



HAL
open science

La politique des pêches maritimes et des cultures marines françaises. Politique décrite à partir des financements publics

Philippe Boyer

► **To cite this version:**

Philippe Boyer. La politique des pêches maritimes et des cultures marines françaises. Politique décrite à partir des financements publics. *Économie rurale*. N°248, 1998, pp.21 - 28. 10.3406/ecoru.1998.5042 . hal-02957469

HAL Id: hal-02957469

<https://hal.science/hal-02957469>

Submitted on 5 Oct 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

La politique des pêches maritimes et des cultures marines
françaises [Politique décrite à partir des financements publics]
Politique décrite à partir des financements publics
Mr Philippe Boyer

Citer ce document / Cite this document :

Boyer Philippe. La politique des pêches maritimes et des cultures marines françaises [Politique décrite à partir des financements publics]. In: Économie rurale. N°248, 1998. pp. 21-28;

doi : <https://doi.org/10.3406/ecoru.1998.5042>

https://www.persee.fr/doc/ecoru_0013-0559_1998_num_248_1_5042

Fichier pdf généré le 09/05/2018

Abstract

Fisheries and sea-farming policy in france. Budgetary expenditures In 1996, national and EU budgetary expenditures to french fisheries and sea-farming reach 450 millions francs, in the form of direct subsidies to the branch or market support. More than 50 p.c. of this amount is devoted to the restructuring policy, wich supports modernization under the constraint of global fishing capacity reduction, in order to preserve the ressource. Market support expenditures have increased during the crisis of the sector, but reach only 15 p.c. of total amount (instead of 80 p.c. in agricultural sector). The fisheries and sea-farming budgetary support in proportion to output value or labour unit is below average level noted in agriculture.

Résumé

Les dépenses budgétaires de l'État et de l'Union européenne bénéficiant aux pêches maritimes et aux cultures marines françaises sous forme de subventions à la branche ou de financement de l'intervention sur les marchés s'élèvent à 450 millions de francs en 1996. Plus de la moitié de ces dépenses ont une vocation structurelle et accompagnent la restructuration du secteur des pêches, caractérisée par une modernisation opérée sous contrainte de réduction globale de l'effort de pêche afin de préserver la ressource. Bien qu'en croissance sous l'effet de la crise, le soutien des marchés ne représente que 15 % des dépenses considérées (contre 80 % pour l'agriculture). Rapportées à la valeur des livraisons ou au nombre d'actifs, les pêches maritimes et les cultures marines françaises bénéficient d'un soutien budgétaire sensiblement plus faible que celui constaté en moyenne pour l'agriculture.

La politique des pêches maritimes et des cultures marines françaises

Politique décrite à partir des financements publics

L'intervention économique en faveur des pêches maritimes et des cultures marines (ci-après, PMCM) est dévolue depuis 1994 au ministère chargé de l'agriculture. Dans ce cadre, le ministère de l'Agriculture et de la Pêche (MAP) a récemment réalisé une première évaluation analytique des dépenses de l'État et de l'Union européenne bénéficiant à ces secteurs maritimes (MAP, 1997a), en transposant la méthode appliquée depuis 1994 à l'agriculture (MAP, 1997b).

À partir de cette nouvelle approche des « concours publics aux pêches maritimes et aux cultures marines » (PMCM), le présent article se propose de dégager les spécificités de la politique en faveur de ce secteur, en comparant son instrumentation et la structure de ses financements avec celles observées en agriculture.

Identification et classification des concours publics aux PMCM

1. La nomenclature des concours publics aux PMCM

Les concours publics bénéficiant aux PMCM ont été ventilés dans cinq « domaines » permettant de distinguer :

- les transferts bénéficiant directement aux activités primaires d'exploitation de la ressource, sous forme de subventions à la branche ou de financements de l'intervention sur les marchés (domaine 1),
- les aides aux activités d'aval : première mise en marché, transformation, développement de la consommation (domaine 2),
- le financement de la recherche et de l'enseignement (domaine 6)¹,
- les dépenses en personnel et en moyens des services en charge de l'action publique en faveur des PMCM (domaine 7),
- les dépenses à caractère social (domaine 8), largement prédominantes (80 % du total des huit domaines).

1. Les domaines 3 (activités hippiques), 4 (forêt), et 5 (aménagement de l'espace), définis pour les concours publics à l'agriculture, n'ont pas d'équivalents ici.

Dans le présent article, on se limitera au domaine 1, lui-même subdivisé en « ensembles », regroupant des actions concourant à un même objectif :

L'ensemble 1.1 — Investissement et modernisation

Recouvre la bonification d'intérêt et les subventions appuyant le renouvellement et la modernisation de la flotte de pêche, le financement des infrastructures des ports de pêche, et les aides à l'investissement dans l'aquaculture marine.

L'ensemble 1.2 — Orientation des productions et soutien des marchés

Recense les dépenses d'intervention et en aides aux produits, prévues par l'organisation commune des marchés (OCM) de la pêche. Il inclut également l'appui national apporté aux interventions des organisations de producteurs.

