

Gilles Lazuech, CENS, Université de Nantes
Gilles.lazuech@univ-nantes.fr

Comment gérer la ressource ? L'exemple des politiques de gestion des pêches en Europe

Ce texte vise à proposer des pistes de réflexion à propos d'une préoccupation émergente dans les débats publics depuis quelques années : celle de la gestion des biens communs. Pour en comprendre la portée sociétale, cette préoccupation doit être rapprochée du processus historique de marchandisation généralisée des biens¹. Ce processus, s'il s'accélère et se généralise depuis la première Révolution industrielle, s'observe très tôt en Angleterre². Il se traduit par la marchandisation de « ressources » qui auparavant pouvaient être collectives. Pour de nombreux sociologues, le processus de mise en marché généralisée des ressources semble concomitant au déclin des organisations sociales communautaires alors qu'il favorisait l'émergence d'organisations sociales de type sociétaire au sein desquelles s'appliquent la règle non écrite du chacun pour soi (Toennies, Durkheim, Weber). Il est remarquable d'observer que le processus de marchandisation va de pair avec la privatisation au sens juridique du terme : la propriété privée ouvre à certains droits spécifiques et exclusifs sur la « chose » possédée.

Dans les sociétés modernes, à l'exception de quelques espaces résiduels pour lesquels une gestion collective des ressources a résisté au processus de marchandisation, le monde des biens a finalement été divisé en deux grandes catégories : il y a ceux qui, par leurs propriétés de divisibilité et d'exclusivité, peuvent faire l'objet d'une appropriation privée donc d'une mise en marché et, d'autre part, il y a ceux qui ne disposant pas de ces caractères échappent au marché. Ces derniers constituent une ressource commune, ce que les économistes désignent parfois sous les termes de « biens libres ». Face à ce qui semble relever d'un « grand partage » (Goody, 1986) des catégories intermédiaires de biens ont été progressivement identifiées. Parmi ceux-ci il y a les biens publics souvent qualifiés d'intérêt général et dont la gestion est généralement confiée à des organismes placés sous l'autorité de l'Etat. Il y a également une catégorie de biens qui, tout en étant libre d'appropriation privée, ne le sont pas. Ce sont des biens pour lesquels le principe d'exclusion ne s'applique pas, ou difficilement, mais, par contre, où l'on peut observer une rivalité pour ce qui relève de leur exploitation. Si l'on prend pour appuie les travaux que Paul Samuelson consacre à cette question, les biens communs « purs » seraient donc des biens pour lesquels s'applique le principe de rivalité mais pas celui d'exclusion (Samuelson, 1971). Dans une économie de marché, la catégorie des biens communs est normalement vouée à disparaître. Chacun ayant intérêt à exploiter la ressource sans se préoccuper des éventuelles conséquences à venir de cette exploitation³.

Mis à part sa dimension militaire et stratégique, l'accès à la mer et à ses ressources a longtemps été pensé comme exempt de toutes contraintes réglementaires. Certes, comme le montre Paul Jorion (Jorion, 2012) et Véronique Van Tilbeurch (Van Tilbeurch, 2007), il subsistait encore dans les années 60 et 70 des règles plus ou moins clairement définies qui régissaient de façon communautaire l'accès à certaines zones de pêche, voire à certaines pêcheries. Mais ces règles,

¹ Au sens large du terme : biens matériels et immatériels, services, espace terrestre et maritime, etc.

² Dès le Moyen Âge on observe en Angleterre la régression de l'*open field* et un partage des *commons*. Ce processus de privatisation de terres autrefois communautaires est désigné par le terme d'enclosure.

³ L'éventuelle régénération d'un bien commun, dans le cas précis de ressources renouvelables, serait soumise au seuil de rentabilité.

peu formalisées et peu contraignantes, visant à protéger des « coins » ou des zones de pêche usuellement fréquentées par tel ou tel pêcheur ont perdu de leurs contraintes au fur et à mesure que les navires ont pu se doter de moteurs plus puissants et d'engins de pêche plus performants. Il est probable que l'idée selon laquelle « la mer appartient à tous » ait suffi longtemps à en réguler l'accès. Les marins-pêcheurs se sentent libres de toute contrainte. La rémunération à la part⁴ pratiquée dans le secteur de la pêche artisanale en France est l'un des fondements les plus anciens d'un rapport totalement libre à la ressource : « *le dernier coup de filet peut-être le bon* » « *la traque ne s'arrête qu'une fois que le bateau est à quai* »⁵. Ainsi « à la pêche le poisson commande » relève Patrick Chaumette (Chaumette, 2008). Cette expression courante est retraduite dans les pratiques de pêche, dans la division du travail au sein des navires, dans la durée du travail et la prise collective de risque. La rémunération à la part peut conduire à la capture de poissons sans aucune limite exceptée celles imposées par la taille et la puissance du navire.

Fortement inspirée par la PAC au cours des années 70, la Politique Commune des Pêches (PCP) accompagne par ses dispositifs l'idée d'un libre accès à la mer et à ses ressources. A Bruxelles comme à Paris il est convenu que les mers et les océans sont des espaces libres qui doivent être exploités de façon performante et rationnelle. Qu'elle soit industrielle ou artisanale la pêche est considérée comme un secteur extractif qui doit disposer d'outils de production performants afin de produire des protéines à bas prix. Durant près de dix années les armateurs vont bénéficier d'aides financières conséquentes⁶. Une politique volontariste de modernisation du secteur va être initiée via les fonds européens : aides pour la construction de navires de pêche, incitation à l'augmentation de la puissance motrice des bateaux, modernisation et/ou création de nouvelles criées, modernisation et agrandissements des ports et/ou des lieux de débarquement, etc.

