



## Économie rurale

Agricultures, alimentations, territoires

329 | mai-juin 2012

329

---

# L'évolution de la régulation de la filière pêche dans le contexte européen. *Externalités économiques et politique publique*

*The evolution of the French fishing industry governance against the European regulatory framework: economic externalities and policy-making*

Thomas Debril

---



### Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/economierurale/3416>

DOI : 10.4000/economierurale.3416

ISSN : 2105-2581

### Éditeur

Société Française d'Économie Rurale (SFER)

### Édition imprimée

Date de publication : 30 mai 2012

Pagination : 3-15

ISSN : 0013-0559

### Référence électronique

Thomas Debril, « L'évolution de la régulation de la filière pêche dans le contexte européen. *Externalités économiques et politique publique* », *Économie rurale* [En ligne], 329 | mai-juin 2012, mis en ligne le 30 mai 2014, consulté le 19 avril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/economierurale/3416> ; DOI : 10.4000/economierurale.3416

---

# L'évolution de la régulation de la filière pêche dans le contexte européen

## *Externalités économiques et politique publique*

Thomas DEBRIL • INRA, UMR AGIR, Agrosystèmes et agricultures, Gestion des ressources, Innovations et Ruralités, Toulouse

La filière de la pêche a connu ces dernières années une profonde agitation. Alors que les scientifiques alertent depuis déjà un moment les responsables politiques sur l'épuisement de la ressource halieutique, la Commission européenne a sanctionné lourdement la France, en 2005, pour l'importance du poisson sous-taille pêché par ses marins<sup>1</sup>. Le ministère de l'Agriculture et de la Pêche a, du même coup, décidé de renforcer son dispositif de surveillance des pêches entraînant par là même un important mouvement de grogne de la part des pêcheurs. Ce récent contentieux avec l'Europe nous a paru constituer un moment privilégié pour saisir les logiques d'actions sous-jacentes à la régulation de la filière et interroger la mise en œuvre de la politique des pêches travaillant à cette « gestion durable de la ressource ».

Pour appréhender la mise en œuvre de la politique des pêches, nous défendrons d'abord l'idée qu'il faut comprendre les mécanismes qui participent de l'épuisement de la ressource. De nombreux éléments d'explication ont été avancés. Certains observateurs, privilégiant les facteurs technico-économiques qui poussent à la surexploitation des fonds, ont d'abord montré que les marins pêcheurs disposent non seulement de moyens de prélèvements de plus en plus perfectionnés pour localiser et capturer le poisson, mais qu'ils sont aussi fréquemment contraints d'accroître l'effort de pêche pour rembourser les institutions de crédit qui les ont aidé à acquérir un matériel extrê-

mement coûteux (Catanzano *et al.*, 1993). D'autres observateurs préfèrent, quant à eux, pointer du doigt le système de rémunération à la part qui, en transférant les risques financiers associés à la mauvaise vente sur l'ensemble de l'équipage et en stimulant l'appât du gain des producteurs, encourage encore la course aux poissons (Couliou, 1998). D'autres analystes, laissant de côté les arguments d'ordre technico-économique qui poussent à maximiser les prélèvements, préfèrent plutôt pointer du doigt les failles du dispositif européen de gestion des pêcheries et les dysfonctionnements des réseaux politico-scientifiques visant au contraire à limiter les captures. Alors que les décideurs de la Commission européenne peuvent être tentés de remettre en cause la scientificité des résultats produits par les biologistes et de limiter l'importance de leurs préconisations pour protéger les intérêts de leurs pêcheurs (Bonœur et Mesnil, 2000), les halieutes peuvent être amenés à quitter leur posture scientifique pour peser plus directement sur les mesures de gestion et conduire ainsi à des controverses décrédibilisant les mesures de la Commission auprès des professionnels (Catanzano et Rey, 1997 ; Garcia, 1989 ; Deldrève, 2004).

Pour autant, en dépit de l'apport indéniable de ces deux types de contributions, peu de travaux ont directement relié l'épuisement des ressources à l'organisation concrète de la filière. C'est bien cette organisation du marché des produits de la pêche que nous examinerons à partir des ports de Bretagne sud en mobilisant la méthodologie

1. CJCE 12 juillet 2005, aff. 304/02 Commission contre France.

de l'analyse stratégique des organisations (Crosier et Friedberg, 1977 ; Musselin, 2005). Précisons ici que nous avons choisi de suivre les produits issus du quartier des affaires maritimes du Guilvinec, pratiquant une pêche artisanale au chalut, aussi bien côtière que hauturière. Les produits, une fois débarqués, sont vendus aux enchères, sous criée, à des mareyeurs qui approvisionnent ensuite les différents circuits de commercialisation et notamment les enseignes de la grande distribution. À partir d'une analyse portant sur la nature des échanges entre ces différents acteurs<sup>2</sup>, nous montrerons d'abord que si le marché parvient à réconcilier une offre et une demande qui évoluent sur des registres et des temporalités contrastés, c'est qu'il parvient simultanément à externaliser sur les marins pêcheurs les coûts de son fonctionnement (Tanguy, 2006). Suivant sur ce point la démonstration de Dupuy et Thøenig (1983), nous montrerons que les marins, en payant une grande part des « coûts de la coopération » (Friedberg et Musselin, 1999) entre les centrales d'achats de la grande distribution et les mareyeurs, ont choisi de se détourner du marché plus aval pour adopter une stratégie consistant à maximiser les captures plus amont. Dans cette perspective, la course aux poissons bien thématisée par les économistes du monde halieutique s'interrogeant sur la production optimale d'un bien commun (Boncœur et Troadec, 2006) et la gestion d'une ressource de plus en plus menacée (Jagot et Perraudau, 2006) apparaît bien comme le produit de ce qui se joue plus aval, au cœur de l'or-

2. Une centaine d'entretiens a été réalisée aussi bien auprès des marins-pêcheurs, côtiers ou hauturiers, que des mareyeurs et de leur clientèle, qu'il s'agisse de la grande distribution (centrale d'achat et points de vente), des grossistes ou des détaillants. Cette enquête, qui a fait l'objet d'une thèse de sociologie soutenue en 2007 à Sciences Po, a été complétée depuis par une quinzaine d'entretiens auprès des différents acteurs institutionnels, des agents locaux des affaires maritimes jusqu'à la direction des pêches du ministère.

ganisation marchande (Debril, 2000 ; Guilloireau *et al.*, 2008).

