

Rétrospective d'un projet de développement de la pêche en Martinique

CLAUDE DE MIRAS



© Ifremer/M. Taquet

Introduction

Ce chapitre se livre à une analyse rétrospective de la politique de développement de la pêche mise en œuvre des années 1960 jusqu'au milieu des années quatre-vingt (DE MIRAS, 1987). La politique suivie au cours des dernières années est abordée dans un autre chapitre de cet ouvrage consacré aux perspectives offertes par un développement de la pêche davantage tourné vers les potentialités existant au niveau local.

Si une analyse empirique est indispensable pour mesurer l'importance des activités halieutiques et en comprendre le fonctionnement, il est aussi instructif de se placer dans une perspective historique et de s'appuyer sur les textes administratifs s'y rapportant pour en retracer le cheminement. Une analyse cursive de ces textes fait ressortir les représentations qu'ont eu les pouvoirs publics de la pêche martiniquaise pendant la période étudiée et permet de mieux comprendre, en les replaçant dans leur contexte, les mesures qui ont été prises pour en favoriser le développement.

Cette approche rétrospective est utile à plus d'un titre. Elle permet de disposer d'éléments statistiques ou factuels qui font largement défaut par ailleurs : hormis quelques fichiers administratifs, il n'existe aucune statistique économique sectorielle. De plus, l'absence d'organisations professionnelles et le fonctionnement de type informel de l'ensemble des unités de pêche ont longtemps réduit l'information aux seuls textes étatiques ou publics.

Elle permet ensuite de replacer les questions posées et les stratégies suivies dans leur continuité chronologique en faisant apparaître les évolutions ou les régularités à l'échelle de deux décennies.

Elle a enfin pour objectif de dégager les tendances lourdes d'une politique économique axée légitimement sur un projet public de rénovation et de promotion de la pêche, mais aussi de repérer sur une longue période la dynamique propre du secteur.

On se bornera ici à essayer d'en dégager les éléments les plus significatifs à partir d'une lecture diachronique de la littérature administrative consacrée à la pêche (V^e au IX^e Plan, monographies des Affaires maritimes, rapports du Comité économique et social, « plans pêche », etc.). Pour faciliter la lecture, les citations extraites de ces documents sont mises en italiques, et, pour plus de détails, on se rapportera au rapport originel (DE MIRAS, 1987) où figurent de plus larges extraits de ces documents.

Rétrospective des discours officiels (1967-1987)

Dans les années 1960, le discours officiel sur la pêche artisanale martiniquaise s'est constitué autour de thèmes qui vont perdurer jusqu'au milieu des années 1980. Mais la permanence des intentions générales n'exclut pas des modulations dans les moyens mis en œuvre et les objectifs retenus. Pendant toute cette période, plusieurs objectifs majeurs ont charpenté la politique de la pêche en Martinique :

- appel à la recherche scientifique,
- développement de la pêche artisanale avec :
- maintien de la petite pêche pour des raisons sociales,
- émergence de la pêche au large qui représente un plus large potentiel de production,
- expérimentation d'engins et d'embarcations,
- formation des jeunes,
- rationalisation de la commercialisation.

Mais la réalité est largement en deçà de ces intentions et le V^e Plan (1966-1970) amorce la litanie des espérances déçues.

Les causes d'échec sont à chercher du côté de *l'étroitesse du plateau continental*, mais aussi des *mentalités qui limitent étroitement les possibilités de modernisation*.

L'objectif de développement de la production n'en reste pas moins maintenu :

- d'une part, en envisageant une politique sociale à l'égard de la petite pêche *qui ne se traduira pas par un important accroissement des apports, mais par une amélioration de l'emploi, des revenus et du niveau de vie des pêcheurs traditionnels ;*

– d'autre part, en considérant que c'est par le développement de la pêche au large que l'objectif pourra être atteint.

Le VI^e Plan (1971-1975) reprend les choix du V^e Plan mais précise qu'en matière de recherche scientifique, la création d'une antenne de l'ISTPM (Institut scientifique et technique des pêches maritimes) en Martinique est inscrite au Fidom 73 (Fonds d'investissement dans les départements d'outre-mer). La pêche au large donne lieu, en 1972, à des expériences limitées à quelques *thoniers océaniques métropolitains* qui ne manquent pas d'intérêt.

