

Problèmes contemporains de la pêche au Portugal : L'héritage des politiques de la pêche de « l'Etat nouveau » (1933-1974)

Álvaro GARRIDO*

Le régime politique en vigueur au Portugal durant plus de quatre décennies, plus connu sous le nom de « Salazarisme », a mis en place un programme de réorganisation et de « régénération » des pêcheries sans précédent dans l'histoire portugaise contemporaine.

Les lignes directrices de cette politique, dont les centres de décision se confondaient avec la dite « Organização Corporativa das Pescas » (« Organisation Corporative de la Pêche »), démantelée par les gouvernements provisoires qui se sont succédés après la Révolution du 25 avril 1974, ont marqué de manière indélébile la dynamique de ce secteur jusqu'à nos jours. En vérité, pour comprendre certaines des raisons du sombre panorama qui caractérise, de nos jours, la pêche portugaise, il convient de replacer le problème dans le système administratif de « l'Etat Nouveau »¹.

Au Portugal, la pêche maritime a toujours assumé une importance modeste et intermittente. Elle n'a jamais représenté plus de 1,5 % du montant global du PIB. Si l'on en exclut l'emploi créé dans les activités en amont et en aval, la pêche n'a jamais dépassé la proportion de 2 % de l'ensemble de la population active. Néanmoins, hier comme aujourd'hui, la pêche conserve une

importance sociale très significative dans certaines régions du littoral, soit en raison des chances d'« emploi pluriel » qu'elle offre, soit en raison du degré extrême d'intégration et de dépendance des activités qu'elle suppose.

L'expansion économique ainsi que la structure intra-sectorielle même de la pêche nationale ont toujours été conditionnées par la pauvreté relative de la « plate-forme continentale », étroite et peu prolifique. C'est d'ailleurs pour cette raison que, depuis le XV^{ème} siècle, les navigateurs portugais sont partis à la découverte de nouveaux domaines de pêcheries, dans des contrées lointaines : la morue, dans les zones de pêche de Terre-Neuve et, plus tard, du Groenland ; le « gros poisson », notamment le colin, dans les eaux de la côte occidentale africaine.

En réalité, le Portugal a toujours pêché pour approvisionner le marché intérieur dont la demande, historiquement, s'est située bien au-dessus des captures offertes par les eaux côtières. En 1965, alors que l'industrialisation du secteur et la concentration des facteurs de production avaient connu un certain progrès, 58,8 % du poisson capturé était encore destiné au marché national, 36 % à l'industrialisation et seulement 5 % au marché extérieur. Toutefois, si la valeur absolue des exportations des produits de la pêche semble peu significative, le poids relatif de ces produits (conserves de poissons) sur la balance commerciale portugaise est très important : en 1965, il représente, en monnaie courante, quelque 10 %.

Profondément imbriqué dans le pouvoir politique et limité à une perspective de « pêche d'approvisionnement », le secteur de la pêche a bénéficié, durant « l'Etat Nouveau », de traitements dont le sens conjoncturel et pragmatique a fait un axe privilégié de stabilisation de la formation sociale.

Ces tendances étant isolées dans un cadre institutionnel fortement régulé par des organismes de coordination économique de type fasciste et par une structure compartimentée de « Grémios » placés sous la tutelle d'un Délégué du Gouvernement² charismatique à qui il incom-

* Faculté d'Économie de l'Université de Coimbra ; membre du CEIS 20.

¹ Président du Conseil en 1932, Salazar (António de Oliveira) établit une dictature de fait, stimulant l'économie par une politique de grands travaux et réorganisant l'armée et la marine. Par la constitution de 1933, Salazar fonda « un nouvel Etat » (Estado Novo) sur la base d'un régime autoritaire et corporatif à parti unique, l'*União Nacional*.

² Bien entendu, nous faisons allusion à Henrique Tenreiro, officier de marine, député à l'Assemblée Nationale et procureur de la Chambre Corporative. Nommé en 1936 Délégué du

bait de surveiller le « Capital » et d'imposer la respective « collaboration organique » avec le « Travail », la pêche portugaise a connu alors un essor hors du commun que seule l'aube des années soixante-dix est venue freiner.

