

## 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*<sup>1</sup> que de leur *surexploitation* (Académie des sciences, 2003). L’étude des performances économiques des entreprises de pêche répond au thème de l’exploitation. L’économie industrielle, inspirée par les travaux d’Alfred Marshall à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, fournit un cadre méthodologique pour évaluer les résultats d’une industrie. Mais c’est davantage une autre branche de l’économie, celle construite sur le thème des ressources naturelles renouvelables, qui retient le cas des pêcheries dans ses démonstrations. En effet, le phénomène récurrent de la surcapacité des flottes de pêche provoque couramment une surexploitation des stocks avec un régime d’*accès libre* ou mal régulé.

Il existe une autre porte d’entrée à la connaissance du monde *halieutique* celle 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. Les politiques publiques d’encadrement des flottilles ont davantage emprunté un régime de transition qu’un régime de rupture pour tenter de déverrouiller un schéma institutionnel encastré dans la mémoire collective.

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 États membres. Le caractère contraignant des plans de diminution de navires ne s’impose qu’au début des années 1990. La Commission européenne place les États membres sur une trajectoire de redimensionnement des flottilles visant à réduire la base productive. La feuille de route gérée par l’administration communautaire explique la forte contraction des flottilles de pêche européennes sur trois décennies. Au cours de cette période, les marins pêcheurs ont sollicité

1. Les termes en italiques sont définis dans le glossaire en fin d’ouvrage.

l'intervention des pouvoirs publics sans pour autant modifier la trajectoire de l'évolution de la flotte.

C'est dans un contexte d'urgence au début des années 1990 que le gouvernement propose des mesures d'aides exceptionnelles pour limiter les mouvements de navires. La crise des pêches de 1993 et 1994 amène l'État à définir de nouveaux outils de gestion de crise pour sauver des entreprises d'un marasme aux causes multiples et mal identifiées. Les événements vécus par la profession ont abouti à une restructuration du secteur au milieu des années 1990, renforçant la dépendance des pêcheurs aux politiques publiques de soutien. La gestion des conflits successifs liés à l'élévation du coût du carburant dans les années 2000 apporte des arguments convaincants à une forme de dépendance aux *institutions* nationales en période de troubles économiques. Sans l'avouer explicitement, le maintien de la paix sociale demeure le principal objectif recherché par l'État. L'histoire économique des pêches maritimes à Saint-Pierre-et-Miquelon fournit un autre exemple de dépendance aux politiques publiques en partie lié à l'effondrement du stock de morue et à la délimitation des eaux entre la France et le Canada. Les communautés côtières ne disposent que rarement d'opportunités de reconversion industrielles. Dans le cas des petites économies insulaires telles que l'archipel de Saint-Pierre-et-Miquelon, les alternatives économiques sont encore plus rares compte tenu de l'isolement géographique.

Cet ouvrage rappelle les événements clés de l'histoire récente des pêches maritimes, comme éléments structurants des relations des marins pêcheurs avec leurs institutions. Le poids de l'histoire dans la mise en place d'un sentier de dépendance révèle bien souvent un comportement adaptatif en corrigeant les erreurs du passé. Toutefois, la présence permanente des pouvoirs publics auprès de la profession n'a pas modifié la trajectoire de redimensionnement des flottilles européennes. En effet, le maintien des activités des pêches maritimes se situe principalement dans les politiques publiques d'aménagement des *pêcheries* dont l'objectif repose sur l'ajustement de la *capacité de pêche* au *stock* disponible. Les changements institutionnels ont été nombreux au cours des trois décennies de la PCP, que ce soit dans les régimes d'aides, de définition des *droits d'accès*, de l'organisation du *marché des produits de la mer*. La dépendance des entreprises de pêche s'accroît en période de troubles économiques, sous l'effet de la concurrence du marché international ou du renchérissement du prix du pétrole. Si l'appel à l'État relève pour une partie des acteurs d'expériences subies, les moments de crise créent aussi des opportunités pour renouveler le cadre institutionnel d'aménagement des pêcheries.

Les publications consacrées à une approche historique des pêches maritimes en France sont rares (Meuriot, 1985 ; Mollat, 1987) même si de nombreux travaux sur le sujet offrent un regard régional (Couliou, 1997 ; Talidec *et al.*, 2009), sectoriel (Guillotreau *et al.*, 2008) ou géographique (Chaussade et Corlay, 1990 ; Rey *et al.*, 1997).