C'est à partir de ce résultat que nous pourrions relire les difficultés associées à la mise en œuvre de la politique commune des pêches qui apparaît avant tout concentrée sur l'offre (Lequesne, 2001). Qu'il s'agisse, en effet, de limiter l'effort de pêche et de rationaliser les contrôles dans une perspective coercitive par les traditionnels Taux admissibles de captures (TAC) répartis en quotas pour les différents États membres ou qu'il s'agisse d'expliquer aux marins, dans une perspective à visée davantage pédagogique, la nécessité de limiter les captures, ce sont bien les marins pêcheurs qui apparaissent comme la principale cible de l'action publique.

Après avoir montré la manière dont les organismes de surveillance et de contrôle des pêches travaillent au cadrage toujours plus serré des pratiques des marins, nous montrerons comment ces derniers parviennent à retrouver des marges de manœuvres à l'égard d'une réglementation toujours plus contraignante. Si nous retrouvons sur ce point le traditionnel arrangement entre paix sociale et tolérance en matière d'infraction, l'agitation du monde maritime de ces dernières années nous semble renvoyer à un changement dans la mise en œuvre de la politique publique. Le contentieux France Europe n'a pas mis fin à l'inévitable autonomie que nous donnons traditionnellement à voir les bureaucraties de proximité (Dubois, 1999). Nous défendons toutefois l'idée qu'il a permis à l'administration centrale de reprendre en main le pouvoir discrétionnaire des agents de terrain en matière de contrôle. L'agitation des marins nous apparaît ainsi comme le produit conjugué de la logique socio-économique de l'externalisation des coûts de la coopération qui participent de l'épuisement de la ressource et des initiatives sociopolitiques mises en œuvre pour y remédier. Ce sont bien ces deux types de mécanismes qui, pris ensemble, nous semblent être à l'origine

d'une grande part de l'agitation que peuvent connaître les territoires côtiers mais aussi des difficultés associées à la mise en œuvre territorialisée de la politique des pêches.

### Les ressorts de la coopération entre mareyeurs et distributeurs

Près de 70 % des achats des ménages sont aujourd'hui réalisés auprès des grandes et moyennes surfaces. Si le législateur est intervenu rapidement pour encadrer la croissance extensive de la grande distribution (Moati, 2001), par l'intermédiaire de textes portant aussi bien sur la liberté des prix et de la concurrence<sup>3</sup> que sur les règles du jeu en matière d'urbanisme commerciale<sup>4</sup>, le durcissement de la législation ne s'est pas accompagné d'une redistribution des cartes en faveur des producteurs (Allain et Flochel, 2001). Plus que cela, il a contribué à figer la position dominante de la grande distribution (Glais, 1998), a encouragé les phénomènes de concentration entre les différentes enseignes (Conseil de la concurrence, 1997) et s'est traduit par la création d'importantes centrales d'achats (Rey et Tirole, 2000) pesant lourdement sur la diversité des entreprises de mareyage plus amont. Après avoir décrit comment les acheteurs de centrales réalisent leurs commandes, nous montrons les marges de manœuvre dont disposent les mareyeurs dans leurs négociations avec ce type d'interlocuteurs.

#### 1. La grande distribution face à l'incertain et au manque de volume

Les acheteurs de la grande distribution découvrent chaque jour les cours du marché en se connectant sur Internet pour consulter les offres qui leur sont faites par les mareyeurs. Le premier travail des acheteurs en centrale consiste à appréhender, de la

manière la plus fine possible, l'importance de l'offre des différents produits débarqués sur les différentes criées du littoral comme sur les ports étrangers. Ces ports n'ont pas tous la même taille et ne sont pas fréquentés par des flottilles pratiquant le même métier dans les mêmes zones de pêche. Les acheteurs s'appuient sur les spécificités de chaque région pour en déduire les débarquements les plus probables. Selon l'importance des espèces débarquées sur les plus grosses criées, ils extrapolent la tendance plus globale du marché. La saisonnalité des poissons se traduisant par une régularité des débarquements de certaines espèces, sur certains ports, à certaines époques, complète encore l'idée que les acheteurs peuvent se faire des apports. Les mareyeurs implantés sur les criées où les captures risquent d'être particulièrement abondantes sont susceptibles d'être particulièrement bien placés en prix. Les acheteurs cherchent avant tout à lisser les fluctuations des apports et à détecter les pénuries d'approvisionnement, le plus tôt possible, pour être en mesure de se retourner vers un port où les débarquements sont plus abondants.

Les fluctuations de cours ne sont pas simplement à rechercher du côté d'une offre toujours soumise aux aléas climatiques mais aussi du côté de la demande et des commandes des différents points de vente qu'ils sont chargés d'approvisionner. Les acheteurs s'appuient sur les statistiques qu'enregistrent les logiciels informatiques dont ils sont équipés pour visualiser l'historique de leurs besoins. Ils appréhendent ainsi les quantités nécessaires à l'approvisionnement du parc de magasins dont ils ont la charge, aux différents jours de la semaine, estiment les réactions des chefs de rayon aux fluctuations de cours concernant les différentes espèces. Les acheteurs cherchent à éviter non seulement la rupture d'approvisionnement mais aussi la multiplication des petites commandes. Alors que la massification des volumes peut conduire,

3. Comme en témoigne l'ordonnance Balladur de 1986, reprise par la loi Galland dix ans plus tard.

4. Comme en témoigne la loi Royer de 1973, renforcée par la loi Raffarin de 1996.

à partir d'un certain seuil, à une augmentation des cours sous criée, la diversification des origines entraîne des coûts logistiques particulièrement élevés. Pour résoudre cette contradiction, les acheteurs cherchent à réserver les volumes avant la concurrence.

