot, 1985). La gestion des pêcheries navigue entre trois objectifs (Charles, 1992), celui de la rationalisation synonyme d'efficacité économique, celui de la conservation pour assurer un bon état écologique des stocks, et celui de la protection des communautés côtières dépendantes de la pêche identifiée comme une

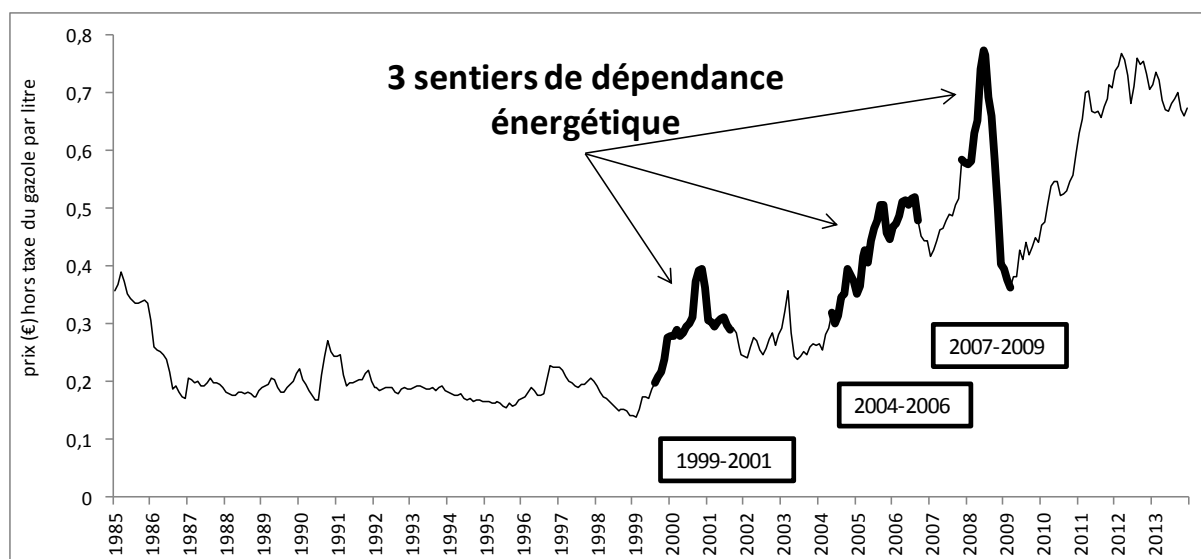
dimension sociale. L'euphorie des années 80, emportée par l'objectif de rationalisation, laisse progressivement la place à une plus froide réalité, celle d'une pêche soumise aux aléas de la ressource et du marché.

### 5. Sentiers de dépendance et crises du carburant

La gestion des conflits successifs liés à l'élévation du coût du carburant dans les années 2000 apporte des arguments convaincants à l'inscription d'un sentier de dépendance aux interventions publiques. Sans l'avouer explicitement, le maintien de la paix sociale demeure le principal objectif recherché par l'Etat.

La figure 6 retrace l'histoire du pétrole à partir de l'évolution du prix mensuel du litre de gazole détaxé en France, en euro courant. Le coût supporté par les pêcheurs de 1986 à 1999 ne porte pas atteinte aux rémunérations. Il se maintient autour de 0,2 € par litre. L'élévation du prix se manifeste à partir de 1999 et se prolonge jusqu'en 2008. On observe ensuite un repli en 2009 et 2010 puis une relance de l'inflation du cours. Si la crise des pêches de 1993 et 1994 s'est déroulée dans une conjoncture favorable du point de vue des marchés pétroliers, les crises conjoncturelles qui se succèdent dès 1999 témoignent de la fragilité du secteur en situation de cherté du carburant