L'ensemble 1.3 — Limitation de la production

Enregistre les aides accordées aux pêcheurs en vue de l'adaptation quantitative de la flotte à la ressource, par la démolition des navires, ou leur reconversion vers d'autres utilisations maritimes.

L'ensemble 1.4 — Compensation de handicaps géographiques

Est essentiellement constitué par les aides accordées par le programme communautaire POSEIDOM afin de compenser les surcoûts subis par certaines pêcheries des départements d'outre-mer du fait de leur éloignement des centres de consommation. Il s'y ajoute certaines dépenses spécifiques en faveur de l'aquaculture marine de ces régions.

L'ensemble 1.5 — Aides transitoires

Recense les transferts accordés aux pêcheurs confrontés à des difficultés économiques et financières : aide au revenu, prise en charge d'intérêts bancaires, restructuration de la dette, apurement du passif.

L'ensemble 1.6 — Calamités et intempéries

Comprend l'indemnisation du chômage occasionnel des pêcheurs pour causes météorologiques, ainsi que les dispositifs d'aides au titre des calamités agricoles, ouverts aux exploitants de cultures marines.

2. Les financements nationaux : MAP et autres ministères

Les interventions économiques nationales qui relevaient auparavant du ministère de l'Équipement et des Transports sont financées depuis 1994 par le budget du MAP. Une part importante de ces crédits est mise en œuvre par le Fonds d'intervention et d'organisation des marchés des produits de la pêche maritime et des cultures marines (FIOM), établissement public dont le rôle est comparable à celui des « offices » agricoles.

Lorsqu'ils remplissent les conditions d'éligibilité en vigueur, les aquaculteurs marins peuvent accéder aux aides « agricoles » à l'installation et à la modernisation (dotation d'installation des jeunes agriculteurs et prêts bonifiés afférents, prêts bonifiés de modernisation octroyés dans le cadre d'un « plan d'amélioration matérielle »).

En outre, les pertes de production occasionnées en conchyliculture par la conjonction d'événements climatiques et écologiques (gel, régime des eaux, prolifération d'algues) peuvent être indemnisées par le fonds des calamités agricoles (alimenté par une contribution du MAP) et ouvrir l'accès à la procédure « agriculteurs en difficulté » (prise en charge d'intérêts).

Les possibilités d'accès des aquaculteurs marins aux diverses aides « agricoles » seront renforcées, au plan des fondements juridiques, par une disposition de la nouvelle loi d'orientation des PMCM, reconnaissant le caractère agricole des activités de cultures marines (cf. plus loin).

L'appui aux équipements des ports de pêche relève toujours du ministère des transports, et la bonification des emprunts à la pêche reste gérée et financée par la direction du trésor du ministère des finances.

3. Les financements communautaires

Le soutien communautaire des marchés des produits de la mer est financé par le FEOGA-Garantie, le FIOM jouant le rôle de relais, à l'instar des offices agricoles. Le FEOGA-Garantie finance également les aides à caractère structurel du programme POSEIDOM.

Les autres aides communautaires structurelles propres à la pêche et à l'aquaculture marine, initialement servies par le FEOGA-Orientation, relèvent depuis 1994 d'une section spécifique : l'Instrument financier d'orientation des pêches (IFOP), créé dans le cadre de la réforme des fonds structurels européens.

Le FEOGA-Orientation cofinance les mesures « agricoles » en faveur de l'installation et de la modernisation, ouvertes aux aquaculteurs marins.

Dans cette première approche des concours publics aux PMCM, les dépenses des collectivités territoriales n'ont pas été prises en compte, bien qu'elles cofinancent de façon importante certaines interventions (sorties de flotte, modernisation de la flotte de pêche côtière, et, surtout, équipements des ports).

La prédominance des interventions « structurelles »

En 1996, les dépenses nationales et communautaires en faveur du domaine 1 des PMCM s'élèvent au total à 450 millions de francs (cf. tableau en annexe).

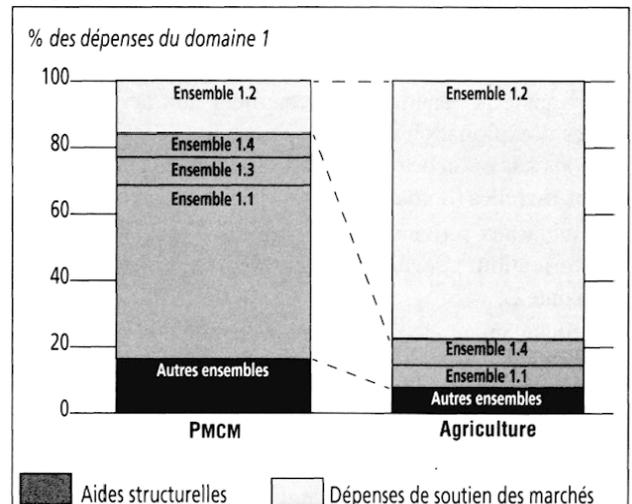
Les financements à caractère structurel dominent nettement ce montant, dont 51 % sont constitués par les aides à l'investissement et à la modernisation (ensemble 1.1), 9 % par les aides à la réduction de l'effort de pêche (ensemble 1.3), et 7 % par les dispositifs spécifiques aux pêcheries des DOM (ensemble 1.4). Par contre, avec 15 % du total considéré, le poids des dépenses de soutien de marché et d'orientation de la production (ensemble 1.2) apparaît beaucoup plus modeste.