*« Avant on arrivait sur le marché avec des commandes fermes à 10 heures. On a pu s'apercevoir qu'on perdait 8 à 10 % des volumes qu'on pouvait vendre en magasin. On a vu l'importance de la pénurie sur le chiffre d'affaires. Plus un volume est important sur l'activité logistique, et plus le coût baisse. Si on sent qu'on peut acheter, qu'on peut dégager tel et tel volume, il faut absolument devancer les passages d'ordres aux fournisseurs, on se pose avant la concurrence pour avoir les volumes. »*

Un acheteur centrale

Il est vrai que les commandes des acheteurs en centrales sont si importantes qu'elles entraînent fréquemment de brutales pénuries de marchandises se traduisant par de soudaines augmentations de cours sous criée. Le moment où les acheteurs s'engagent sur des quantités est un élément fondamental du prix qu'ils sont susceptibles d'obtenir. Les acheteurs réservent des volumes aux mareyeurs avant de disposer des commandes fermes des magasins. Ces précommandes constituent une grande part de l'expertise de ces acheteurs cherchant à éviter les ruptures d'approvisionnements catastrophiques pour les chiffres d'affaires et les marges des points de vente. Toutes les enseignes tenant le même raisonnement, on assiste à une course aux volumes des différents acheteurs qui, s'ils se positionnent tardivement sur le marché, risquent d'être confrontés à une raréfaction du produit et à l'augmentation des cours qui lui est inévitablement associée.

## 2. L'expertise du mareyeur : stabiliser les débarquements

Alors que cette course aux volumes fait de la capacité des acheteurs à anticiper les commandes des points de vente un élément essentiel de la lutte concurrentielle à laquelle se livrent les différentes enseignes, les

mareyeurs indiquent de leur côté qu'ils doivent désormais envoyer les prix et produits qu'ils proposent chaque matin par l'intermédiaire de leur feuille de cours la veille de la vente sous criée. Si les mareyeurs doivent désormais s'engager sur des prix de vente avant même d'avoir réalisé leurs achats, on comprend qu'une ressource essentielle de la négociation qu'ils entretiennent avec les acheteurs réside dans leur capacité à convertir l'incertitude de l'offre des marins pêcheurs en approvisionnement davantage stabilisé. Ce travail qui relève fréquemment du patron de l'entreprise prend une double forme (Debril et Saint Laurent, 2003).

Il s'agit d'abord d'un travail d'anticipation mobilisant une connaissance très pointue de l'amont. Les mareyeurs du pays bigouden cherchent tout d'abord à appréhender, de la manière la plus fine possible, les volumes des différents produits débarqués. Les mareyeurs s'informent des cours du poisson sous la criée de Boulogne sur Mer par laquelle transitent notamment les produits d'Europe du nord et se font faxer les prix des mareyeurs étrangers implantés sur les plus grosses places européennes. Ils cherchent par ailleurs à être présents sous différentes criées. Être implanté sur différents ports permet avant tout de jouer des différences de cours pour optimiser ses achats et se trouver placé, au moment de la vente, par rapport à la concurrence et de rechercher la complémentarité des apports : complémentarité dans les espèces débarquées ou dans les quantités lorsque le tonnage est insuffisant et que les prix peuvent alors évoluer à la hausse. La vente à la criée génère par ailleurs de l'information en concentrant offre et demande en un même lieu. Compte tenu de l'opacité entretenue par des pêcheurs nomades dispersés dans l'espace maritime, la criée est essentielle à une meilleure appréhension du marché. Les mareyeurs s'appuient sur une connaissance très fine des flottilles leur permettant de faire le lien entre le nom du bateau annoncé à la vente et les apports

effectivement débarqués. Tous les marins n'accordent pas la même attention au poisson. Certains le tassent trop dans les cales ou le glacent mal. D'autres placent les belles pièces sur le dessus des caisses. Les mareyeurs complètent enfin leur connaissance des apports en venant, avant la vente, estimer à la vue les produits mis en ligne. Ils obtiennent alors une connaissance tardive mais fiable du produit qui leur permettra d'anticiper le déroulement de la vente en elle-même. Les mareyeurs profitent fréquemment de ce moment pour contacter certains de leurs clients qui, en étant implantés sur de grosses places étrangères ou en travaillant certains produits spécifiques, leur permettent de compléter et d'actualiser leur connaissance des apports comme des cours européens. Mareyeurs et clients apparaissent ici comme des alliés travaillant ensemble à la réduction de l'incertain.

*« En général, moi je vais une heure avant pour voir tout ce qu'il y a sous la criée. Tous les lots qui sont sous la criée sont relevés et pointés. Et puis les clients donnent l'information aussi. Ils nous disent attention, il y a tel prix, moi c'est notamment le cas avec un client grossiste italien qui fait certains produits spécifiques comme les écorchés, il me dit en début d'année, fais attention Fabien, il y en a en ce moment en Irlande et en Écosse et c'est tel prix. »*

Un mareyeur

Les mareyeurs ne limitent pas simplement l'incertitude des apports par un travail d'anticipation qui précède et déborde largement la vente sous criée. Ils travaillent aussi à la réduction de ses effets. Il s'agit aussi de se doter de cordes de rappels destinées à compenser les effets de l'opacité. C'est tout l'intérêt des ententes que l'on retrouve en périphérie des criées. Les mareyeurs s'entendent notamment pour éviter de surenchérir sur un lot et partager ensuite la marchandise à un prix plus avantageux leur permettant d'être placés par rapport à la concurrence au moment de la vente. Cette pratique est particulièrement tentante pour les petits mareyeurs ne dispo-

sant pas de la clientèle suffisante pour se porter acquéreur de gros lots. Ils élargissent ainsi la palette des produits qu'ils pourront proposer aux clients puisque seuls, ils n'auraient pas pu acheter un lot trop important pour eux. En confiant leurs achats à d'autres mareyeurs, ils couvrent par ailleurs un nombre plus important de criées. Les mareyeurs ne s'entendent pas simplement pour faire face aux fluctuations erratiques de l'offre, ils s'entendent aussi pour faire face aux fluctuations du marché. Lorsque les commandes de la clientèle sont particulièrement importantes, les mareyeurs, et tout particulièrement ceux qui travaillent avec les centrales d'achat, s'entraident pour fileter par exemple d'importantes quantités de marchandise et respecter ainsi les heures de départ des camions frigorifiques. Ces ententes nous montrent la manière dont les mareyeurs assurent le dépannage d'une clientèle qui a sous estimé ses besoins et assurent une prestation de service évidemment très appréciée. Ces mareyeurs, et tout particulièrement ceux qui travaillent avec la clientèle des détaillants et des magasins franchisés de la grande distribution, évitent ainsi de mettre en rupture leur clientèle, assurent un suivi dans leurs livraisons, et parviennent à répondre à une commande spécifique portant sur un produit particulier. De manière symétrique, ils s'entendent aussi pour faire face à des commandes moins importantes de la clientèle. Ils évitent ainsi de resservir un produit stocké en chambre froide et contribuent à pérenniser ces relations avec les mareyeurs voisins qui pourront les dépanner à leur tour.