Figure 6 Evolution du prix mensuel du litre de gazole détaxé en euros courant



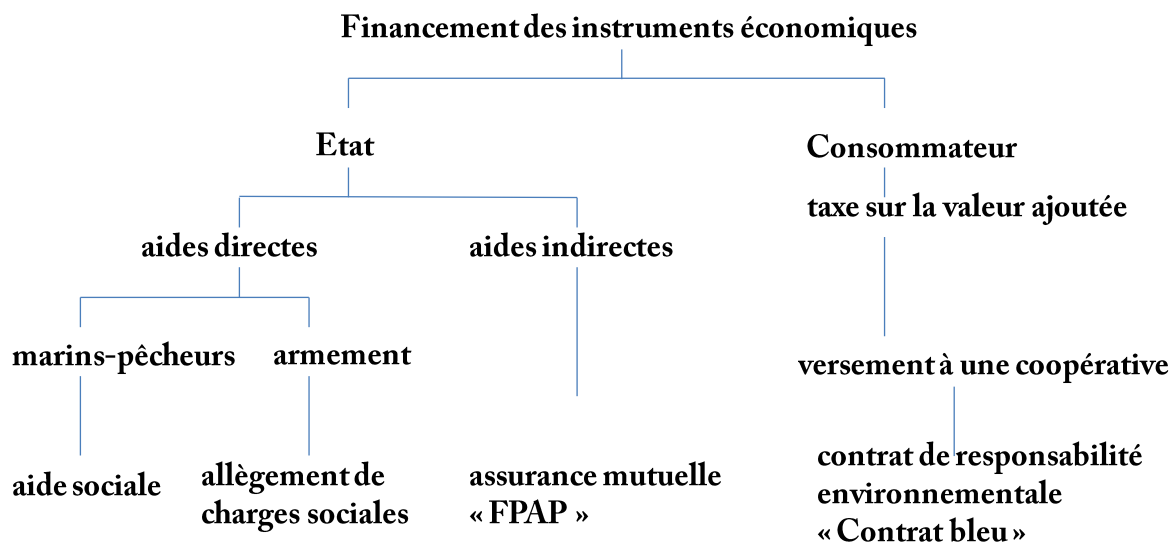
Source : élaboration propre d'après le Ministère de l'industrie

Les marins pêcheurs manifestent leur impuissance à trois reprises, en 1999-2001, 2004-2006 et 2007-2009, sollicitant l'Etat pour leur fournir une aide. Les réponses apportées par les autorités publiques créent de nouveaux sentiers de dépendance énergétique, révélant l'incapacité des armements à compenser la hausse du coût du carburant. Le récit de ces expériences douloureuses pour les navires les plus exposés, et donc les plus consommateurs en énergie, montre aussi la diversité des instruments économiques que l'Etat a mobilisés. La première surchauffe, de 1990 à 2001, coïncide avec le naufrage de l'Erika. La direction des pêches a retenu cet accident pour justifier auprès de la Commission européenne l'attribution d'aides aux pêcheurs, souvent très éloignés du lieu du naufrage. La seconde expérience de hausse du coût du carburant, de 2004 à 2006, conduit les professionnels à anticiper l'impact sur les résultats d'exploitation en créant un outil financier, le Fonds de Prévention des Aléas à la pêche – FPAP –. Les ressources insuffisantes des adhérents amènent l'Etat à participer financièrement à cet outil. Sur la troisième période, de 2007 à 2009, le sentier de dépendance ouvert par les autorités publiques consiste à taxer le consommateur sur ses

achats en produits de la mer dans les grandes surfaces, quelque soit l'origine du produit. Cette taxe contribue ensuite au financement de contrats pour une pêche responsable, les contrats bleus.

La synthèse des instruments économiques de compensation mobilisés par l'Etat au cours de ces trois crises successives indique une évolution dans la démarche (figure 7)

Figure 7 Evolution du prix mensuel du litre de gazole détaxé en euros courant



Source : élaboration propre

## 6. Efficacité et équité des politiques publiques de soutien

Cette intervention rappelle les événements clés de l'histoire récente des pêches maritimes, comme éléments structurants d'un sentier de dépendance des pêcheurs aux politiques publiques. Le poids de l'histoire dans la construction d'un sentier révèle bien souvent un comportement adaptatif renforcé par les habitudes répétées au cours du temps. Pourtant, la présence permanente des pouvoirs publics auprès de la profession n'a pas modifié la trajectoire de redimensionnement des flottilles françaises, ce qui pose la question de la justification du soutien public et de son efficacité.

Le bilan des politiques publiques en soutien au secteur des flottilles de pêche pose trois questions, celle de l'efficacité des instruments, leur équité inter et intra-générationnelle et le respect des règles concurrentielles.