Ce ralentissement a été le résultat de la conjugaison d'une série de facteurs étrangers au modèle de régulation du secteur, dont il convient de souligner les changements progressifs dans le régime juridique de souveraineté des espaces maritimes et la recrudescence du problème de la « surpêche »¹. En vérité, c'est à ce moment décisif de transformation de la pêche mondiale, dans l'après-seconde guerre mondiale, que devient évidente l'inadéquation des directives de la politique portugaise de la pêche face à la dynamique internationale. Il y a lieu de situer certaines de ces vulnérabilités.

À la fin de la guerre, où même avant — à partir de 1942 en ce qui concerne la flotte destinée à la pêche à la traîne côtière et hauturière, où la propulsion par la vapeur a été remplacée par les moteurs diesel — l'Etat a mené et financé une politique d'« encouragement maritime », qui n'a pratiquement pas tenu compte des transformations de la pêche à l'échelle mondiale. Outre un imposant programme de rénovation de la marine marchande, durant la période d'exécution des I^{er} et II^{ème} Plans d'Organisation de la pêche (1953 – 1958 et 1959 – 1964, respectivement), la flotte des morutiers connaît un accroissement inédit : la capacité de pêche, exprimée en TJB (tonneau de jauge brute) croît de l'ordre de 30 % ; le nombre de navires passe de 64, en 1953, à 73, en 1964. Le degré d'auto-alimentation du marché, qui ne dépassait pas 17,7 % en 1935, atteint son point culminant en 1963 : 80,4 %. Durant la se-

conde guerre mondiale, malgré son statut de neutralité, le Portugal est le seul pays à n'immobiliser aucun navire de sa flotte morutière. Grâce à un plan délicat de sécurité de la navigation, mis en place avec la collaboration de la diplomatie des blocs belligérants, l'Etat approvisionne une bonne partie du marché et assure aux armateurs de fabuleux bénéfices.

Cependant, il s'agit d'une croissance fragile et déséquilibrée : jusqu'en 1966, le nombre de voiliers à moteur, destinés à la « pêche à la ligne », est supérieur à celui des chalutiers. Les taux de productivité et de rendement de la flotte connaissent des valeurs modestes si on les compare à des pays concurrents. Que ce soit pour une question de disponibilité de la main-d'œuvre — dans les années 60, elle commence à se faire rare à cause de l'émigration —, que ce soit en raison d'une plus grande exigence des capitaux visant à la construction de chalutiers modernes et polyvalents, et, principalement, d'un plus grand contingent de « gros poisson » que la « pêche à la ligne » ne permettait de capturer, les difficultés de la reconversion technologique des navires ne seront jamais surmontées. Enfin, on peut constater une croissance anachronique qui, dans une large mesure, s'explique par la subordination des critères étatiques de la rénovation des flottes de pêche aux objectifs en approvisionnement.

De 1946 au milieu des années 60, le Portugal adhère promptement à divers organismes internationaux de gestion multilatérale des ressources de la mer ; il souscrit et ratifie toutes les conventions relatives à la problématique de la « mer territoriale ». La question de la pêche occupe une place privilégiée dans la politique extérieure portugaise. Cet effort se justifie par la séculaire expansion économique et sociale de la pêche lointaine au Portugal. Une importance qui se renforce encore davantage dans le cadre de la « politique de stabilisation économique » définie en 1947 et qui imposera durant près de 15 années un blocage politique des prix de la morue.

L'adhésion du Portugal à divers organismes internationaux et plus particulièrement dans le secteur de la pêche, comme c'est le cas pour la FAO², comportera des clauses de partici-

Gouvernement auprès du « Grémio » des Armateurs de la Pêche à la Morue, il exercerait cette fonction officielle auprès de toutes les autres associations de pêche (sardine, à la traîne, baleine, et thon). Homme ambitieux et bénéficiant de profondes et tentaculaires influences politiques, il fut l'un des dirigeants les plus en vue de la « Légion Portugaise » — milice anti-communiste créée dans le contexte de la participation portugaise à la guerre civile d'Espagne — et reçut des décorations de la part du III^{ème} Reich. Grâce à la collaboration financière des *grêmios* et des aides directes du gouvernement, il mit sur pied une imposante œuvre sociale destinée à venir en aide aux gens de la mer ; Salazar s'en servit comme emblème d'une dite « supériorité éthique du régime » et du système corporatif lui-même.

¹ C'est précisément le 5 avril 1946 que se tint la Conférence de Londres, laquelle déboucha sur la Convention Internationale de Surpêche, ratifiée immédiatement par le Portugal.