*« Avec ton bac de 100 kilos, tu t'arranges tout de suite. Moi, j'ai besoin d'un coffre, tu peux me le céder, oui bon on fait une cession. On s'arrange entre mareyeurs comme ça. [...] Enfin ça c'est de l'entente, c'est l'idéal. Là par contre je fais toujours le prix d'achat plus 5 % pour les taxes, parce que moi je cède un jour mais le lendemain c'est peut-être moi qui aura besoin de produits. »*

Un mareyeur

Qu'il s'agisse de valoriser cette stabilisation de l'offre dans le cadre de relations pérennes avec les acheteurs de la grande distribution ou de résister à une pression tarifaire en mobilisant l'incertitude des apports, c'est bien cette capacité à convertir une offre incertaine et erratique en une offre davantage stabilisée que les mareyeurs valorisent dans leurs relations à la clientèle. De leur côté, c'est bien une stabilité de la demande et la reconduction de leurs commandes que les acheteurs de la grande distribution valorisent auprès des mareyeurs, qui peuvent ainsi optimiser leurs achats. Ces arrangements par lesquels mareyage et grande distribution échangent une stabilité des livraisons contre une stabilité des commandes constituent l'affinité sous-jacente que l'on peut observer entre ces deux acteurs et participe largement du caractère intégré de notre système marchand. Si les statistiques de l'interprofession confirment largement les propos de l'Union du mareyage français pointant aisément du doigt les difficultés auxquelles sont confrontées la diversité des ateliers de mareyage (FranceAgriMer, 2009), les relations que l'on peut observer entre les enseignes de la grande distribution et les mareyeurs nous semblent poser les bases de ce contraste que l'on peut observer entre les opérateurs de l'aval profitant de leurs relations privilégiées à la demande finale pour réaliser leur marge, et les difficultés des opérateurs plus amont, et notamment des marins pêcheurs, encore trop coupés du marché.

### **La double stratégie des marins De l'opacité des apports à la maximisation des captures**

Les relations entre grande distribution et mareyeurs ne sont pas sans conséquences sur les prix pratiqués sous criée et sur la manière dont les marins pêcheurs perçoivent le marché. Nous pouvons désormais montrer comment les marins pêcheurs s'adaptent aux fluctuations de cours. Nous verrons qu'ils minimisent d'une part leurs annonces en direction du marché et entretiennent ainsi une opacité

autour de l'offre et qu'ils intensifient d'autre part leurs efforts plus amont en direction de la ressource. Entre l'incertain climatique conditionnant les captures et l'incertain marchand conditionnant leur valorisation, les marins pêcheurs de Bretagne sud ont choisi de privilégier pour une grande part les stratégies tenant à la maximisation des prises.

#### **1. Minimiser les annonces en direction du marché**

Les marins pêcheurs, en reconnaissant que leur intérêt à la vente n'est pas celui du mareyeur à l'achat, entretiennent une relative opacité autour de leurs captures. L'opacité des apports est traditionnellement à rechercher du côté de la concurrence à laquelle se livrent les marins pêcheurs. L'annonce des captures apparaît risquée à de nombreux producteurs qui ne souhaitent pas révéler aux équipages concurrents les rendements de leur zone de pêche. Si les zones géographiques exploitées par les flottilles sont bien connues des professionnels, les rendements de ces zones, à un moment précis, restent relativement incertains. Annoncer à la criée les espèces et les quantités que l'équipage est en train de pêcher revient à prendre le risque qu'un équipage concurrent intercepte le message. Si l'annonce des captures par mail est venue récemment limiter les phénomènes d'écoutes entre bateaux, l'opacité des apports tient surtout à la relative méfiance des patrons pêcheurs qui craignent que les mareyeurs utilisent ces annonces pour sous-payer par exemple les poissons pêchés en début de marée, c'est-à-dire moins frais. Assurés de la disponibilité des produits, les mareyeurs seraient susceptibles de s'entendre pour emporter la marchandise au plus bas prix.

*« Pour moi ce que je vois c'est que quand on annonce les apports à mi-marée par exemple, tel ou tel avoir en cale, le truc logique, c'est que le mareyeur à l'autre bout il doit commencer à vendre ta pêche. Or on se demande si le mareyeur justement il n'a pas l'autre réflexion : je sais que j'aurai ça, donc ce n'est pas la peine que j'achète, je sais que j'aurai. »*

Un pêcheur hauturier

Les marins pêcheurs montrent, par ailleurs, fréquemment un sentiment d'impuissance par rapport au prix du poisson sous criée. Ainsi, si la plupart des marins écoutent les cours à la radio, si quelques-uns en tiennent compte pour venir débarquer leur pêche un jour où celle-ci sera le mieux valorisée, la plupart avouent leur impuissance par rapport à un marché qui leur échappe et préfèrent jouer l'effet de surprise. Il est vrai que les fluctuations de cours engendrant des différences de chiffre d'affaires importantes entre les bateaux à la vente un même jour, pour le même travail, n'encouragent pas les producteurs dans ce sens et renforcent encore ce sentiment d'impuissance. Les marins pêcheurs, coincés entre l'incertitude d'une activité de cueillette comme la pêche et l'incertitude des fluctuations marchandes sous criée, ne s'impliquent pas d'avantage dans la mise en marché de leurs produits. Bien au contraire, ils compensent le risque de la mauvaise vente en mobilisant leur savoir-faire de producteur pour maximiser les captures.