Par contre, la petite pêche côtière reste confinée à une activité journalière et son évolution ne pourra être le résultat que d'une action de longue haleine.

En 1975, les objectifs généraux attachés au développement de la pêche se diversifient et on voit apparaître des préoccupations nouvelles : l'amélioration de la couverture des besoins en produits de la mer, et la création d'emplois face à l'aucité croissante du sous-emploi en Martinique.

Si en 1966, le terme « *overfishing* » est déjà utilisé, c'est seulement dix ans plus tard que les premières propositions de réglementation sont faites, et encore faut-il noter qu'elles le sont par les membres de l'établissement public régional, instance qui, à cette époque, a des prérogatives limitées.

En 1978, la rénovation de la pêche martiniquaise est aussi le leitmotiv du premier 'Plan pêche' qui se donne pour objectifs de :

- rénover la petite pêche côtière artisanale en introduisant de nouvelles techniques pour la rendre plus productive,
- promouvoir une pêche au large,
- développer les cultures marines.

Pour ce qui est de la rénovation de la petite pêche côtière, elle passe par :

- la protection des fonds littoraux,
- l'amélioration de la productivité (coque plastique, diésélisation, exploitation de ressources peu ou pas exploitées).

Il s'agit donc encore une fois d'amener la petite pêche à s'orienter peu à peu vers des zones plus profondes (50-400 mètres) en utilisant des engins plus productifs et moins coûteux à l'usage.

Les moyens mis en œuvre font largement appel à l'aide publique.

En 1981, un second 'Plan pêche' est mis en chantier. Dans son préambule, il fait état de *nécessaires réorientations* à envisager suite aux difficultés de mise en œuvre du premier plan (1977). En fait de *réorientations*, il s'agit plutôt d'une reformulation à partir des mêmes principes généraux : même référence au déséquilibre des importations et des besoins, même souci de maintenir la place de cette activité en termes de production et en termes d'emplois.

On observe que, jusqu'à la fin des années soixante-dix, la politique sectorielle, au moins dans ses intentions, porte essentiellement sur une tentative de restructuration de la pêche (émergence de la pêche au large et plafonnement de la petite pêche) sans s'attacher aux volumes des captures dont l'augmentation doit résulter de cette recomposition de l'activité halieutique. Au début des années quatre-vingt, en revanche, les choix semblent s'inverser et la principale préoccupation porte sur la défense de l'autosuffisance alimentaire en produits de la mer.

En outre, on voit apparaître, avec le « Plan pêche », la notion de gestion des ressources. En l'occurrence, il s'agit plutôt de l'évaluation des dites ressources *poursuite de la prospection des zones de pêche sur les fonds de 50 à 400 mètres, élaboration d'une carte des fonds de pêche, inventaire des ressources en thonidés et en espèces pélagiques dans la zone de semi-large, poursuite de l'évaluation des ressources du plateau guyanais.*

Par contre, sous la rubrique « Évaluations des ressources marines », on peut lire : *Ressources limitées de poisson de corail, poisson de fond et langoustes aux Petites Antilles ne permettant qu'un faible développement de cette production.*

L'objectif de production est confirmé même si c'est sur un mode prudent, *les objectifs doivent dans un premier temps demeurer modestes, et conditionnel l'augmentation de la production et son corollaire la diminution des importations ne pourront être envisagées que dans la mesure où seront réalisées les conditions préalables suivantes.* Suivent des considérations relatives à la connaissance de la ressource et sa localisation, l'amélioration des techniques de pêche, le développement de la flottille et l'organisation du marché.

En 1982, les premières appréciations officielles sont portées sur ce second « Plan pêche ». Elles émanent du Comité économique et social, organe consultatif, et prennent la forme de deux réserves :

- la première porte sur les résultats obtenus qui ne sont pas à la hauteur des projets et des objectifs ;
- la seconde a trait à la nécessité d'une gestion saine et rationnelle des ressources.