La prise en compte des pratiques de pêche sur l'ensemble des façades maritimes demeure un exercice difficile. Les modes de production sur les côtes de la mer du Nord, de la Manche, de l'Atlantique et de Méditerranée offrent une grande diversité dans les *techniques de capture*, l'architecture des navires, les circuits de commercialisation. La description de cet ensemble de pratiques à l'échelle de toutes les façades maritimes françaises s'appuie sur la mobilisation d'un nombre considérable de sources d'informations qualitatives et quantitatives ainsi que sur différents champs disciplinaires. L'ouvrage propose une perspective économique mais se nourrit de bases de données relevant de la biologie marine sur les espèces exploitées, de la technologie des pêches concernant les engins de capture, du droit communautaire sur les règlements d'accès aux pêcheries, de l'histoire contemporaine par la revue d'archives du journal *Le Marin*.

Ce livre s'articule autour de sept chapitres. Le premier chapitre apporte des éléments descriptifs sur la trajectoire des flottilles en France métropolitaine. La *politique structurelle* de la Commission européenne a fixé des objectifs de réduction des capacités de pêche à tous les États membres sur la base de *plans d'orientation pluriannuels* de 1983 à 2002, puis sur une base annuelle par segment de flottille. L'évolution de la population de marins pêcheurs et celle des navires décrit une trajectoire nationale de rétrécissement de la base productive surtout depuis le début des années 1990. Afin de rendre plus accessible la lecture des informations quantitatives sur les flottilles et les marins pêcheurs au cours de la période d'étude de 1983 à 2013, quatre grands territoires sont identifiés : la façade Manche et mer du Nord (hors Bretagne Nord), la côte Atlantique (hors Bretagne Sud), la façade méditerranéenne. Les deux façades maritimes bretonnes (Manche occidentale et Atlantique) sont réunies pour en faire un des quatre territoires dans cet ouvrage. Ce regroupement respecte un équilibre statistique du nombre de navires, illustrant les trajectoires régionales. Le territoire de Saint-Pierre-et-Miquelon sort du cadre européen de la politique commune de la pêche. Le récit de son histoire est guidé par les mêmes principes : une perspective économique sur une période d'étude identique nourrie par une solide base de données.

Le deuxième chapitre présente l'état des productions des ressources halieutiques. À une échelle agrégée, nationale ou régionale, les statistiques de débarquement ne rendent pas compte de la diversité des métiers de la pêche. L'analyse des prix payés au premier producteur montre certes des tendances moyennes, mais elles masquent les réalités vécues à l'intérieur d'un cadre régional. Ce chapitre propose ainsi une lecture spécifique à chaque territoire local, précisant le panier ou « portefeuille » d'*espèces ciblées* par les flottilles. Si les trajectoires au sein de chaque grande façade maritime reflètent la trajectoire suivie à l'échelle nationale, l'analyse à une échelle locale définie par le *quartier maritime* apporte d'autres éléments permettant de nuancer l'analyse et de donner une perspective plus proche de la réalité telle qu'elle peut être vécue par les

acteurs de la pêche. Certains quartiers ont su conserver une dynamique en limitant la perte de leurs effectifs en navires et marins. Le niveau des *débarquements* de poissons et crustacés a parfois même connu une évolution positive. D'autres ports de pêche ont subi une forte érosion des volumes débarqués. On le remarque surtout pour d'anciens ports de *pêche industrielle*, comme à Lorient, Concarneau, Douarnenez, Boulogne et La Rochelle.

Le troisième chapitre retrace les événements majeurs survenus au cours de la première phase de la politique commune de la pêche (1983-1992). Il décrit les premiers pas de la PCP avec un régime d'aides à l'investissement dans de nouvelles unités de pêche. Le cadre juridique communautaire autorisait les États membres à l'apport de financement public, complété par une part européenne et une contribution des collectivités territoriales (Boncœur *et al.*, 2000). Cette politique structurelle a renforcé la dépendance des armements aux subventions, orientant la trajectoire vers une augmentation de la pression de pêche. Il a donc été difficile d'expliquer aux bénéficiaires l'arrêt progressif du régime d'aides à la construction. Des mécanismes d'auto-renforcement exerçaient pleinement leurs effets pour accroître la dépendance des entreprises de pêche au financement public. Aussi, la trajectoire de redimensionnement des flottilles européennes reste hésitante, laissant une marge de manœuvre aux États membres pour conserver et parfois accroître la capacité de capture. Le changement de cap annoncé dès 1988 par la limitation de l'accès aux pêcheries et l'application du premier *plan de sortie de flotte* en 1991 est un premier signe avant-coureur de la crise des pêches de 1993 et 1994.