Le « tournant » de 1982 marque, pour la PCP, la fin du modèle productiviste. Dès lors la politique des pêches s'enracine dans de nouvelles préoccupations axées, dans un premier temps, sur la gestion de la ressource, puis, de façon plus récente, vers une gestion dite durable de l'ensemble des écosystèmes marins. C'est de cette récente inflexion dont nous aimerions rendre compte en observant qu'elle demeure doublement problématique : d'une part, la reconnaissance graduelle mais non encore résolue du caractère de bien commun que constituerait l'espace maritime pour une « communauté » reste encore à définir ; d'autre part, le caractère encore incertain de ce bien commun offre un espace favorable à l'expression de pratiques et de représentations souvent contradictoires au principe même de ce que devrait être un bien commun.

I-Un bien commun pour quelle communauté ?

Les questions qui traitent de la reconnaissance de ce qui constitue un bien commun ainsi que celles qui ont trait à sa gestion sont, en amont, subordonnées à l'existence préalable d'une communauté qui le constitue comme tel et qui trouve intérêt à en assurer la gestion collective. Dans le cas de la ressource halieutique, en s'appuyant sur le cas français, l'idée qu'elle puisse être un bien commun semble assez étrangère aux représentations et aux pratiques des pêcheurs professionnels. A l'exception de quelques espaces très localisés les pêcheurs n'ont pas mis en place des systèmes locaux de gestion des pêches⁷ : « *la mer appartient à tout le monde et le poisson à celui qui l'attrape* » cette maxime fait généralement unanimité auprès de la profession du moins jusque dans les années 2000⁸.

⁴ Chaque marin embarqué, selon sa catégorie, recevra une part du chiffre d'affaires réalisé à laquelle est déduite les frais communs (gazole, entretien des engins de pêche, glace, etc.)

⁵ Les passages entre guillemets sont issus d'extraits d'entretien réalisés au cours de l'année 2013 le long de la façade atlantique..

⁶ L'ouvrage de Christian Lequesne offre une vision complète de la politique Communautaire des pêches jusqu'au seuil des années 2000.

⁷ Les premières organisations de producteurs (OP) se constituent au cours des années 70.

⁸ Il peut y avoir, de temps en temps, des mobilisations collectives. Mais tout laisse à croire

Dans cette première section, après avoir rappelé à grands traits les principales phases des politiques des pêches, nous aborderons les différents obstacles qui font que l'espace maritime⁹ ne fait pas, à l'évidence, bien commun pour tous.

Bref rappel de la politique des pêches

Dés le début des années 80, avec plus de dix années d'avance sur l'agriculture, les pêcheurs professionnels vont être soumis à une nouvelle *doxa* productive qui s'inspire de la notion un peu vague du développement durable. Cette nouvelle conception de la politique des pêches s'exprime dans quelques objectifs régulièrement mis en avant : « durabilité de la ressource », « pérennité de l'activité économique », « produits à haute valeur commerciale », etc.

Le principe général de la nouvelle PCP consistera à limiter l'effort de pêche en engageant des mesures radicalement différentes de celles qui avaient été prises au cours de la décennie précédente (Lequesne, 2001) : plan de sorti de flotte visant à diminuer la pression sur la ressource ; fixation de quotas et de TAC annuels par pêcheries¹⁰, etc. Cette période, marquée par des mesures restrictives pour la pêche, n'atteint pas les objectifs que s'étaient fixés les commissaires européens. Si le nombre de navires et de matelots a fortement diminué, l'effort de pêche est resté constant grâce à l'utilisation combinée de moyens de propulsion plus puissants et l'utilisation d'outils de détection électroniques¹¹ qui permettent une pêche plus efficace (de la « pêche à l'aveugle à la pêche ciblée »). Enfin, certaines mesures assez directement inspirées de la PAC, comme les prix de retrait en criées, ont pu aussi contribuer à une certaine surproduction de poissons en particulier pour les espèces pélagiques.

Le rapport de la Commission Européenne du 4 décembre 1991, à l'occasion de la préparation de la politique des pêches pour la période 1993-2002, prend acte de l'échec des premières mesures de régulation. Selon la Commission, les flottilles sont en surcapacité, la plupart des stocks européens sont exploités au-delà du RMD, voire pour certaines espèces surexploités. Ce constat, sans appel est validé par des « experts » - les halieutes - qui multiplient leurs missions d'observation et de comptage en mer. L'appauvrissement de la ressource qui menace à terme la durabilité de l'activité appelle donc à des mesures de réglementation plus strictes qui devront limiter l'effort de pêche : obligation pour chaque professionnel de détenir une licence ; évaluation pour chaque espèce commerciale du RMD à partir duquel seront calculés les quotas ; contrôles plus drastiques des prélèvements réalisés¹² ; arrêt des aides financières en vue de la construction de navires ou de leur modernisation, etc. Si la période qui couvre les années 2003-2012 est, du point de vue réglementaire, dans le prolongement de la politique précédemment menée on peut observer graduellement une inflexion idéologique forte : le principe supérieur commun (Boltanski, Thévenot, 1991) sur lequel se construit la PCP n'est plus uniquement quantitatif - conservation d'un stock de poissons à valeur commerciale à un niveau satisfaisant

qu'elles s'apparentent tantôt à des jacqueries - blocage des ports ou de la préfecture - tantôt à de la piraterie - abordage de navires dans le cas du conflit franco-espagnol à propos de la pêche thonière-

⁹ La bande dite des 12 miles nautiques correspond au domaine public maritime qui ne peut « ni être vendu, ni cédé, ni usurpé » selon l'Ordonnance maritime de Colbert (1681). Au-delà des eaux territoriales se situe la Zone Economique Exclusive - ZEE - qui correspond à un espace maritime situé jusqu'à 200 miles nautiques des côtes. A l'intérieur de cette zone un Etat côtier dispose de droits souverains en matière d'exploration et d'usages des ressources et a juridiction.

¹⁰ Les Totaux Admissibles de Captures - TAC- correspondent à une quantité maximale de poissons pouvant être prélevée pour une espèce sur une zone et pour une période déterminés. L'Union Européenne répartit les TAC sous la forme de quotas aux pays membres selon le principe de stabilité relative qui est calculé à partir des antériorités de pêche.