## 2. Maximiser les captures en direction de la ressource

En n'ayant peu de prise sur les cours, en étant maintenu à distance par son métier extrêmement prenant de pêcheur, le marin s'écarte encore du système en compensant le risque de la mauvaise vente par une augmentation du temps de pêche. Qu'ils soient côtiers ou hauturiers, les marins raccourcissent le temps passé à terre pour repartir pêcher le plus rapidement possible. Si le constat vaut tout particulièrement pour les navires pratiquant la pêche côtière, on observe la même tendance à la maximisation du temps de pêche pour les bateaux hauturiers. Les marins pêchent non seulement plus longtemps mais ils pêchent aussi plus loin puisque les pêcheries à proximité du littoral ont été pillées.

*« Les bateaux sont plus performants, font plus de jours de mer donc sur les quantités globales, ça ne se remarque pas trop parce qu'on travaille plus,*

*avec du matériel plus performant. Mais on sent, en particulier sur certaines espèces, la baudroie, la limande quand même qu'il y a une diminution. Et puis la baisse au niveau des tailles. C'est net pour la langoustine. On le voit à Porc Épine où pourtant c'est pas exploité, on doit être une vingtaine de bateaux à travailler là-bas, et on sent. On nous dit avant c'était comme ça, mais avant ça n'avait jamais été travaillé. »*

Un pêcheur hauturier

Cette course aux volumes dans laquelle semblent engagés les marins touche aujourd'hui ses limites. Ils sont les premiers à reconnaître l'épuisement de la ressource que celle-ci prenne la forme d'une baisse globale des volumes ou des tailles des produits débarqués. Pour compenser la raréfaction des espèces, les marins intensifient encore l'effort de pêche en pêchant toujours plus longtemps, dans des zones toujours plus difficiles d'accès. Les conditions de travail à la pêche, déjà extrêmement difficiles par l'implication et la disponibilité qu'elles réclament, l'éloignement avec la famille qu'elles impliquent, n'ont donc pas tendance à s'améliorer. Bien au contraire, cette stratégie renforce encore le caractère particulièrement accidentogène d'une activité déjà bien identifiée par l'Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail.

## La régulation de la puissance publique Une régulation par l'offre

Les marins ne sont pas les seuls à constater cette diminution de la ressource. Les halieutes, qui alimentent notamment les décisions européennes en matière de gestion des pêcheries, ont conduit les animateurs de la politique commune des pêches à constater, en 2001, l'urgence de la situation et la nécessité d'intervenir de manière plus radicale. Au-delà des controverses auxquelles peut donner lieu l'évaluation de la ressource (Forest, 2006), il est vrai que ce sont bien les espèces commercialisables qui enregistrent les plus fortes baisses et dont les stocks apparaissent particulièrement

menacés (Commissions des communautés européennes, 2001). Après avoir montré que la gestion des pêcheries prend la forme d'un encadrement et d'un contrôle toujours plus serrés des pratiques des marins pêcheurs, nous montrerons comment ces professionnels réagissent à l'accroissement des textes et à la multiplication des contraintes qui leurs sont associées.

### 1. Une gestion concentrée sur l'importance des captures

Si l'épuisement de la ressource ne trouve pas simplement son origine du côté des stratégies de captures mobilisées par les marins pêcheurs, la politique des pêches reste concentrée sur l'amont de notre filière. Aux traditionnelles mesures de conservation de la ressource par la fixation de TAC et de quotas limitant les captures s'est progressivement ajouté un ensemble de mesures visant à réduire plus globalement l'effort de pêche. À la multiplication et au durcissement des mesures touchant aussi bien aux techniques de pêches qu'aux restructurations des flottilles est progressivement venue s'ajouter une réglementation limitant les temps de pêches et encadrant de manière plus drastique l'accès à la ressource par la multiplication de licences, permis de pêches et plans de reconstitutions pour les espèces les plus menacées (Perraudeau, 2008). Ce sont ces mesures que les États membres doivent ensuite faire respecter et que l'on peut retrouver dans le programme annuel de contrôle des pêches maritimes du Bureau du contrôle des pêches (BCP) de la Direction des pêches maritimes et de l'aquaculture (DPMA) du ministère. Le plan de contrôle mobilise alors les compétences des Centres régionaux opérationnels de surveillance et de sauvetage (CROSS) qui ciblent les contrôles, en mer et à la débarque, selon le profil des flottilles et ce qu'ils connaissent de leurs pratiques : les espèces plus ou moins sensibles qu'elles visent, les zones de pêche qu'elles fréquentent, les engins de pêche qu'elles mobilisent, l'historique des éven-

tuels infractions déjà constatées en matière d'obligation déclaratives. Aux contrôles en mer et à la débarque s'ajoutent par ailleurs des contrôles à terre dont les Directions régionales des affaires maritimes (DRAM) assurent l'efficacité. Les affaires maritimes avec l'aide des personnels de la Direction générale de la concurrence de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF), contrôlent l'ensemble des acteurs de la filière sur les normes communes de commercialisation et les normes biologiques fixant notamment les tailles minimums des produits. L'existence de ces contrôles plus aval apparaît comme le moyen de remonter plus amont à un marin pêcheur ne respectant pas les obligations communautaires.

*« Et puis le contrôle des normes de commercialisation, c'est fait plus aval, on l'a fait beaucoup l'an dernier à cause du contentieux sous taille avec l'Europe, parce que c'est un moyen de remonter la filière. Vous tombez sur un poissonnier où il y a du petit merlu, des petites langoustines, il y a quand même des règles de traçabilité qui vous permettent, à travers les factures, de remonter jusqu'au pêcheur. Sinon c'est un défaut de traçabilité et c'est le poissonnier qui est verbalisé. La nature humaine étant ce qu'elle est on dénonce facilement le producteur, c'est sans difficulté. »*

Direction départementale des Affaires Maritimes

Nous pouvons ainsi nous interroger sur la manière dont les marins pêcheurs travaillent, l'injonction paradoxale d'un marché les encourageant à maximiser les captures et l'injonction d'une politique européenne les poussant au contraire à limiter l'effort de pêche.