Le quatrième chapitre couvre ces deux années de lutte, en ouverture à la deuxième phase de la PCP (1993-2002). Sous une pression sociale forte, l'État propose des mesures d'aide d'urgence pour les entreprises les plus en difficultés. Un plan de gestion financière pour l'avenir des armements accroît la dépendance du secteur avec les pouvoirs publics. Un comité de restructuration étudie les cas les plus critiques nécessitant soit un rééchelonnement de la dette ou un apurement du patrimoine lorsque le propriétaire d'un navire n'est plus en capacité de rembourser ses fournisseurs et créanciers. Les éléments déclencheurs de la crise des pêches de 1993 et 1994 sont d'ordres structurels – endettement, statut juridique de l'entreprise, structure de marché –, amplifiés par des facteurs conjoncturels avec le jeu des parités monétaires. L'examen détaillé de ces éléments aide à mieux cerner les faiblesses du secteur. En complément de la restructuration de la *pêche artisanale*, l'État a promulgué une loi d'orientation à la pêche en 1997.

Le chapitre v dévoile les instruments économiques expérimentés par les entreprises de pêche pour réduire l'impact du coût de l'énergie sur les *comptes d'exploitation*. Des mouvements de contestation se succèdent sur les ports, par un effet de contagion. Les marins pêcheurs exigent l'intervention des pouvoirs publics pour réduire l'effet de l'augmentation du prix du pétrole sur leurs

revenus. À trois occasions des régimes temporaires d'aides sont proposés. Le premier régime (1999-2001) coïncide avec le naufrage du pétrolier Erika sur la côte Atlantique. L'État procède, assez classiquement, à des allègements de charges sociales. Le deuxième dispositif (2004-2006) conduit la profession à expérimenter un nouvel instrument, le Fonds de prévention des aléas à la pêche, dont la charge financière a principalement reposé sur la puissance publique. La profession et l'État testent d'autres instruments économiques au cours de la troisième crise du carburant (2007-2009), une taxe sur la vente du poisson auprès du consommateur final et l'établissement de contrats pour une pêche responsable. La protection offerte par l'État aux producteurs les plus démunis face au renchérissement du prix du carburant n'a qu'un caractère temporaire. Les pouvoirs publics épuisent l'arsenal des instruments de protection : taxe au consommateur, allègement de cotisations des producteurs, participation à un outil financier, contrat de responsabilité environnementale. Sans modifier la trajectoire d'ajustement des capacités de pêche à la ressource disponible, ces trois régimes successifs répondent à l'emprunt temporaire d'un sentier de dépendance aux instruments économiques financés par l'État.

À la fin des années 2000, le mode de gouvernance exploité sur ces multiples crises structurelles et conjoncturelles n'apporte plus de réponses satisfaisantes. La réorganisation de la filière devient incontournable en accordant un rôle majeur aux *organisations de producteurs*. La reconnaissance de *droits individuels* pour l'accès à la ressource, par la publication d'un arrêté en 2006, trace une nouvelle voie dans le partage des richesses halieutiques. Le chapitre VI reprend les faits majeurs d'une réorganisation de l'industrie motivée par une nouvelle gestion des droits de pêche et des formes plus adaptées de commercialisation des produits débarqués.

Le chapitre VII est consacré à l'histoire économique de Saint-Pierre-et-Miquelon de 1983 à 2013. Les statistiques de production sur la morue de Terre-Neuve et d'Islande racontent une histoire séculaire de la grande pêche hors du cadre européen. Si le lien économique est bien réel avec les quartiers maritimes de Boulogne, de Fécamp et de Saint-Malo sur la période d'étude, la gestion des stocks de morue au large de l'Islande et au Canada sort du domaine de la politique commune de la pêche. C'est donc par l'archipel de Saint-Pierre-et-Miquelon que l'ouvrage intègre une partie de l'histoire de la grande pêche, racontée par Anita Conti dans ses *Racleurs d'Océans* (Conti, 1952) et Jean Recher dans *Le grand métier* (Recher, 1977). La communauté de l'archipel a saisi une opportunité juridique incluse dans un accord entre la France et le Canada datant de 1972 pour investir dans une flottille de chalutiers industriels. L'instauration d'une *zone économique exclusive* canadienne en 1977 ne prive pas les Saint-pierrais d'un accès aux stocks de morue. De 1980 à 1992, l'exploitation de la pêcherie de morue par des chalutiers industriels assure à l'archipel une moindre dépendance financière à l'égard de la métropole, par la création d'emplois en mer et à terre.

La décision du tribunal de New York sur la délimitation des eaux internationales en juin 1992 et l'application en juillet de la même année du *moratoire* sur la pêche à la morue par le gouvernement fédéral du Canada bouleversent l'économie insulaire. Saint-Pierre-et-Miquelon cherche une reconversion sans toutefois abandonner totalement le secteur des pêches.

L'ouvrage s'achève sur une problématique soulevée au cours des années 2000 dans le cadre de la préparation de la nouvelle PCP, celle des droits de pêche. Les États membres ont progressivement procédé à une individualisation de ces droits, sans autoriser un transfert par le marché. La lutte contre le suréquipement et la surexploitation des stocks exploités ont rendu inévitable une gestion des quotas par navire.