¹¹ Sonars monofaisceau, omnidirectionnels, multifaisceaux, capteurs de contrôle de chalut, etc.

¹² Depuis 2009 chaque navire en pêche dans les eaux communautaires doit tenir un journal de pêche électronique - le logbook - pensé comme un outil de contrôle et de suivi des activités de pêche.

de renouvellement – mais relève d'un ordre de justification supérieur : celui de la conservation durable des écosystèmes marins soit la reconnaissance d'un statut possible de bien commun à l'espace maritime¹³. C'est sur la légitimité de ce principe supérieur commun, qui est censé faire bien commun que vont être justifiées certaines mesures très restrictives comme, par exemple, l'interdiction de certaines techniques de pêches¹⁴ ou encore la fixation du RMD à l'horizon 2015¹⁵.

La toute récente révision de la politique commune des pêches (2014-2022) accentue les contraintes pesant sur l'activité des pêcheurs. Partant du constat que les 2/3 du stock de poissons de l'Atlantique Nord sont surexploités la nouvelle PCP, très inspirée par le discours environnementaliste, vise à engager, selon le rapport du Parlement Européen, une politique de pêche plus durable en s'appuyant sur deux dispositifs principaux : la réalisation rapide du RMD et l'interdiction des rejets en mer. Ces mesures, ainsi que celles temporairement reportées au sujet des quotas individuels transmissibles devant *a minima* contraindre les pêcheurs à adopter de « meilleures pratiques en vue de la restauration de la santé des océans ». L'espace maritime ferait également l'objet d'un redécoupage en fonction de son intérêt pour la biodiversité (aires marines protégées, zones Natura 2000, parcs marins, etc.) et/ou pour la reproduction des espèces commerciales (zones de frayage et de nourrissage qui pourraient être temporairement interdites à la pêche).

Les inflexions que connaît la PCP depuis 40 ans conduisent à constater que l'espace maritime a été progressivement consacré comme bien commun pour l'« humanité » et non comme bien commun réservé exclusivement aux pêcheurs et aux différents utilisateurs de cet espace. L'évolution de la PCP permet aussi d'émettre l'hypothèse que les pêcheurs professionnels ont été jugés incapables de protéger durablement la ressource dont ils tirent profit.

Un bien commun par défaut

La prise en main de la gestion de la pêche par les « Politiques » plutôt que par les « professionnels », appelle quelques commentaires quant à la question du sens que l'on attribue à la notion de biens communs. Selon Elinor Ostrom la question portant sur les biens communs conduit à ce que soient identifiés des acteurs sociaux susceptibles d'en assurer la gestion dans l'intérêt du collectif. Ceci en veillant à ne porter préjudice ni aux individus, ni au collectif, ni à la ressource qui doit rester intacte dans ses capacités futures à demeurer une ressource. Les exemples que l'auteur mobilise au long de son ouvrage (Ostrom, 2010) tendent à montrer qu'à la gestion collective d'un bien commun (des pâturages, des bois, une nappe phréatique, etc.) est fortement associée l'existence d'une communauté qui, souvent, s'est construite socialement, culturellement et économiquement autour de cette ressource. De ce point de vue, contrairement à certaines représentations idéalisées du métier (Amand, 2011), les pêcheurs professionnels sont loin de constituer un groupe homogène liés par des intérêts communs. S'il y a « communauté » dans la pêche elle se réduit souvent à celle de l'embarquement et peut ne durer que le temps d'une marée¹⁶.

¹³ A l'aune de ce nouveau statut de l'espace marin certaines pêcheries et métiers vont être désignés comme particulièrement responsables de la catastrophe écologique irréversible qui menace l'environnement marin : les métiers qui pratiquent les arts trainants (chalutages côtiers et chalutages dans les grands fonds) ainsi que ceux qui utilisent des filets maillants dérivants dont les prises accessoires (dauphins, cachalots, requins, tortues, etc.) sont jugées importantes.

¹⁴ A partir de l'année 2002 l'usage des filets maillants dérivants dans le Golf du Lion et le Golf de Gascogne est interdit par la Commission Européenne pour la capture du thon rouge, du thon germon et de l'espadon.

¹⁵ La fixation pour toutes les pêcheries d'un RMD à atteindre en 2015 a pour effets immédiats une diminution de l'effort de pêche. L'objectif du RMD a pour conséquence, au moins à court terme, une diminution des quotas attribués par espèces concernées.

¹⁶ Nos premières investigations de terrain nous ont permis de mesurer combien les rivalités

Une autre condition importante pour que des règles de gestion communes puissent s'établir tient en la connaissance (scientifiques ou indigènes) de la ressource. La connaissance permet de contrôler le niveau de la ressource puis d'en répartir le surplus aux différents utilisateurs. Elle rend crédible les mesures de gestion, même lorsqu'elles vont contre les intérêts immédiats des uns ou des autres. La connaissance, lorsqu'elle est perçue comme légitime par l'ensemble des acteurs, doit permettre une gestion à long terme de la ressource. Cette dimension temporelle a normalement des conséquences pratiques sur les investissements réalisés ainsi que sur les projets de développement économique et productif des utilisateurs¹⁷. Dans le cas des ressources halieutiques la connaissance reste encore très insuffisante et, surtout, elle est constamment confrontée à celle des professionnels. Ces derniers s'appuyant sur leurs pratiques tiennent régulièrement à rappeler que « *la ressource revient* », que « *la ressource elle est là* »¹⁸.