En 1983, le tableau présenté par les Affaires maritimes, dans sa monographie annuelle, n'est guère optimiste : régression de l'activité, vieillissement de la population concernée, inertie des méthodes et des mentalités, productivité faible, surexploitation, suréquipement, engins destructeurs. Mais la position officielle se limite au constat et n'aborde pas la question d'une éventuelle réglementation.

Avec le IX^e Plan (1984-1989), on retrouve les mêmes préoccupations générales telles que : recherche, développement, modernisation, formation... Elles donnent lieu cependant à la définition d'objectifs quantifiés.

Il n'en subsiste pas moins une certaine ambiguïté quant au projet de modernisation et de renouvellement de la flottille d'embarcations actuellement en activité dans le domaine côtier et à l'apparition de nouvelles unités destinées à travailler sur des lieux de pêche plus profonds (50-400 m).

La formule l'accès à la ressource étant supposé garanti et les technologies de pêche maîtrisées, la question est posée de savoir avec qui avec quoi pêcher témoigne d'un large accord sur le projet de renouvellement de la flottille.

L'accent est mis sur les caractéristiques et l'ampleur des transformations techniques à réaliser au niveau des embarcations sans que le type de pêches visé par cette évolution soit précisé et encore moins présenté comme la condition de modernisation et de son financement public.

À propos de la pêche au large, les perspectives sont extrêmement mesurées, compte tenu des difficultés rencontrées par les précédents Plans pêche. L'essor de l'activité hauturière suppose en effet une meilleure connaissance des lieux de pêche éloignés, une évaluation des risques ciguatériques et une ouverture de lieux de pêche sous juridiction étrangère.



▽ Unités de pêche semi-hauturière
de la fin des années 1990.

© IRD/G. BLANCHET



▽ « Yoles plastique » et unité pontée des premiers plans-pêche
à Case-Pilote (Martinique).

© IRD/G. BLANCHET

Analyse

Vingt-cinq ans de stratégie volontariste

Vingt-cinq ans de littérature officielle font apparaître le caractère volontariste de la stratégie des pouvoirs publics en matière de rénovation de la pêche à la Martinique. Ces perspectives contrastent fortement avec les réalités halieutiques, que ce soit sur le plan biologique (niveau et évolution des stocks) ou sur celui du volume et de la valeur des captures en Martinique.

Si en matière de stocks, les présomptions de surexploitation du domaine côtier semblent l'emporter, en matière de pêche, les mêmes évaluations grossières sont reportées d'une année sur l'autre pendant plus de vingt ans, avec des évolutions marginales dont la précision est parfois surprenante.

Si l'on excepte quelques tentatives ponctuelles pour recalibrer ces statistiques de prises (CLÉMENT, 1980 ; SACCHI, 1982), la méthode retenue a été pendant deux décennies celle d'une reconduction pure et simple des données antérieures. Mais pouvait-il en être autrement ?

À cet égard, il est intéressant de comparer la situation dans l'hexagone français à celle observée en Martinique dans le domaine de la connaissance de la petite pêche. En 1983 comme en 1975, la méconnaissance des activités réelles de ce secteur était stigmatisée par les rapports officiels qui faisaient état du fait que près de la moitié de la production était écoulée hors criée, que l'information statistique était déficiente et les méthodes d'analyse rudimentaires, etc. (MEURIOT, 1986).

Mais le caractère général et national de cette carence étant posé, subsiste la question de l'état et de l'évolution du milieu sur lequel va s'appuyer la politique de développement proposée par les pouvoirs publics. Si on ignore le fonctionnement économique réel des unités artisanales comme l'état de la ressource et ses potentialités, comment procéder autrement que par volontarisme ou approximation ?

Les mêmes causes produisent partout les mêmes effets, et outre la confirmation de la place importante de la pêche artisanale, le rapport d'enquête réalisé en métropole souligne la méconnaissance des caractéristiques fondamentales de la pêche artisanale et de ses besoins ainsi que la faiblesse des statistiques. Celle-ci rejoint aussi l'absence d'évaluation scientifique des ressources côtières. Ces facteurs expliquent les difficultés liées à l'établissement d'objectifs de production. Ceux-ci reposent plus sur des évaluations volontaristes que sur des analyses approfondies (MEURIOT, 1986).