Cette prédominance des dépenses à caractère structurel, en regard des soutiens au marché, se vérifie sur toute la période étudiée (1991-1996) avec toutefois quelques nuances. Ainsi, les années 1994 et 1995 sont marquées par un recul des dépenses d'investissement dans la flotte de pêche, consécutif à la poursuite des objectifs communautaires de « réduction de l'effort de pêche » et à la crise traversée par le secteur. Cette dernière conduit dans le même temps les pouvoirs publics à accentuer leurs interventions sur les marchés. Cette recomposition conjoncturelle des concours publics aux PMCM en faveur de leur dimension « soutien des marchés » est néanmoins atténuée en 1995 par la progression des dépenses en faveur des sorties de flotte.

Les concours publics aux PMCM présentent donc une orientation de leurs financements très différente de celle qui prévaut en agriculture. Les dépenses en aides directes aux produits et en soutien des marchés constituent en effet près de 80 % des concours publics aux « activités productives » du secteur agricole.

Graphique 1. Structure comparée des concours publics aux PMCM et à l'agriculture en 1996.

Domaine 1



NB : Pour l'agriculture, l'ensemble 1.3 (aides à la maîtrise de l'offre) n'a pas été rattaché sur ce schéma aux « aides structurelles », contrairement à l'option retenue pour les PMCM. La finalité des financements de ce même ensemble diffère en effet nettement selon le secteur (cf. plus loin). L'ensemble 1.3 constitue l'essentiel du bloc « autres ensembles » de l'agriculture.

Les limites de l'intervention publique sur les marchés

1. Le soutien communautaire

L'intervention communautaire sur les marchés des produits de la mer s'effectue dans le cadre de la politique commune des pêches (PCP), instaurée en 1970 dans un contexte très différent de celui de la PAC. Les produits marins étant déjà soumis aux règles générales du GATT, le déficit structurel de la Communauté (taux d'auto-provisionnement de 50 %) a dû être entériné par la PCP. De plus, dès la fin des années soixante-dix, la raréfaction de la ressource va contraindre et orienter l'évolution de la PCP (Biais, 1996). Dans ce contexte, le soutien des marchés n'a pu avoir les mêmes ambitions « productivistes » que dans la PAC originelle.

L'intervention sur les prix à la production des produits de la mer est donc peu « directrice », les mécanismes de l'organisation commune du marché de la pêche (OCM-Pêche) « visent à la stabilisation des marchés, mais dans un contexte de compétition internationale, sans garantir des prix de rentabilité au secteur » (Sury, 1994).

L'instrument essentiel de l'OCM-Pêche est le retrait des quantités débarquées, mis en œuvre lorsque l'abondance de l'offre entraîne les prix du marché en dessous d'un certain seuil prédéfini. Ces retraits sont assortis de compensations financées par le FEOGA-Garantie.

La réglementation communautaire confie à des organisations de producteurs (OP) les opérations d'achat et de prise en charge de la production excédentaire (stockage, écoulement dans la filière des aliments du bétail).

Via le FIOM, les OP reçoivent du FEOGA les compensations qui leur permettent de servir les indemnités de retrait à leurs adhérents pêcheurs, ainsi que des aides au report des ventes et au stockage.

Les niveaux de la compensation et de l'indemnité dérivent du prix de retrait communautaire, fixé par la réglementation communautaire pour différentes espèces de poissons, et varient en fonction des quantités retirées dans l'année par chaque OP. Une partie de l'indemnisation des producteurs reste à la charge des OP (graphique 2).

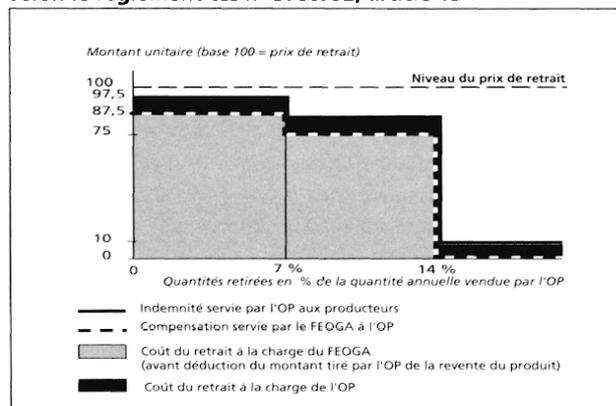
Cette instrumentation, fondée sur le retrait et s'appuyant sur les organisations de producteurs, rappelle celle en vigueur pour les fruits et légumes, autre secteur où les aléas de production et le caractère très périssable des produits ont conduit à une forme souple de soutien.

Toutes espèces de poissons confondues, le taux des retraits rapportés aux quantités débarquées s'établit à 4 % en moyenne en 1995 comme en 1996. Il varie considérablement en fonction des espèces : de moins de 1 % pour la sole à 18 % pour l'églefin en 1996 (FIOM, 1997).