### 2. De la fraude des administrés à la complaisance de l'administrateur

Les marins pêcheurs, poursuivant leur effort plus amont, contournent la législation. C'est bien ce que nous montrent les conflits entre professionnels pointant du doigt le redéploiement des pratiques auquel on assiste à la suite de nouvelles réglementations vis-à-vis desquelles les marins semblent rarement préparés. Alors que certains chalutiers se

sont tournés vers le filet pour contourner la limitation de la force motrice des navires, d'autres préfèrent ne pas respecter le Permis de mise en exploitation en tournant simplement la vis régulant le débit de la pompe à injection du moteur. Les marins sont par ailleurs conduits à frauder sur les engins de pêches, notamment sur le maillage des chaluts, et à rechigner sur les obligations déclaratives. Le soupçon des marins qui pèse alors sur le respect de la réglementation par leurs concurrents les pousse encore à s'engager dans une logique du premier arrivé - premier servi, à cette « *tragedy des commons* » mise en scène par les premières modélisations bioéconomiques de pêcheries (Gordon, 1954 ; Schaeffer, 1957) et reprise par Hardin (1968). Un certain nombre de marins sont ainsi encouragés à contourner les halles à marée pour éviter non seulement les frais de débarquement sous criée qui peuvent être relativement dissuasifs dans certains ports (Montane *et al.*, *op. cit.*) mais aussi un point de contrôle permettant aux affaires maritimes de mesurer la taille des poissons et d'identifier les fraudeurs.

*« Vous avez sans doute entendu parler des histoires à propos du petit merluchon. Ça c'est des trucs qui nous empoisonnent la vie parce que ça dure depuis 20 ans. Les gars travaillaient sur la langoustine, comme les espèces sont mélangées, ce petit poisson il se vend bien donc ils ont adapté leur matériel. Allez dire au gars c'est pas raisonnable ? Tout le monde sait que c'est pas raisonnable de pêcher du poisson hors taille, laissez ce poisson grandir et puis le fait que les bateaux, il faut bien qu'ils gagnent leur croûte. Après c'est de la vente hors criée, certains ils contournent, ils vendent directement aux restaurateurs. »*

Un pêcheur hauturier

On comprend alors que les acteurs de la surveillance des pêches touchent à un élément décisif de notre marché lorsqu'ils contrôlent, à terre ou en mer, le respect de la réglementation limitant les captures. C'est bien toute l'importance des acteurs locaux de la surveillance que de relayer l'ambiance qui règne sur les quais et par rapport à laquelle les responsables vont réaliser leurs

arbitrages entre paix sociale et gestion de la ressource. Il s'agit bien ici de cibler les opérations de contrôle en prenant notamment en compte les cours du poisson et les prix du gasoil que les chalutiers consomment abondamment.

*« Moi j'ai la température des administrateurs du littoral qui vont me dire, en ce moment entre le gasoil et les prix de vente qui s'écroulent, fais attention c'est un peu chaud. Vous savez un administrateur, localement, il assiste à toutes les réunions du comité local des pêches. Le matin normalement, il se promène un peu sur le port, souvent il a des contacts privilégiés avec certains pêcheurs, donc très vite il est au courant. Donc on oublie de contrôler certains au moment où ça peut provoquer des troubles à l'ordre public qui peuvent être assez violents quand même. Ça peut aboutir à un blocage portuaire qui coûtera plus cher à l'État que l'application de la réglementation. »*

Direction régionale des Affaires Maritimes

Au volontarisme de la politique européenne concentrée sur la régulation des captures semble bien correspondre la fraude des administrés et la relative complaisance de l'administrateur français négociant avec ses marins la paix sociale contre une relative tolérance en matière d'infraction (Boncœur et Mesnil, *op. cit.* ; Lequesne, *op. cit.*)

### 3. Vers une régulation bureaucratique des pêches ?

La sanction est venue des responsables politiques européens. La France a été sanctionnée par l'Europe non seulement pour l'importance du poisson sous-taille débarqué en France mais aussi pour le laxisme de son dispositif de contrôle. L'arrêt du 12 juillet 2005 de la Cour de justice européenne a remis en cause l'organisation même du dispositif de contrôle français, la qualité et la rigueur des inspections, le caractère effectif des poursuites lorsqu'une infraction est constatée<sup>5</sup>. L'amende de 20 millions d'euros couplée à l'astreinte de près de

5. CJCE 12 juillet 2005, aff. 304/02 Commission contre France.

58 millions d'euros ont ainsi conduit à une véritable intensification des contrôles par les autorités françaises. Il s'agit désormais de multiplier les « contrôles croisés » en comparant la différence entre les déclarations de captures (espèces quantités et lieux de captures) rédigées par les marins pêcheurs sur leur log book avec les notes de vente effectives sous criée et les informations satellites transmises par les balises des navires, d'intensifier les contrôles à la débarque, aussi, pour limiter l'écoulement des produits frauduleux par les circuits hors criée.

*« Les criées sont informatisées, il y a ce qu'on appelle un réseau inter-criées donc on peut faire des contrôles croisés entre ce qui est débarqué et noté sur le log book et ce qui est déclaré par la criée pour tel navire. Parce qu'on a eu une grosse critique de la commission de ne pas avoir de catch report donc on nous oblige à vérifier la réalité des captures parce qu'évidemment on ne l'a pas fait d'initiative. »*

Direction régionale des Affaires Maritimes

Il est ici particulièrement intéressant de suivre cet épisode du contentieux tel qu'il est décrit par les différents acteurs institutionnels qui ne portent pas tous le même regard sur cet épisode difficile. Pour les acteurs les plus élevés dans le dispositif de surveillance des pêches le contentieux est bien l'occasion d'en finir avec le comportement frauduleux de certains marins par l'adoption d'une législation plus coercitive, mais aussi d'en finir avec le laxisme de certains directeurs de criées trop soucieux de l'attractivité de leur halle à marée, de certains administrateurs de quartiers couvrant les pratiques illégales de leurs flottilles en ne transmettant pas les procès-verbaux aux procureurs.