Le schéma général de développement du secteur de la pêche en Martinique recouvre les deux objectifs volontaristes suivants :

- limitation de l'effort de pêche sur la zone littorale de petite pêche ;
- développement de nouveaux secteurs géographiques et techniques d'activité halieutique, par la valorisation de zones de pêche (les tombants côtiers de 50-300 m, la haute mer pour la capture de pélagiques, les bancs du nord de la Guadeloupe, la côte guyanaise, domaines auxquels pourront s'ajouter les

ouvertures sur les autres pays de la Caraïbe grâce à de futurs accords de pêche), et par la mise au point de nouveaux moyens de pêche (embarcations, motorisation, engins).

On peut noter le caractère éminemment différent de ces deux objectifs : le premier s'applique à une forme de production existante, mais traditionnelle et vieillissante du point de vue démographique et économique. Le second, par contre, n'est qu'à l'état de projet puisqu'il vise à créer de toutes pièces une nouvelle structure de production moderne et efficace.

La question préalable est de savoir si ce schéma de développement va prendre la forme d'une métamorphose des unités de pêche traditionnelles en unités plus performantes ou si le tarissement démographique et économique du secteur de petite pêche, maîtrisé et accompagné, va être contrebalancé par l'apparition de nouvelles unités, sans doute créées par des marins pêcheurs plus jeunes et ayant de nouvelles pratiques de pêche plus efficaces.

Des difficultés croissantes de mise en œuvre

Mais déjà, il existe des contradictions et difficultés qui constituent autant d'obstacles à la réalisation du schéma général de développement de la pêche martiniquaise. On peut en identifier quatre :

1 – La mise en œuvre d'un projet de développement qui ignore la situation des milieux marin et humain concernés et qui ne dispose pas de véritables moyens de suivi et d'évaluation des mesures appliquées.

2 – La volonté d'engager la pêche dans un processus de croissance sectorielle tout en maintenant l'emploi, les revenus et sa stabilité géo-économique en socialisant une large partie des moyens de financement (équipement et exploitation) et donc des pertes. La pêche ne serait-elle pas alors le lieu économique où se télescopent deux politiques, l'une à préoccupation sociale et l'autre tournée vers la croissance économique ?

La première a pour objectif général le maintien de l'emploi et du revenu, la protection sociale et la stabilité spatiale des actifs. Ses moyens sont l'injection de fonds publics, une certaine permissivité en matière réglementaire et le lissage de toute tension potentiellement conflictuelle. Les pouvoirs publics sont alors au centre d'un mécanisme de socialisation des charges et des pertes. Leur intervention est destinée à corriger certaines conséquences de l'économie de marché en évitant que le poids des coûts de production et le différentiel de productivité ne conduisent à une cessation de l'activité.

L'autre versant de l'intervention publique se donne pour objectif d'amener le secteur de la pêche vers des formes de production modernisées et plus performantes. Cet objectif est autant celui de l'État que celui de la Région qui entendent jouer un rôle de catalyseur économique en suscitant et en démultipliant l'initiative privée. Ces actions visent à améliorer la couverture des besoins du marché intérieur, à créer des emplois productifs et à valoriser au mieux les potentialités économiques régionales dans lesquelles la mer figure *a priori* en bonne place. Les moyens mis au service de cette politique tendent à l'amélioration de la productivité et du

rendement de l'effort de pêche et s'efforcent de le réorienter vers des zones de pêche réputées plus poissonneuses – quoique encore mal connues – situées au-delà du plateau continental. Les subventions d'équipement, les bonifications d'intérêt, les exonérations fiscales, les primes diverses d'investissement ou d'emplois sont les formes principales de ces incitations publiques. S'y ajoutent des actions de formation et le développement des infrastructures à terre. Ce sont là les dispositions essentielles des politiques de relance telles qu'elles ont été mises en œuvre depuis plus de vingt ans par l'État, puis par la Région.

La question est de comprendre l'interaction entre ces deux politiques : s'annulent-elles ? Se complètent-elles ? Sont-elles compatibles ?