Les dépenses du FEOGA-Garantie pour le retrait, le report et le stockage constituent en 1996 l'intégralité des concours publics communautaires de l'ensemble 1.2. Jusqu'en 1995, ceux-ci comprenaient en outre des aides compensatoires spécifiques pour le thon et la sardine, des-

tinées à soutenir le revenu des pêcheurs sans obérer la rentabilité des industries de la conserve. Ces financements prenaient la forme de *deficiency payments* versés aux producteurs, ou de subventions aux industriels (ce dernier dispositif s'apparentant à l'ancien régime d'aide aux tritrateurs, en vigueur dans la PAC pour soutenir la production d'oléagineux).

Graphique 2. Régime des retraits communautaires, selon le règlement CEE n° 3759/92, article 12



Graphique 3. Dépenses du FEOGA-Garantie pour l'ensemble 1.2



Source : ACOFA

2. Le régime des échanges : une protection communautaire minimale

Le système de protection du marché intérieur communautaire se limite pour l'essentiel au tarif douanier commun (TDC), consolidé au GATT dès 1962 pour les produits de la pêche (Guiffre, 1990). Ceci interdit pratiquement toute mesure protectionniste forte, et notamment les restrictions quantitatives et les prélèvements variables à l'importation. En outre, divers accords commerciaux ont instauré en faveur de certains pays des allègements au régime du TDC (pays ACP, Espace économique européen) et le principe de l'accès au marché intérieur en échange de l'accès à la ressource a été institué dans le cadre de l'*Uruguay Round*. En application de ce principe, des licences de pêche sont accordées aux flottilles européennes par certains pays tiers,

lesquels accèdent par ailleurs au marché communautaire des produits de la mer.

Ce n'est qu'en cas de très forte dépression des cours intérieurs (appréciée au regard d'un prix institutionnel communautaire : le prix de référence), sous l'effet d'importations massives, que la Communauté a la faculté de mettre en œuvre certains dispositifs assurant une protection relative. L'impact de ces dispositifs reste cependant limité, du fait du faible niveau des prix de référence.

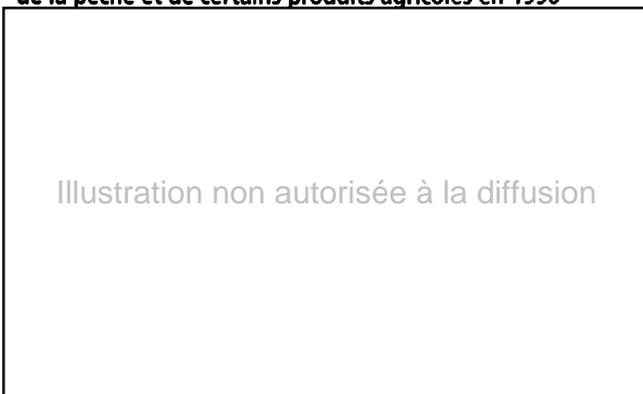
Un faible taux de soutien budgétaire des produits

En rapportant le total des dépenses de l'ensemble 1.2² à la valeur des livraisons des pêches maritimes, on obtient un *taux de soutien budgétaire des produits* du secteur³, comparable à l'indicateur de même nature calculé pour les produits agricoles⁴ (MAP, 1996b).

Pour les deux secteurs, les dépenses prises en compte sont uniquement celles qui s'imputent sur le budget de l'État et de l'UE, hors collectivités locales. Ces dernières interviennent en fait très peu en matière de soutien des marchés.

Comparé à celui enregistré pour les produits agricoles à OCM « forte » (céréales, viande bovine), le taux de soutien budgétaire des produits des pêches maritimes apparaît très modeste. Il classe ce secteur au voisinage des productions agricoles les plus soumises aux fluctuations du marché (fruits et légumes, élevages hors-sol).

Graphique 4. Taux de soutien budgétaire des produits de la pêche et de certains produits agricoles en 1996



Source : MAP (1996)

2. Y compris les dépenses nationales mobilisées par le FIOM et relevant de cet ensemble : appui aux campagnes de pêche, aides aux OP.

3. Les dépenses de l'ensemble 1.2 "maritime" concernant principalement les produits de la pêche, les livraisons des cultures marines (2,8 MF sur 8,8 MF en 1996) n'ont pas été prises en compte dans le calcul. Le taux de soutien obtenu est donc majoré, mais sans que cela change fondamentalement nos conclusions.

4. Les taux de soutien budgétaire des produits agricoles rapportent les dépenses de l'ensemble 1.2 à la valeur des livraisons, augmentée des aides directes aux produits compensant les baisses de prix garantis instaurées par la réforme de la PAC.

La préservation de la ressource : une problématique propre à la politique économique des pêches maritimes

Au sein des concours publics aux activités productives des PMCM, l'ensemble 1.3 isole les financements accordés aux pêcheurs dans le cadre des opérations de sortie de flotte, contribuant à la réduction de l'effort de pêche. En agriculture, cet ensemble 1.3 regroupe les aides à la maîtrise de l'offre (gel des terres, arrachage des vignes et de vergers, cessation d'activité laitière).