*« Moi je suis content qu'on ait été condamné parce que souvent c'était n'importe quoi, il y avait des administrateurs qui avaient tendance à écraser les PV. Un administrateur met forcément son avis sur le PV avant le procureur, c'est le décret de 1852 qui dit que les administrateurs ont le droit d'être entendu devant le tribunal, et puis il fait des propositions, c'est une infraction grave ou pas grave, je vous propose de classer sans suite.*

*Et puis les tribunaux étant engorgés, quand un administrateur disait c'est pas grave, on va faire trois transactions, on n'en parle plus, ça arrangeait tout le monde. Donc l'astreinte ça a permis de recadrer ceux qui ne jouaient pas le jeu. »*

Centre régional opérationnel de surveillance et de sauvetage (Cross)

De leur côté, les acteurs locaux de la surveillance des pêches voient dans le durcissement des contrôles une restriction de leur pouvoir de négociation avec les marins et de leur capacité d'arbitrage entre paix sociale et gestion durable des ressources, une remise en cause de ce qui fonde selon eux l'essentiel de l'intérêt de leur métier. Il s'agit bien de satisfaire les objectifs fixés par la direction des pêches, de suivre les procédures fixant dans le détail, le nombre, les cibles et les modalités concrètes des opérations de contrôles, de transmettre systématiquement aux parquets les infractions constatées. Tout se passe comme si nous assistions alors à un déplacement des buts par l'adoption de comportements ritualistes et à ce « repli bureaucratique » que certains sociologues ont pu observer à propos des agents de terrains (Mouhanna, 2001). C'est ce que résume le personnel rassemblant son propos ci-dessous autour des plans de contrôles et du manque de ressources qu'il peut désormais mobiliser dans sa négociation avec les administrés.

*« Le problème c'est qu'on est rentré dans une époque où on fonctionne par objectifs dans le cadre de plan de contrôle, donc on doit réaliser certains objectifs. La demande n'est plus la même, il n'y a plus la même capacité d'administrer. L'État perd du terrain en supprimant des postes mais l'État perd du terrain aussi quand sa seule réponse est pénale. Quand vous avez une politique uniquement répressive, de sanction pénale, que les services ne sont plus uniquement évalués qu'en fonction des résultats de cette politique pénale, vous perdez le terrain parce que vous perdez le dialogue, vous perdez la crédibilité, vous perdez votre légitimité. »*

Direction régionale des Affaires Maritimes

Si les agents des affaires maritimes se tournent vers une logique quantitative et assurent la gestion durable des ressources

par l'application stricto sensu de la règle et des sanctions pénales, ils ne disposent plus des mêmes ressources leur permettant d'administrer leur territoire.

### Conclusion

Le marché du poisson, produit ultra-frais hautement périssable et difficilement stockable, parvient à réconcilier une offre et une demande qui évoluent sur des registres et des temporalités différents. Cette efficacité, renvoyant à l'organisation socio économique de notre filière, renvoie aussi à sa capacité à externaliser une grande part des coûts de son fonctionnement sur les producteurs qui, confrontés à leur difficile position de bout de chaîne, externalisent eux-mêmes une part de ces coûts sur la ressource. Dans cette perspective, l'épuisement de la ressource apparaît étroitement lié à l'organisation des circuits de commercialisation.

Pour autant, la raréfaction de la ressource a progressivement conduit l'Europe et les États membres à adopter un encadrement prenant comme principal point d'appui une régulation par l'offre faisant des marins la principale cible de leur politique. Dans cette perspective nous avons voulu décrire une première forme de régulation. Les producteurs, entre la logique du système marchand les incitant à produire toujours plus et l'injonction européenne les encourageant à pêcher encore moins, contournent la réglementation. De leur côté, les acteurs locaux de la surveillance, loin de suivre les injonctions de l'administration centrale, arbitrent entre paix sociale et gestion de la ressource. Au durcissement de la réglementation porté par l'Europe semble bien correspondre la fraude des administrés et la relative complaisance de l'administrateur français négociant avec ses professionnels de la paix sociale contre une relative tolérance en matière d'infraction.

C'est bien cet arrangement qu'est venu remettre en cause le contentieux France-Europe marquant ce qui nous apparaît

comme un véritable changement dans la régulation des pêcheries et expliquant pour une part l'agitation de nos territoires côtiers. Ce changement, loin de remettre en cause une politique pointant du doigt le producteur comme unique responsable de la baisse de la ressource, renvoie plutôt à un renforcement du contrôle des pratiques des marins français. Il nous montre en effet l'émergence d'une forme de régulation bureaucratique se traduisant par un durcissement du contrôle et une application systématique des sanctions prévues par la législation. Si les acteurs nous ont toujours largement évoqué cette seconde forme de régulation, si les acteurs du suivi et de la surveillance disposent toujours de la capacité d'arbitrage entre la paix sociale et la ressource, ce durcissement portant à la fois sur la réglementation et son application rend la position des producteurs de moins en moins tenable et la capacité de négociation des acteurs locaux de la surveillance de moins en moins importante. Alors que nos responsables de la surveillance nous ont fait part de leur crainte d'un retour au premier modèle par la démotivation des agents sur le terrain, nous pourrions conclure notre propos sur la crainte symétrique : celle d'une rupture de plus en plus marquée entre contrôleur et contrôlé conduisant au caractère de plus en plus conflictuel et de moins en moins gérable de la ressource.

Dans cette perspective, les propos rappelant l'importance des leviers permettant d'agir sur la commercialisation des produits de la mer et l'organisation du marché méritent un intérêt particulier. Deux tendances récentes nous apparaissent de ce point de vue particulièrement prometteuses. D'abord les éléments qui, du côté de l'amont, viennent rompre avec le relatif isolement du marin pêcheur et lui permettre de reprendre en main la mise en marché de ses produits. L'importance croissante du rôle des organisations de producteurs travaillant aussi bien au développement de stratégies qualitatives par les équipages qu'à la valorisation

de leurs produits laisse présager des voies d'amélioration possible. Ensuite, du côté de l'aval, les éléments qui viennent rompre avec la relative méconnaissance des consommateurs quant aux conséquences de leurs choix sur le mode de fonctionnement de la filière et l'état de la ressource. L'évolution de la demande vers des produits plus respectueux de l'environnement, la généralisation des écolabels y compris sur les étals de la grande distribution, qu'il ne s'agit évidemment pas de diaboliser, apparaissent

aussi particulièrement prometteuses. Ce sont bien ces initiatives travaillant au rapprochement de la production et de la consommation et prenant directement pour cible une réorganisation du marché qui nous semblent constituer un des enjeux majeurs de la réforme de la politique commune de la pêche de 2013. ■