En premier lieu, il est patent qu'au cours de la période étudiée ces deux composantes de la politique de développement du secteur ont produit un certain nombre d'effets : on peut ainsi constater que le volet social avec ses divers moyens, a abouti, bon an mal an, à la sauvegarde de l'activité et à un recul des effectifs moins brutal que dans d'autres secteurs traditionnels (canne à sucre, petite production marchande). De même, on observe que l'état de la flotte, donc la formation du capital unitaire, s'est amélioré que ce soit par la généralisation des coques en plastique ou celle des moteurs hors-bord à puissance croissante, sans réduction du nombre d'embarcations.

Mais il serait hâtif de considérer que ces deux approches, l'une sociale, l'autre économique, se sont harmonieusement complétées : le renforcement ou même le maintien de l'effort de pêche, appuyé par les incitations publiques, s'est opéré dans des conditions de plus en plus précaires, compte tenu de l'état de la ressource et de la médiocrité des résultats globaux de l'activité qui ont entraîné les unités de pêche dans une fuite en avant en matière d'équipement et d'effort de pêche.

Dans ces conditions, on peut s'interroger sur la compatibilité de ces deux politiques quand elles se doublent d'une absence de gestion de la ressource : un effort de pêche de moins en moins performant oblige à une socialisation croissante des pertes due à l'affaiblissement de la rentabilité des unités, ce qui conduit à relancer l'idée et les mesures de soutien économique du secteur, mais elles-mêmes renforcent l'endettement des pêcheurs et l'appauvrissement des fonds. Ce cercle vicieux explique que l'effort public considérable apporté par l'État et la Région au secteur de la pêche en Martinique se traduise non pas par une amélioration du revenu net des actifs, mais par une hausse des coûts d'exploitation récurrents, compte tenu de la raréfaction de la ressource littorale.

3 – La mise en œuvre d'un projet de développement du secteur pêche qui évite les décisions coercitives à l'égard de toutes les formes (légales et illégales) d'exploitation de la ressource marine et qui s'interdit donc, de fait, toute gestion de la ressource.

En ce qui concerne les marins pêcheurs, on a pu constater, par exemple, le dérapage de l'objectif de relocalisation de l'effort de pêche sur les tombants, objectif visé par la mise à la mer de « yoles améliorées ». La diésélisation qui constituait un des volets de cette évolution technico-économique a elle aussi échoué car l'octroi de subventions pour l'achat de ces nouveaux moteurs n'a pas été subordonné à une modification des lieux et techniques de pêche.

D'une façon générale, on a assisté au maintien d'un effort de pêche de type traditionnel dans une pêcherie totalement ouverte, où n'est pas appliquée une réglementation minimale (enrôlement, maillage des sennes et des nasses par exemple) et où la gestion des ressources humaines (la communauté des pêcheurs) se fait de façon indépendante de la gestion des ressources halieutiques.

4 – Les interventions publiques qui s'affichaient volontaristes et développementalistes en sont venues, en fait, à gérer la pêche comme un secteur d'emplois sans se donner les moyens de maîtriser les conditions de la production (non-gestion de la ressource).

Conclusion

L'imbrication et les interactions de ces contradictions ont été telles des années 1960 aux années 1980 que, finalement, les marins pêcheurs n'ont pu aller vers le « développement » sous la forme d'une pêche modernisée. Les jeunes actifs n'ont pas non plus pu créer un secteur de pêche performant au moment où la petite pêche traditionnelle déclinait.

En définitive, le projet continu de développement de la pêche et ses multiples relances se sont dilués dans la structure artisanale d'une pêcherie sans protection, renforçant les difficultés économiques de ce secteur et participant sans doute à l'épuisement des stocks marins littoraux de la Martinique.

Il convient de rappeler que la période couverte par cette étude a été fortement marquée par une conception à la fois centralisée et industrialiste de l'économie du développement, à base d'investissement et d'encadrement publics. Avec la décentralisation puis la prise en compte des conditions de durabilité économique, sociale et écologique de la croissance et du développement, une nouvelle période s'ouvre à la fin des années 1980. C'est elle qui, en contrepoint de cette rétrospective, est abordée plus loin dans cet ouvrage.