Comparables dans leur instrumentation (on indemnise la non-utilisation des facteurs de production), les dispositifs maritimes et agricoles diffèrent quant à leur finalité.

Alors que la maîtrise de l'offre agricole est partie prenante des dispositifs économiques de soutien du marché et d'orientation de la production, les limitations à l'activité de pêche ont surtout pour objectif de préserver la ressource, dans une approche privilégiant la dimension biologique du problème (Catanzano, Rey, 1996 ; CES, 1997), tout en régulant l'accès des compétiteurs au bien collectif que constituent les populations halieutiques.

Les progrès techniques de la pêche ont en effet nettement accru les possibilités de capture, alors que la ressource reste entièrement dépendante de processus biologiques, non maîtrisables par l'homme, parfois mal connus ou peu propices à un prélèvement intense (poisson de grands fonds à faible fécondité). De plus, le contexte de compétition très ouverte dans lequel s'exerce l'activité de pêche peut induire des conflits pour l'accès à la ressource et des pratiques peu propices à son renouvellement.

Divers instruments de la politique commune de la pêche, dont certains s'insèrent dans le cadre d'accords internationaux, visent ainsi à la régulation de l'exploitation (Biais, *op. cit.*) :

- réglementations techniques portant sur les méthodes de capture (maillage des filets),
- autorisations nominatives d'accès à la ressource (licence, permis),
- délimitation géographique des zones d'exploitation et de protection (cantonnements),
- contingentement des captures (quotas de pêche),
- réduction de l'effort de pêche (diminution du tonnage et de la puissance de la flotte).

L'effort de pêche, notion devenue centrale dans les interventions publiques en faveur du secteur (Salz, 1994 ; Biais, *op. cit.*) est apprécié par le tonnage des navires, exprimé en tonneaux de jauge brute (Tjb), et par la puissance de leur motorisation, exprimée en kW, indicateurs pouvant être éventuellement pondérés par le temps passé à la pêche.

Dans le cadre des « programmes pluriannuels d'orientation des pêches » (POP), la réglementation communautaire impose périodiquement à la flotte de chaque État-membre un objectif de réduction de son effort de pêche, tant en termes de tonnage que de puissance. Le respect de ces objectifs conditionne l'accès par l'État-membre aux concours de l'IFOP en faveur de la modernisation ou de la construc-

tion des navires de pêche, ainsi que le service de toute aide nationale ou locale de même nature (Catanzano ; Lantz ; Weber, 1990).

L'intervention structurelle dans les pêches maritimes se fixe donc un double objectif de modernisation et d'ajustement à la baisse des moyens de production, en comptant sur la diminution du nombre de navires pour compenser l'effet du progrès technique sur les capacités globales.

L'équilibre recherché s'avère difficile à atteindre, car la raréfaction de la ressource conduit les entreprises restantes à accroître les performances de leurs navires pour augmenter leur rayon d'exploitation.

Ainsi, sur la période 1986-1996, le nombre des bateaux de pêche français a chuté de 43 % mais le tonnage et la puissance de la flotte n'ont diminué respectivement que de 13 % et 10 %.

Cette évolution se résume dans l'augmentation de la puissance des navires rapportée au tonnage.

Ce ratio, qui constitue un indicateur sommaire des coûts unitaires de production (Corlay ; Bouvet, 1994), s'avère particulièrement élevé en France : il révèle une fragilité financière des entreprises, qui, comme on l'a constaté lors de la crise du secteur au début des années quatre-vingt-dix, le rend très vulnérable aux aléas halieutiques et à la baisse des cours.

Les financements européens et nationaux accordés au titre des « sorties de flotte » sont très variables d'une année à l'autre, au rythme des plans successifs de dégageement de navires.

Leur montant avait fortement décliné entre 1992 (12,50 MF contre 178 MF l'année précédente). Ils progressent en 1996 (42 MF) dans la perspective de la clôture du troisième POP (POP III).

Graphique 5. Évolution du nombre de navires, de la puissance et du tonnage de la flotte de pêche



Source : MAP

Au regard des objectifs fixés par le POP III en 1996, la France a satisfait à ses obligations en matière de réduction du tonnage, mais présente encore un excédent de puissance.

Des mesures d'aide à la reconversion professionnelle ou de cessations anticipées d'activité ont accompagné certaines sorties de flotte.

Classées dans le domaine 8, ces dépenses à caractère social se sont élevées à 6 MF en 1996. Elles ne constituent qu'une faible part de la totalité des dépenses du domaine 8, dominé par les transferts publics destinés à équilibrer le budget du régime de protection sociale des gens de mer (cf. tableau en annexe).

Le poids des aides de crise

Outre la baisse habituelle des cours en début d'année, plusieurs déterminants, tant structurels que conjoncturels, ont convergé vers la situation de crise traversée par les pêches maritimes françaises de 1993 à 1995 :

- importance des charges financières supportées par une flottille ayant fortement investi, notamment pour accroître sa productivité face à la raréfaction de la ressource,
- standards industriels imposés par la grande distribution et la dynamique de la demande de surgelés, limitant les débouchés de la pêche artisanale française, très diversifiée, plutôt « haut de gamme » et orientée vers une valorisation en frais,
- perturbations monétaires obérant la compétitivité-prix des exportations françaises vers l'Espagne et l'Italie, ou renforçant le courant d'importations en provenance de la Grande-Bretagne (notre principal fournisseur).