D'autres raisons encore, comme celles qui sont liées à la question du territoire (les règles d'exclusion et de contrôle sont plus aisées à appliquer lorsque la ressource commune est circonscrite dans un territoire bien identifié) font que la gestion par les communautés de pêcheurs des ressources halieutiques est sinon impossible du moins très difficile à mettre en œuvre. La conscience même que la ressource constitue un bien à préserver a sûrement fait défaut à beaucoup de pêcheurs. La pêche est une profession qui s'est construite culturellement sur l'aléa et sur le risque. Dans la mémoire collective (Halbwachs, 1967) il y a toujours eu de bonnes et de moins bonnes années. Parfois le poisson est là, parfois il ne l'est pas (Lachèvre, 1994)¹⁹. Il suffit que l'eau soit trop froide, qu'il y ait eu des tempêtes, qu'il soit parti ailleurs, ou que d'autres l'est déjà pêché. Avant que n'existent les moyens modernes de détection (les sonars ne se diffusent pas à la pêche avant début des années 60) la ressource était invisible et le pêcheur un chasseur dont l'habileté à trouver le poisson faisait sa notoriété au port.

On peut certainement affirmer que pour les pêcheurs professionnels la ressource n'a jamais été pensée comme un bien commun à protéger avant qu'elle ne soit consacrée comme telle par la PCP. Certes il y a quelques exceptions, comme les plans de gestion pour la coquille Saint Jacques élaborés dans les années 80 en Bretagne Nord en concertation avec l'Etat et les scientifiques de l'IFREMER (Callon, 1984) ou encore les prud'homies des pêcheurs méditerranéens²⁰.

entre pêcheurs étaient importantes. Ces rivalités que révèlent parfois quelques mouvements d'humeurs, recouvrent tous les clivages qui existent dans ce métier : entre un port et un autre, entre la « petite pêche » et la pêche au large, entre les fileyeurs et les ligneurs, entre ceux qui ont du quota et ceux qui n'en disposent pas, entre ceux qui vendent aux mareyeurs et ceux qui pratiquent la vente directe, au sein même des embarquements entre les « locaux » et les immigrés, etc.

¹⁷ Tous les armateurs n'ont pas le même horizon temporel. Certains, au cours des années 90 début des années 2000, ont contracté de « gros » emprunts afin de financer l'achat d'un bateau neuf ou en vue de transformer un bateau ancien. Ces patrons ont une charge financière élevée. Ils doivent nécessairement faire du « chiffre d'affaires », c'est-à-dire pêcher le plus possible, pour honorer leurs échéances. D'autres armateurs, proches de la retraite, pressentent qu'ils n'auront pas de succession directe. Lors des entretiens réalisés ils se disent souvent moins concernés que d'autres de leurs collègues par les discours et ou les injonctions tenues sur la durabilité de la ressource.

¹⁸ Propos régulièrement entendus à l'occasion de ma participation à des réunions à caractère professionnelle : réunion de producteurs, réunions de comités départementaux ou régionaux des pêches.

¹⁹ Yvon Lachèvre évoque la misère des pêcheurs bretons et de leur famille suite à la « disparition » de la sardine entre les années 1902 et 1909. La raréfaction de la ressource a pour conséquence la fermeture des conserveries et la mise à pied de nombreuses ouvrières souvent femmes de marins pêcheurs.

²⁰ Les prud'homies de méditerranée, dont les plus anciennes remontent au XV^{ème} siècle sont des organisations professionnelles spécifiques au Golf du Lion Elles régulaient les conflits entre pêcheurs pour l'accès aux zones de pêches activités qu'elles ont conservées jusqu'à aujourd'hui sous la responsabilité des organisations professionnelles et des autorités maritimes.

La PCP des années 80/90 est donc née sur une scène de drame : celle de la « tragédie des biens communs » (Hardin, 1968). La tragédie des biens communs s'observe lorsque l'exploitation de la ressource est considérée comme libre de toute restriction sans que chacun n'est conscience que son intérêt à long terme est la préservation d'un avenir économique pour soi et donc pour le collectif. Dans le cas précis du secteur de la pêche la prise de conscience d'un épuisement de la ressource n'est pas une évidence partagée par tous puisqu'elle est partiellement invisible, non évaluable, dans des mers et des océans aux dimensions immenses. Dès lors, même si les marées sont moins abondantes le pêcheur peut penser par expérience que le poisson est parti ailleurs. Qu'il suffit d'aller le chercher là où désormais il se cache. Dans une période où la puissance des moteurs à bord des navires n'a cessé de croître²¹ où les navires peuvent se doter de chambres froides, disposer de moyens de détection plus performants et d'outils de pêche plus efficaces, rien ne fait obstacle à l'exploration de nouvelles zones de pêche situées parfois à plusieurs jours de route du port d'attache.

C'est dans cette configuration de « crise », amplifiée par certaines associations environnementalistes qui vont communiquer sur le sujet, que la nouvelle PCP se prépare. Politique dont le cœur n'est plus exclusivement la limitation de l'effort de pêche et la protection de la ressource. Dès le début des années 90 ont été dessinés les contours d'une politique des pêches qui s'appuie désormais sur la notion de développement durable. Notion très en vogue à l'époque dans les milieux intellectuels et politiques. Idéalement le développement durable serait un mode de développement qui concilie la protection de la ressource, le développement économique des acteurs, l'équilibre des territoires et la capacité des générations futures à exercer un droit sur une ressource préservée. A travers la politique du développement durable les ressources de la mer par leurs spécificités sont consacrées comme bien commun. Toutefois il s'agit à notre sens d'un bien commun par contrainte puisque les pêcheurs continuent selon les cas à en contester la légitimité et les fondements (Deldrève, 2009)²².

II Bien commun ou développement durable : les errements d'un dispositif de protection

La qualification d'une ressource comme bien commun en l'absence d'une communauté locale la pensant comme telle et à qui revient la charge d'en assurer la gestion n'est pas sans poser de nombreux problèmes. Le projet avorté de création d'un parc national situé à l'extrême ouest du département du Finistère, qui sera abordé dans un premier temps, illustre l'échec d'un processus de concertation qui visait à impliquer « tous les acteurs concernés » indépendamment des raisons de leur participation et de la manière dont ils envisageaient/investissaient l'espace en question. En prolongeant ce premier point, nous voudrions ensuite montrer que la requalification symbolique (puis pratique) d'un espace particulier : ici les océans envisagés en leur totalité en bien commun est loin d'être une évidence. Aussi longtemps que demeure une incertitude sur la nature exacte et la localisation précise d'un bien considéré ou imposé comme commun les acteurs pourront développer diverses stratégies dont les effets mérites d'être évoqués.