² FAO : Organisation des Nations-Unies pour l'alimentation et l'agriculture. La Commission Nationale de la FAO

pation et de coopération dans la recherche scientifique concernant la mer et qui favoriseront un espace minimum d'ouverture à la coopération internationale : jusqu'alors, cette même coopération était considérée comme quelque peu insulaire dans le panorama de la recherche scientifique du salazarisme. Toutefois, la pêche portugaise fait preuve d'un apport réduit de connaissances scientifiques. L'empirisme et la croyance illusoire en une capacité infinie de renouvellement des ressources ichthyologiques ont été monnaie courante et ce, jusqu'à bien peu, aussi bien chez les agents économiques du secteur, que dans les centres de décision même de la politique de la pêche.

De toute façon, le Portugal a suivi — de manière réactive, certes — la tendance internationale à créer des organismes étatiques de recherche bio-océanographique que l'on peut trouver parmi les grandes puissances de pêche d'après-guerre. Placés sous la tutelle du Ministère de la Marine, dont la tradition dans le domaine de l'océanographie était forte, ou intégrés dans l'« Organisation Corporative de la Pêche » elle-même, divers organismes ont été créés : l'Institut de Biologie Maritime, en 1950, le Département d'Etudes de la Pêche, en 1952 et, la même année, la Commission Consultative Nationale de l'ICNAF (International Commission of Northwest Atlantic Fisheries, appelée aujourd'hui NAFO). Chroniquement sous-financés, ces organismes faisaient presque toujours dépendre les résultats de la recherche d'objectifs instrumentaux. Excepté l'Institut de Biologie Maritime, par lequel est passée une grande partie de la future élite de biologistes marins, le résultat pratique des recherches de ces organismes au niveau des directives de la politique de la pêche a été très réduit. Les objectifs stratégiques inscrits aux Plans d'Organisation de la pêche pour les années 50 et 60 méconnaissent ou ignorent le problème de l'exploitation rationnelle des ressources. La vocation prédominante des organismes technico-consultatifs de la pêche portait alors sur les variables « classiques » de la détection, de la prospection et de la cartographie des ressources. En ce qui concerne les aspects de la technologie de la pêche et de la conservation du

poisson, il n'a jamais existé une dynamique nationale de recherche.

Les difficultés accumulées au long de décennies d'un régime protectionniste et de tendance « corporatif » ont conditionné également une classe de chefs d'entreprise, opposée au risque et à la concentration de capitaux, dont les difficultés d'adaptation à un nouveau cadre de régulation — le communautaire — sont encore loin, de nos jours, d'avoir été surmontées.

En vérité, la période de transition entre le modèle régulateur salazariste et l'adhésion du Portugal à la CEE, le 1^{er} janvier 1986, a été courte et agitée : cette adhésion a impliqué des adaptations profondes à la Politique Commune de la Pêche ainsi qu'à l'Organisation Commune des Marchés.

L'impact de la crise du pétrole en 1973 sur la pêche industrielle s'est trouvé associé, un an plus tard, au processus d'extinction des organismes corporatifs, à la nationalisation et à l'intervention de l'Etat dans diverses entreprises et encore à une conjoncture inflationniste qui finira par imposer, dans un nouveau cadre, le contrôle officiel des prix du poisson. En outre, en août 1974, les nouveaux responsables de la pêche portugaise souscrivent au concept de « Zone Economique Exclusive ». D'ailleurs, le Portugal sera l'un des premiers pays européens à le consacrer dans son droit interne.

Ainsi se terminait un cycle dominé par l'importance stratégique de la pêche lointaine et s'en ouvrait un autre, aujourd'hui en plein développement, centré sur le concept d'« Etat côtier » et sur la valorisation des pêcheries moins déprédatrices. Il s'agit d'un nouveau cycle qui devra obligatoirement reposer sur une mise à profit des ressources nationales mais conduite de manière rationnelle et scientifique.

Malgré la célébration récente de 1998 en tant qu'Année Internationale des Océans, la ratification tardive de la Convention des Nations-Unies sur le Droit de la Mer, en 1982, et l'existence éphémère d'un Ministère de la Mer dans les années 80, le modèle portugais d'administration des océans continue d'être peu intégré, et reste basé sur une logique traditionnelle et fragmentaire.

Il semblerait donc que le Portugal, difficilement, reprenne la mer.

s'est constituée, formellement, le 19 mars 1947.