Parmi les dispositifs mis en place par les pouvoirs publics face à cette crise, certains relèvent des ensembles de dépenses que nous venons d'étudier : renforcement de l'intervention sur les marchés (ensemble 1.2) au niveau tant communautaire (mesure de retraits exceptionnels) que national (appui renforcé du FIOM aux OP), orientation des armements en difficulté financière vers la procédure des « sorties de flotte » (ensemble 1.3).

À ces mesures se sont ajoutées des aides en fonds propres, destinées à redresser la situation financière des entreprises. Ces financements, identifiés dans l'ensemble 1.5, sont mis en œuvre selon une procédure comparable à celle en vigueur pour les agriculteurs en difficulté (examen au cas par cas des perspectives de redressement, implication des banques et des collectivités locales dans le dispositif).

En 1993-1994 puis en 1996, ces dépenses constituent une proportion importante (9 % à 15 %) des concours publics du domaine 1 des PMCM, nettement plus élevée que celle observée en agriculture (moins de 1 %). Peu de dépenses de ce type se sont imputées sur l'année civile 1995, l'essentiel des fonds publics « de crise » ayant été alloués avant ou après cette période.

Un secteur globalement moins aidé que l'agriculture

Nous tentons ici une comparaison des niveaux relatifs de soutien budgétaire dans les PMCM et dans l'agriculture, en rapportant les dépenses publiques du domaine 1 de chaque secteur, d'une part, à la valeur de leurs livraisons, et

d'autre part, au nombre de leurs actifs (population active agricole, et donnée comparable pour les PMCM)⁵.

Par rapport à l'analyse précédente du seul ensemble 1.2, on tient compte ici de la totalité des dépenses bénéficiant aux activités d'exploitation.

Les résultats ci-dessous, à considérer comme des ordres de grandeur⁶, illustrent les niveaux très différenciés de soutien budgétaire⁷ relatif accordé à chaque secteur. En moyenne, les soutiens rapportés à la valeur des livraisons des PMCM et de l'agriculture se situent dans un rapport de 1 à 4. Du fait de l'approche retenue pour les actifs des PMCM, minorant le nombre réel d'aquaculteurs (mal connu), l'estimation du soutien par actif de ce secteur est probablement majorée. Les comparaisons traduisent néanmoins le caractère nettement moins « interventionniste » de la politique des PMCM.

Graphique 6. Concours rapportés aux livraisons



Sources : MAP-DAFE (BCPA ET SCEES) ; MAP-DPMCM

L'allure des deux courbes agricoles découle du changement des modalités de soutien instauré par la réforme de la PAC à partir de 1993 : le soutien des prix laisse en partie la place à des aides directes, ce qui se traduit par une élévation des dépenses, le dispositif budgétaire des aides compensatrices prenant le relais des transferts non budgétaires auparavant supportés au travers des prix par l'aval du secteur (Blogowski, Hairy, 1996).

5. Les entreprises de pêches comprenant diverses formes artisanales ou industrielles, il est impossible d'identifier un concept symétrique de celui d'exploitation agricole. Le nombre d'actifs retenu pour les PMCM est celui des pêcheurs navigant plus de 3 mois dans l'année, y compris dans la catégorie "petite pêche - conchyliculture".

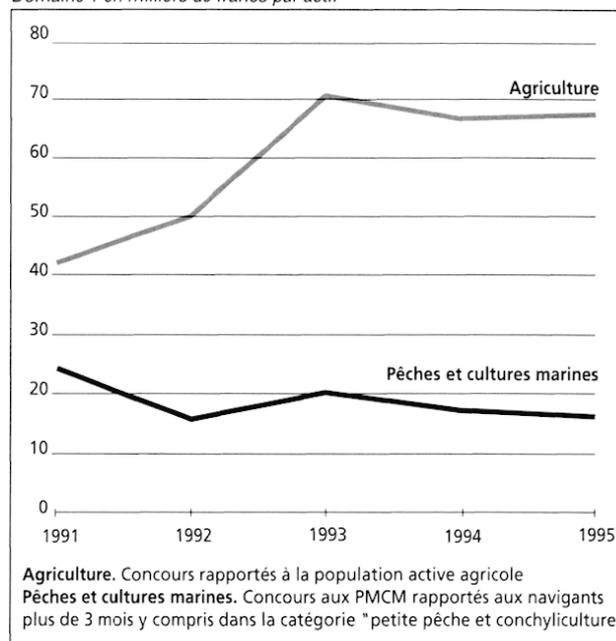
6. D'autant que les financements provenant des collectivités locales ne sont pas pris en compte. En 1995, ils s'élèvent à 3 Md F pour l'agriculture, et représenteraient pour les PMCM environ 150 MF (estimation), dont une forte proportion pour les dépenses d'équipement des ports de pêche : ces montants ne remettent pas en cause les conclusions qui suivent.