La parc national de la mer d'Iroise : les limites de l' « humanité »

A la toute fin des années 80, à l'occasion de l'inauguration de la Réserve de Biosphère d'Iroise par Brice Lalonde, alors secrétaire d'Etat chargé de l'environnement, est née l'idée de créer en

²¹ Phénomène qualifié aujourd'hui de sur-motorisation qui fut encouragé dans les années 60 et 70 par un prix du gasoil relativement bon marché.

²² Depuis quelques années le principe d'une co-production scientifiques/professionnels des données sur les ressources semble se dessiner.

mer d'Iroise un parc national marin. Premier parc national français intégrant dans un même dispositif de protection et de gestion des espaces terrestres et maritimes largement occupés par les activités humaines. En 2010 l'inauguration du parc naturel marin²³ signifie l'échec d'une volonté politique « exemplaire » qui était, à l'origine, de faire reconnaître et appliquer sur un vaste territoire les principes les plus ambitieux contenus dans le rapport Brundtland (Brundtland, 1987). La création du Parc National devait marquer de façon emblématique la volonté de la France d'être un des pionniers du développement durable construit sur un bien commun. La richesse et la diversité des écosystèmes de la mer d'Iroise et des espaces terrestres environnants justifiaient pleinement des mesures de protection elles-mêmes exceptionnelles. Hors l'exemple du parc d'Iroise montre qu'il ne suffit pas qu'un espace « naturel » soit particulièrement riche pour qu'un accord se fasse à propos des dispositifs opportuns de protection et de gestion. Les intérêts des diverses parties prenantes à la création du parc étaient assez divergeants même si tous affichaient une « bonne volonté » environnementale et un souci de protection. Alors que les maires des îles d'Ouessant, de Molène et de Sein entrevoyaient un intérêt économique pour leurs îles. La création du parc pouvant jouer comme un label de qualité environnemental susceptible d'attirer davantage de visiteurs voire de nouveaux résidents sur des espaces devenus très marginaux. Position assez voisine tenue par les pêcheurs-ligneurs de la pointe Bretagne, mais s'enracinant dans des préoccupations différentes, pour lesquels la création du parc consacrait auprès d'un public de consommateurs avertis la dimension hautement symbolique du « poisson sauvage » capturé dans une mer « sauvage » et protégée. Pour ces acteurs le parc est perçu d'un point de vue utilitaire : il est un dispositif institutionnel bien venu pouvant favoriser la constitution d'une « niche économique ». Ce que les économistes désignent par l'économie de la singularité (Karpik, 2007). D'autres acteurs, en retrait des espaces côtiers spectaculaires, ainsi que les communes agricoles, ont pu considérer que les différents dispositifs de protection existant étaient déjà très suffisants (aire marines protégées, Réserve de Biosphère d'Iroise, Parc Régional d'Armorique, etc.). Position opposée à celle des scientifiques (des universitaires ou chercheurs de l'IFREMER) dont certains prônaient une sanctuarisation du site²⁴. Pour beaucoup, dont des hauts fonctionnaires en poste à la préfecture du Finistère chargés du dossier, le parc national introduisait trop de restrictions pour le développement de futures activités économiques dans une région déjà fortement marquée par le déclin des activités économiques traditionnelles et le vieillissement de sa population. Le processus de négociation long et complexe associé au projet de création du parc national a été finement décrit (Van Tilbeurgh, 2007). Il montre que les jeux d'alliances contradictoires vont finir par faire échouer le projet initial : la plupart des acteurs (scientifiques, associations de protection de la nature, élus locaux, représentants des principales filières professionnelles, usagers ordinaires, etc.) ne s'accordent ni sur le niveau de protection à établir, ni sur les modes de gestion à mettre en œuvre. L'impossibilité de trouver pour la mer d'Iroise un accord collectif sur ce que devrait être ce bien commun va progressivement déboucher sur un projet de moindre envergure : celui du parc marin pour lequel ne reste que l'ambition de promouvoir une vitrine du développement durable.

Au delà de la qualité environnementale du parc marin et de sa richesse écologique mesurées en

²³ Le Parc naturel marin d'Iroise s'étend sur 3 550 km de zones immergées entre le parallèle 48°31'N (au Nord de l'île d'[Ouessant](#)) et le parallèle 47°59'N (au Sud de l'[île de Sein](#)), le trait de côte à l'Est à l'exception de la [rade de Brest](#) et la limite des [eaux territoriales](#) (12 [milles marins](#)) à l'Ouest. Les espaces côtiers et terrestres ne sont donc pas visés par le parc, mais une partie de ceux-ci fait partie du [Parc naturel régional d'Armorique](#).

²⁴ Véronique Van Tilbeurgh objective les motivations très diverses des scientifiques et des experts engagés dans le processus de création du parc. On y trouve des militants fortement engagés auprès de certaines organisations environnementalistes. Ceux qui visent au développement de leur carrière et à la reconnaissance d'un droit exclusif d'usage de certains sites – en particuliers les îlots -. Certains experts peuvent aussi être proches du microcosme politique local qu'ils représentent lors des réunions de concertation.

terme de biodiversité, au delà du poids des experts dont les études à caractère scientifique ne purent qu'invalider certaines pratiques de pêche, il est remarquable d'observer que les enjeux furent éminemment symboliques, économiques et politiques alors que l'on aurait pu s'attendre à ce qu'ils soient surtout environnementaux ²⁵. Tout au long des dix années de concertation autour de la création du parc, de son périmètre et de ses dispositifs réglementaires, l'enjeu fut moins de déterminer si l'espace considéré avait toutes les caractéristiques nécessaires pour être consacré comme un bien commun. Ce qui a fait enjeu et débat a plutôt été de savoir quels seraient les avantages que chacun pourrait obtenir si cet espace était consacré comme tel. En quoi le profit économique et symbolique en situation de préservation serait supérieur à celui qui pourrait être obtenu dans le cas inverse. Ceci en visant à minimiser toutes formes de réglementation trop contraignantes mesurées à l'échelle des intérêts défendus. Dans cette configuration du « chacun pour soi » on comprend que la création d'un parc naturel, dont une grande partie de l'aire bénéficiait déjà de mesures de protection environnementale, ait été préférée à celle d'un parc national à la réglementation plus restrictive.