*L'auteur remercie les deux referées anonymes pour leur lecture et critiques sur une version précédente de ce texte.*

---

## RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- Allain M.-L., Flochel L. (2001). Contrainte de capacité et développement des marques de distributeurs. *Revue économique*, vol. 52, n° 3, p. 643-654.
- Boncœur J., Mesnil B. (2000). Quelle politique de la pêche ? L'exemple de l'Union européenne. *Problèmes Économiques*, n° 2650, p. 5-9.
- Boncœur J., Troadec J.-P. (2006). Aménagement des pêcheries : les instruments économiques de régulation de l'accès à la ressource. In Chaussade J., Guillaume J., « *Pêche et aquaculture - Pour une exploitation durable des ressources vivantes de la mer et du littoral* », Rennes, Presses universitaires de Rennes.
- Catanzano J., Rey H. (1997). La recherche halieutique entre sciences et action : réflexions sur fond de crise. *Nature Sciences Société*, vol. 5, n° 2, p. 19-30.
- Catanzano J., Lantz F., Vernier C., Allard M.-O. (1993). *La pêche artisanale des années quatre-vingt en France*. Rapport Ifremer.
- Commissions des communautés européennes (2001). *Livre vert sur l'avenir de la politique commune de la pêche*. Bruxelles.
- Conseil de la concurrence (1997). *Avis n° 97-A-04 du 21 janvier 1997 relatif à diverses questions portant sur la concentration de la distribution*.
- Couliou J.-R. (1998). *La pêche bretonne - les ports de Bretagne sud face à leur avenir*. Rennes, Presses universitaires de Rennes.
- Crozier M., Friedberg E. (1977). *L'acteur et le système*. Paris, Le Seuil.
- Debril T. (2000). De l'organisation dans le marché. Mareyage et grande distribution : une double médiation sur le marché du poisson. *Sociologie du travail*, vol. 42, n° 3, p. 433-455.
- Debril T., Saint-Laurent A.-F. de (2003). Clôture d'un marché, mise en forme des échanges, débordement des acteurs - Le cas de l'informatisation des criées au poisson du Pays Bigouden. *Sciences de la société*, n° 59, p. 53-67.
- Deldrève V. (2004). *La faute des pêcheurs ? Les pêches européennes et la gestion des risques environnementaux*. Lille, Communication au colloque Acteur, risque et prise de risque.
- Dubois V. (1999). *La vie au guichet. Relation administrative et traitement de la misère*. Paris, Economica.
- Dupuy F., Thoenig J.-C. (1983). *Sociologie de l'administration française*. Paris, Armand Colin.

- Forest A. (2006). L'épuisement de la ressource : mythe ou réalité ? In Chaussade J., Guillaume J., « *Pêche et aquaculture - Pour une exploitation durable des ressources vivantes de la mer et du littoral* », Rennes, Presses universitaires de Rennes.
- FranceAgriMer (2009). *Étude prospective sur les entreprises de mareyage*. Lorient, Journée Valorisation des Produits de la Mer.
- Friedberg E., Musselin C. (1999). Les externalités d'un point de vue sociologique. Quelques remarques. In Foray D., Mairesse J., « *Innovations et performances : approches interdisciplinaires* », Paris, Éditions de l'EHESS, p. 447-452.
- Garcia S. (1989). La recherche halieutique et l'aménagement. In Troadec J. P., « *L'homme et les ressources halieutiques, essai sur l'usage d'une ressource commune renouvelable* », Paris, Ifremer, p. 711-743.
- Glais M. (1998). Infrastructures et autres ressources essentielles au regard du droit de la concurrence. *Revue d'Économie Industrielle*, n° 85, p. 85-116.
- Gordon H.-S. (1954). The Economic Theory of a Common-Property Resource: The Fishery. *Journal of Political Economy*, vol. 62, p. 124-142.
- Guillotreau P., Le Grel L., Tuncel M. (2008). La demande de produits de la mer. In Guillotreau P., « *Mare economicum* », Rennes, Presses Universitaires de Rennes.
- Hardin G. (1968). The tragedy of the Commons. *Science*, vol. 162, p. 1243-1248.
- Jagot L., Perraudeau Y. (2006). De la gestion des ressources marines européenne à la gestion des pêches maritimes. In Chaussade J., Guillaume J., « *Pêche et aquaculture - Pour une exploitation durable des ressources vivantes de la mer et du littoral* », Rennes, Presses universitaires de Rennes.
- Lequesne C. (2001). *L'Europe bleue : à quoi sert une politique communautaire des pêches ?* Paris, Presses de Sciences Po.
- Lesueur M., Roncin N., Le Gallic B., Ropars C. (2009). *La pêche de la coquille Saint-Jacques en baie de Saint-Brieuc : description de la pêcherie et des systèmes de gestion et de contrôle*. Publication AMURE.
- Moati P. (2001). *L'avenir de la grande distribution*. Paris, Odile Jacob.
- Montane J., Eliez A., Hamon J.-Y., Tetu A., Collet M. (2000). *La situation des ports de pêche*. Rapport pour le compte du ministère de l'équipement, des transports et du logement, du ministère de l'Agriculture et de la Pêche.
- Mouhanna C. (2001). Faire le gendarme : de la souplesse informelle à la rigueur bureaucratique. *Revue française de sociologie*, vol. 42, n° 1, p. 31-55.
- Musselin C. (2005). Sociologie de l'action organisée et analyse des politiques publiques : deux approches pour un même objet ? *Revue française de science politique*, vol. 55, n° 1, p. 51-71.
- Perraudeau Y., Proutière-Maulion G., (2008). Les politiques des pêches et de l'aquaculture en France et en Europe. In Guillotreau P., « *Mare economicum* », Rennes, Presses Universitaires de Rennes.
- Rey P., Tirole J. (2000). *Régulation des relations entre fournisseurs et distributeurs*. Paris, Conseil d'analyse économique.
- Schaeffer M. B. (1957). Some considerations of population dynamics and economics in relation to the management of marine fishes. *Journal of the Fisheries Research Board of Canada*, vol. 14, p. 669-81.
- Tanguy H. (2006). *Les pêches maritimes françaises : entre le défi du marché et le défi de l'aménagement du territoire*. Paris, La documentation française.