7. La prise en compte, au demeurant très délicate à concrétiser, des soutiens non budgétaires (transferts subis par les consommateurs du fait des politiques sectorielles) aurait très vraisemblablement accru l'écart entre l'agriculture et les PMCM.

En comparaison, l'allure des deux courbes « maritimes » est nettement plus étale – malgré une tendance à la baisse –, aucun changement d'envergure n'ayant récemment affecté l'instrumentation de la politique des pêches.

Graphique 7. Concours par actif

Domaine 1 en milliers de francs par actif



La nouvelle loi d'orientation

La loi n° 97-1051 du 18 novembre 1997 « d'orientation sur la pêche maritime et les cultures marines » ouvre, entre autres dispositifs, de nouvelles perspectives pour l'appui financier au secteur :

- allègements fiscaux en faveur de l'installation comme pêcheur-artisan,
- création d'un « fonds de préretraite à la pêche » financé par le budget de l'État, l'IFOP et des contributions professionnelles,
- reconnaissance du caractère agricole des activités de cultures marines, donnant un meilleur fondement juridique à l'accès des conchyliculteurs aux aides « agricoles » (DJA, calamité, dispositif « agriculteurs en difficulté »).
- transformation du FIOM en office de type agricole. Le futur OFIMER (office interprofessionnel des produits de la mer et de l'aquaculture) accentuera la coordination interprofessionnelle au sein de la filière « halio-alimentaire »⁸ (gestion des marchés, promotion de la qualité).

Conclusions et orientations de travail

L'intervention publique dans le secteur des PMCM est soumise à la triple contrainte de l'ouverture des marchés, de la raréfaction de la ressource, et du caractère périssable

8. Ce terme, défini par J.-P. Corlay (CNRS, Nantes), transpose au secteur des PMCM le concept de filière agro-alimentaire. Il est utilisé à plusieurs reprises dans le texte de la loi d'orientation

des produits, limitant le recours aux instruments classiques de soutien des prix à la production.

Le champ offert à l'action publique est donc surtout celui des mesures structurelles.

Après avoir fortement favorisé l'investissement, celles-ci s'inscrivent désormais dans un objectif de restructuration du secteur, sous la contrainte de l'adaptation des moyens de production à la disponibilité de la ressource.

Annoncée dans les conclusions du sommet d'Edimbourg, s'amorce aujourd'hui une nouvelle phase de la politique structurelle commune des pêches, dans l'objectif de renforcer la cohésion économique et sociale de la Communauté. Elle se traduit par une différenciation régionale dans l'instrumentation et dans les montants des aides européennes (Cueff, 1996), selon le schéma à

l'œuvre pour certains dispositifs structurels agricoles (Daucé, 1997).

Cette inflexion des politiques structurelles confère un rôle nouveau aux échelons infranationaux (régions, départements) dans la définition et le cofinancement des interventions. À l'instar des recherches déjà menées pour le secteur agricole (Berriet-Sollic, 1997), ce contexte devra nous conduire à intégrer les dépenses des collectivités locales dans l'évaluation des aides aux PMCM.

L'approche en termes de concours publics devrait alors fournir un matériau précieux pour les analyses socio-économiques de la politique sectorielle.

Philippe BOYER • MAP, Direction des affaires financières et économiques

ANNEXES

Les concours publics aux pêches maritimes et aux cultures marines françaises

Dépenses de l'État et de l'Union européenne, en montants constatés de 1991 à 1996. En millions de francs courants