L'incomplétude d'un bien commun et les jeux d'acteurs

L'une des conditions importantes pour qu'un bien soit désigné comme commun est qu'il ait un accord entre toutes les parties concernées sur la nature du bien ainsi consacré. L'échec du Parc National d'Iroise ne provient pas de divergences de vues considérables entre les acteurs. Tous étaient convaincus que ce territoire devait être protégé. Mais tous ne l'étaient pas pour la même raison et ne réclamaient pas le même niveau de protection. L'échec du processus de création du parc national provient d'un déficit d'accord rendant impossible la fixation de règles et de conventions communes. L'incomplétude d'un bien commun peut provenir de la méconnaissance ou d'une connaissance insuffisante de ses caractères propres. Pourquoi protéger et quoi protéger lorsque le bien en question est partiellement inconnu ? A défaut d'une connaissance « parfaite » qui s'imposerait à tous, l'accord entre les parties - le compromis - semble être une solution envisageable. En règle générale, comme le démontrent, Luc Bolstanski et Laurent Thévenot, le compromis se fait - ou ne se fait pas - pour le bien commun. L'accord permet d'éviter les disputes, les affrontements, ou l'intervention autoritaire d'un tiers. Dans ce cas de figure on passe d'un accord sur le bien commun à un accord pour le bien commun. Cette distinction est importante puisqu'elle permet de distinguer dans les cas des écosystèmes marins et des ressources halieutiques ce qui relève d'un défaut d'accord sur la qualification du bien (lié à une insuffisante connaissance) ou d'un défaut d'accord pour le bien commun (lié à l'impossibilité de trouver une solution de compromis satisfaisant le collectif).

Un jeu à trois acteurs

La récente révision de la PCP donne l'occasion d'observer le jeu de trois acteurs principalement engagés dans le processus de construction de la future politique : la Commission européenne, les organisations environnementalistes et les organisations professionnelles de pêcheurs ²⁶. Ces trois

²⁵ Christian Lequesne, à propos de la sauvegarde des dauphins dans le Golfe de Gascogne, montre que l'interdiction des filets maillant dérivants par l'Europe, qui sera effective à partir de 2002, couvre en réalité de multiples rivalités entre pêcheurs français et espagnols. Finalement les enjeux économiques (la canne, la ligne ou le filet), symboliques (les jeux d'alliances avec certaines ONG pour les pêcheurs espagnols ou avec l'Ifremer pour les pêcheurs français) et politique (le rôle de l'Italie au parlement européen) semblent largement l'emporter sur les préoccupations environnementales.

²⁶ La généralisation des organisations de producteurs (OP) est la conséquence de l'adoption du règlement communautaire de 1970. Si l'adhésion à une OP n'est pas obligatoire elle est majoritaire pour les bateaux de plus de 14 mètres. Trois raisons principales peuvent expliquer l'adhésion ou la non-adhésion à une OP : les petites unités qui commercialisent directement ou

catégories d'acteurs constituent des groupes d'intérêt dont l'action vise à orienter le vote des « politiques » (Conseil des ministres et Parlement européen). Dans le cadre élargi de la nouvelle PCP ces acteurs ont eu à se positionner sur deux principaux dossiers : la protection durable de la ressource ; la protection des écosystèmes marins remarquables. Sur ces deux dossiers la production et l'utilisation de l'expertise sont au centre des débats auxquels s'ajoute une dimension « socio-économique » pour désigner des préoccupations qui relèvent du développement des territoires, de la pérennité des activités économiques et des communautés qui y vivent. Cette dimension dite de « développement durable » apporte un éventuel correctif eu égard à certains des objectifs de protection immédiate de la ressource ou de sanctuarisation de certaines zones de pêches puisqu'il s'agit aussi de préserver les activités humaines selon un calendrier qui aménage une transition « douce ».

Pour la protection de la ressource la Commission européenne ainsi que les associations environnementalistes sont favorables à l'application la plus rapide possible du RMD par espèce (fixée à l'horizon 2015). Seuil considéré comme compatible avec la préservation durable des ressources halieutiques à partir duquel devront être dorénavant fixés les droits à prélever (les TAC²⁷). L'autre dispositif mis en avant par la Commission est l'interdiction des rejets en mer. Pour les pays dont les pêcheries sont multispécifiques ces deux orientations sont perçues à court terme totalement irréalistes, voire irresponsables, dans le cadre d'une politique de développement durable des territoires²⁸. Les organisations professionnelles, via l'influence qu'elles peuvent avoir auprès des élus politiques locaux et nationaux, mettent tout en œuvre afin de repousser l'échéance de la fixation du RMD à l'horizon 2020 arguant les risques de fragilisation voire d'effondrement de la filière. A une position de la Commission considérée par les pêcheurs et leurs organisations comme dogmatique, technocratique voire idéologique (lorsqu'elle est appuyée par les associations environnementalistes²⁹) sont mis en avant des arguments de bon sens s'enracinant dans les réalités d'un métier déjà économiquement

qui sont spécialisées dans des espèces nobles ne sont pas concernées par les prix de retrait ; les unités désirant bénéficier des services offerts par la confédération (coopératives d'armement, d'avitaillement ou de gestion) doivent adhérer à une OP coopérative ; l'évolution de la réglementation européenne concernant la pratique du chalutage est un autre facteur expliquant l'adhésion aux OP.