	1991	1992	1993	1994	1995	1996
1.1 Investissement et modernisation	327,3	268,8	304,9	161,1	120,0	226,9
<i>Dont pêches maritimes</i>	<i>282,5</i>	<i>207,7</i>	<i>266,0</i>	<i>143,3</i>	<i>99,7</i>	<i>198,3</i>
Construction et modernisation de navires de pêches	99,1	76,6	93,1	46,7	19,7	72,6
Équipement des ports de pêche	0,5	15,1	2,0	0,7	0,0	7,4
Bonification d'intérêts d'emprunts à la pêche	183,0	116,0	171,0	96,0	80,0	118,3
<i>Dont cultures marines</i>	<i>44,7</i>	<i>61,0</i>	<i>38,9</i>	<i>17,8</i>	<i>20,3</i>	<i>28,6</i>
Installation, modernisation (procédures « agricoles »)	10,2	11,6	11,6	11,2	14,2	11,7
Autres appuis à la modernisation en cultures marines	34,5	49,4	27,3	6,6	6,0	17,0
1.2 Orientation de la production, soutien de marché	78,2	74,5	75,7	135,9	142,4	69,1
Intervention : primes de retraits, stockage et report	16,5	20,6	23,9	38,3	51,6	38,4
Indemnités compensatrices Thon et Sardine	36,9	39,5	38,4	38,0	12,6	0,0
Orientation de la production et appui aux OP	24,8	14,3	13,4	59,6	78,2	30,6
1.3 Limitation de la production	178,4	12,5	28,2	15,0	37,0	41,7
Aides aux sorties de flotte	178,4	12,5	28,2	15,0	37,0	41,7
1.4 Compensation de handicaps géographiques	0,0	0,0	0,0	0,0	26,6	33,0
Indemnités compensatrices Crevettes de Guyane	0,0	0,0	0,0	0,0	26,1	27,1
Autres appuis spécifiques aux DOM	0,0	0,0	0,0	0,0	0,5	5,9
1.5 Aides transitoires	9,4	2,8	43,8	58,8	0,1	58,8
Pêche : aides au revenu et au redressement financier	9,4	2,8	43,8	58,8	0,1	58,8
1.6 Calamités et intempéries	15,6	18,0	11,1	13,5	22,8	19,3
Pêche : financement des caisses de chômage-intempérie	13,5	15,5	10,0	12,4	17,5	18,1
Cultures marines : financement de l'indemnisation de pertes	2,1	2,6	1,1	1,1	5,3	1,2
Total domaine 1	608,9	376,6	463,8	384,3	349,0	448,8
<i>Dont financements européens</i>	<i>222,3</i>	<i>125,0</i>	<i>133,0</i>	<i>124,1</i>	<i>130,6</i>	<i>181,7</i>
Autres domaines						
2 Valorisation des produits de la mer	47,3	56,1	97,0	84,5	129,6	110,8
6 Recherche et enseignement maritimes (partie PMCM)	316,1	324,9	333,5	340,0	341,2	349,8
7 Services généraux	61,2	66,1	70,7	65,3	70,4	71,7
8 Protection sociale et solidarité (1)	2 797,9	2 966,1	3 132,7	3 645,7	3 739,5	3 454,1
TOTAL TOUS DOMAINES	3 831,3	3 789,9	4 097,7	4 519,9	4 629,6	4 443,1
<i>Dont financements européens</i>	<i>222,3</i>	<i>136,8</i>	<i>177,1</i>	<i>158,1</i>	<i>167,4</i>	<i>242,5</i>

(1) La quasi-totalité du montant de ce domaine est constituée par les financements publics équilibrant le budget de l'Établissement national des invalides de la marine (la « sécurité sociale » des gens de mer), pour leur partie imputable à la protection sociale des pêcheurs et des aquaculteurs marins.

Source : Ministère de l'agriculture et de la pêche. Direction des affaires financières et économiques

Illustration non autorisée à la diffusion

Sources : FIOM et Centre administratif des affaires maritimes.

La pêche et les cultures marines dans les départements d'outre-mer (1990)

Illustration non autorisée à la diffusion

Sources : Conseil économique et social, 1997. D'après Cofrepêche.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- APCA. *Les cultures marines françaises des années quatre-vingt. Structures, acteurs, marché*. Chambres d'agriculture, 1990, n° spécial.
- Berriet-Sollic M. *Institutions et territoires : vers le renouvellement des politiques publiques ?* INRA ESR, Montpellier, 1997, Série Études et Recherches, n° 109.
- Blogowski A., Hairy D. *Le redéploiement des concours publics à l'agriculture dans la CEE et en France*. Économie rurale, 1996, n° 233.
- Biais G. *Gérer les pêches : état du problème pour la France*. In Pour, Pêches maritimes françaises, bilan et perspectives. 1996, n° 149-150.
- Catanzano J., Lantz F., Weber J. *Adéquation entre effort de pêche et ressource : le secteur public dans le secteur des pêches*. Économie rurale, 1990, n° 198.
- Catanzano J., Rey H. *Régulation et participation des acteurs : un mythe, des réalités*. In Pour, Pêches maritimes françaises, bilan et perspectives. 1996, n° 149-150.
- Conseil économique et social. *Affirmer la place des pêches maritimes françaises face aux défis mondiaux*. Rapport présenté au nom du Conseil économique et social par M. Alain Parrès. Journal officiel de la République Française, 1997.
- Corlay J.-P., Bouvet Y. *Les facteurs de production des pêches maritimes françaises*. Économie et gestion agro-alimentaire, 1994, n° 32.
- Cueff J.-C. *Orientations de la politique structurelle appliquée au secteur de la pêche à l'aube du XXI^e siècle*. In Pour, Pêches maritimes françaises, bilan et perspectives. 1996, n° 149-150.
- Daucé P. *Politiques « horizontales » et politiques territoriales des structures agricoles*. Économie rurale, 1997, n° 241.
- FIOM. *Bilan annuel 1996 : données de commercialisation sous criées*. 1997.
- Guiffre Ph. *Les produits de la mer*. Éditions Economica, 1990, collection Cyclope.
- MAP. *Les concours publics aux pêches maritimes et aux cultures marines 1991-1996*. Projet de loi de finances pour 1998, 1997 a.
- MAP. *Les concours publics à l'agriculture 1992-1996*. Projet de loi de finances pour 1998, 1997b.
- Salz P. *L'effort de pêche : utilité d'un concept*. Économie et gestion agro-alimentaire, 1994, n° 32.
- Surry B. *Produits de la mer : l'accès au marché européen*. Économie et gestion agro-alimentaire, 1994, n° 32.