²⁷ Le RMD – rendement maximal durable - correspond à une quantité (en milliers de tonne) de poissons en âge de se reproduire qui permet un volume important de capture avec un effort de pêche plus faible (en terme de % sur la biomasse). Plus le stock de poisson d'une même espèce augmente, plus il se reproduit, plus la biomasse augmente et moins l'effort de pêche à besoin d'être important. Selon les scientifiques atteindre le niveau du RMD est la solution pour la conservation d'une ressource durable. Lorsque la biomasse d'une espèce est éloignée du niveau souhaitable pour le RMD l'effort de pêche doit être réduit le temps que la biomasse (en particulier de poissons matures) se reconstitue. Ce qui n'est pas sans conséquence sur l'activité des pêcheurs concernés. Les TAC – total autorisé de capture – est la quantité en poids de capture autorisée chaque année en l'état actuel des stocks estimés afin d'assurer la pérennité de l'exploitation.

²⁸ Ici l'argument avancé est de dire que la gestion de la ressource par les QIT contribue à renforcer le pouvoir des institutions financières sur la pêche que traduirait une concentration du capital entre quelques gros armements entraînant le déclin de formes artisanales d'accès au métier aujourd'hui encore majoritaires. Olivier Le Nezet, Président du Comité Local des pêches de Lorient, présente les QIT non pas comme un outil efficace de la gestion de la ressource mais comme un dispositif permettant une rentabilité maximale.

²⁹ L'association Greepeace a publié en 2011 un important dossier visant à dénoncer la pêche en eau profonde qui serait soutenue par la PCP à l'aide d'importantes subventions d'exploitation. L'argument principal de l'organisation environnementaliste porte sur les engins de pêche utilisés par les navires qui détruiraient les fonds marins et seraient peu sélectifs.

fragilisé³⁰ ainsi que dans ses capacités immédiates à adopter de nouvelles pratiques de pêche³¹. En réalité, pressentant la menace des « écolos » dont les outils de communication desservent le métier³² certaines initiatives récentes des professionnels visent à leur tour à occuper le terrain médiatique sur la thématique de la « pêche durable et responsable ». C'est du moins l'ambition de l'association *BlueFish*, constituée à Lorient en 2013, qui vise à rassembler des représentants de la filière pêche ainsi que des élus locaux et des personnalités du monde économique. L'ambition affichée de *BlueFish* est : « de défendre la pêche en Europe en associant des acteurs de la filière et des territoires ». Face aux menaces que font peser sur la profession, plus généralement sur l'ensemble de la filière (criées, activités de mareyage, construction et réparation navale, etc.) les orientations de la nouvelle PCP, *BlueFish* entend mettre en avant l'importance de tous les métiers même ceux qui sont les plus décriés³³.

Le second dossier à trait à la protection des fonds sous-marins remarquables par la richesse de leur biodiversité. Dans la bande côtière dite des 12 milles, la protection de ces espaces (zone Natura 2000, aires marines protégées, parc national marin, etc.) répondant aux directives communautaires est placée directement sous l'autorité de l'Etat qui peut limiter, voire interdire les activités de pêche. Dans l'ensemble, ces zones de protection sont rarement contestées par les pêcheurs pour deux principales raisons : ce sont souvent des plateaux ou des éperons rocheux sur lesquels la pratique du chalut n'est pas possible ; ce sont souvent des zones de frayères et de nourrissage des juvéniles que les pêcheurs respectent³⁴.

Le sujet qui oppose le plus violemment les organisations environnementalistes³⁵ et les pêcheurs³⁶ a trait à la pêche en eau profonde considérée comme peu sélective et surtout destructrice des fonds (récifs coralliens de l'Atlantique Nord-Est). S'appuyant sur des données scientifiques produites par le Conseil international pour l'exploitation de la mer (Ciem), tout en déplorant le manque de données fiables, l'association *Bloom*³⁷ dénonce la surexploitation des stocks (sabre, lingue bleue, grenadier), l'importance jugée excessive des prises accessoires rejetées à la mer (mulet noir) et la destruction des écosystèmes liés à l'utilisation d'engin de pêche particulièrement impactant sur l'environnement marin. La présidente de l'association, Claire Noivian, met en avant « l'efficacité technologique face à l'hyper vulnérabilité écologique ». Aux attaques répétées de *Bloom*, la Scapêche, qui est l'armement le plus souvent cité, met en avant son respect des « bonnes pratiques » : « *Nous sommes des vrais militants du développement durable, par le respect des bonnes pratiques et de la réglementation des pêches, mais aussi les partenaires au quotidien des scientifiques. Notre combat quotidien est celui d'une*

³⁰ Poids très important du coût du gasoil dans les frais d'exploitation.

³¹ Pour les pêcheries pratiquants les arts trainants l'objectif du zéro rejet, promu par la Commission et soutenu par l'ensemble des organisations environnementales, est totalement irréaliste si l'on prend en compte : le temps de travail supplémentaire en mer que cette décision entraînerait ; la non valorisation économique de cette ressource ; l'absence d'équipement et de place dans les navires. A terme la réalisation du zéro rejet en mer suppose que les navires s'équipe d'engins de pêche plus sélectifs (filets à mailles plus larges afin que les prises n'atteignant pas la taille minimale requise puissent s'échapper) et de moyens de détection plus performants afin de mieux cibler les espèces pour lesquelles ils disposent d'un droit de prélèvement

³² En particulier de nombreuses vidéos qui circulent sur « la toile » et qui discréditent certaines pratiques de pêche.

³³ En particulier les navires pratiquant le chalutage et, plus généralement les arts trainants.

³⁴ Par exemple le plateau de Rochebonne (10 000 ha) ou celui du Four au large du Croisic

³⁵ Il s'agit en l'occurrence de l'ONG Bloom qui dénonce le chalutage de fond et se prononce pour l'interdiction de la pêche en eaux profondes.

³⁶ C'est la Scapêche, armée par le groupe Intermarché en France, qui est la cible privilégiée de Bloom.

³⁷ Bloom est une association de loi 1901 elle est membre de la Deep Sea Conservation Coalition, une coalition regroupant plus de 70 ONG oeuvrant pour la protection des écosystèmes marins profonds.

pêche durable et responsable. »³⁸. La Scapêche ne reste pas que sur le thème de la protection de la ressource et des écosystèmes marins. Elle communique aussi sur celui du développement durable, expression concrète de bonne gestion d'un bien commun, à savoir le maintien d'une activité économique qui ferait vivre directement près de 600 personnes dans le bassin d'emploi de Lorient³⁹.

Conclusion : quelle gestion de la ressource pour quels objectifs ?

Outre les nombreuses controverses sur les résultats des expertises scientifiques qui sont souvent contestées ou dénoncées comme peu fiables⁴⁰, deux niveaux de légitimité de ce qui pourrait participer à la construction d'une politique européenne englobant les ressources halieutiques et les écosystèmes marins se confrontent : faut-il préserver les océans et les ressources qu'ils contiennent de façon radicale, donc cheminer de façon rapide vers le RMD et le zéro rejet, tout en menant une politique très volontariste d'aires marines protégées ? Ou, seconde orientation, doit-on préserver les activités de pêche alors même qu'elles provoquent selon les critères scientifiques retenus une dégradation voire un épuisement de la ressource ? Dans le premier cas on est dans le registre du bien commun : la mer est un patrimoine collectif, il est la propriété de l'ensemble des membres de la communauté européenne dont elle constitue un des éléments d'identification et d'appartenance ; dans le second cas l'espace maritime doit rester accessible à ceux qui ont acquis des droits historiques de prélèvements tout en préservant durablement la ressource (Le Goff, 2009).

A l'échelle européenne les avis ne peuvent pas être unanimes puisque le poids relatif des activités de la pêche comme vecteur de développement durable des territoires n'est pas le même selon les pays. Si depuis quelques années la Commission penche avec le soutien des organisations environnementalistes pour une politique du bien commun ce n'est pas nécessairement le cas des « Politiques » à qui revient de dire la politique des pêches par l'intermédiaire des votes du Conseil des ministres et du Parlement.

Dès lors à défaut de s'entendre sur ce qu'est le bien commun, la PCP incarne plutôt un résultat de compromis. Ici, l'incomplétude des données sur ce qui mérite d'être protégé est en réalité plutôt une aubaine. Elle permet de mener une politique de compromis et de laisser aux acteurs des capacités de jeu qu'ils n'auraient pas dans une situation de connaissance parfaite comme l'illustre de dossier de la pêche profonde et les divergences de vue entre le ministre français Frédéric Cuvillier et les avis de la Commission pour laquelle cette pêcherie pourrait être supprimée sans dommages économiques importants.

Bibliographie

Amand Rudy, *Socio-anthropologie des marins pêcheurs*, L'Harmattan, Paris, 2011.
Boltanski Luc, Thévenot Laurent, *De la justification. Les économies de la grandeur*, Gallimard, Paris, 1991.

³⁸ Entretien avec Tristan Douard, le Marin, vendredi 15 mars 2013.

³⁹ La dimension socio-économique du « développement durable » a été prise en compte par les parlementaires européens puisque les quotas pour les espèces de grands fonds ont augmenté très sensiblement pour la période 2013/2014 ceci en opposition avec les avis de la Commission et de sa présidente Maria Damanaki.

⁴⁰ Par exemple de procédures scientifiques d'évaluation des espèces exploitées. Les scientifiques de La Thalassa, navire océanographique français mis à disposition de l'IFREMER, délimitent une aire d'observation qui sera identique pour plusieurs années afin d'effectuer des comparaisons statistiques. Les pêcheurs dénoncent cette méthode en arguant que « *le poisson bouge, qu'il n'est pas toujours au même endroit, qu'il faut aller le chercher là ou il se trouve* »

Brundtland Gro Harlem, *Notre avenir à tous, Rapport Brundtland*, Editions Lambda, 2005.

Chaumette Patrick, « De la prévention à la pêche maritime » *Revue française des affaires sociales*, n°2, 2008.

Deldrève Valérie, « expertise scientifique et gestion rationnelle des pêches maritimes » in *Connaissances rationnelles et action publique*, CNRS, 2009.

Goody Jack, *La Raison graphique. La domestification de la pensée sauvage*, Editions de Minuit, Paris, 1986.

Greenpeace, *SOS océans. Immersion. Démasquer les crimes commis en mer*, Dossier d'investigation n°2, automne 2011.

Halbwachs Maurice, *La mémoire collective*, Paris, PUF, 1967.

Jorion Paul, *Les pêcheurs d'Houat*, Paris, éditions du croquant, 2012.

Karpik Lucien, *L'économie des singularités*, Gallimard, Paris, 2007.

Lachèvre, *La sardine toute une histoire ... Patrimoine Maritime*, 1994

Le Goff Jean-Pierre, « Au nom du développement durable », *Le Débat*, n°157, 2009.

Lequesne Christian, *L'Europe Bleue. A quoi sert une politique communautaire de la Pêche ?*, Presses des Sciences Po, 2001.

Ostrom Elinor, *Gouvernance des biens communs. Pour une nouvelle approche des ressources naturelles*, de Boeck, Bruxelles, 2010.

Samuelson Paul, *Les fondements de l'analyse économique*, Paris, Dunod, 1971.

Saurugger Sabine, « L'expertise : un mode de participation des groupes d'intérêt au processus décisionnel communautaire », *Revue française de science politique*, vol. 52, n°4, août 2002.

Van Tilbeurgh Véronique, *La mer d'Iroise. Négociations sur le principe de protection*, Les PUR, Rennes, 2007.