



AMBASSADE DE FRANCE EN NORVEGE SERVICE ÉCONOMIQUE D'OSLO

Rédacteur : Sarah MORVAN
Relu par : Emmanuel GABLA

Oslo, le 04/12/2017

L'industrie des produits de la mer en Norvège : de la tradition à l'innovation

Pilier historique de l'économie norvégienne, l'industrie de la pêche a vu son importance diminuer depuis les années 1970. Néanmoins, le développement fulgurant de l'aquaculture depuis les années 2000 a permis de supplanter le secteur traditionnel de la pêche, et est devenu un domaine d'excellence de la Norvège, porteur d'un grand potentiel de croissance. En conséquence, les produits de la mer restent sous l'œil vigilant des pouvoirs publics, qui défendent régulièrement les intérêts du secteur.

I. De la pêche à l'aquaculture, un secteur économiquement crucial **A. Une perte de vitesse du secteur de la pêche**

La Norvège est géographiquement et historiquement profondément liée à la pratique de la pêche. Sa ligne côtière s'étend en effet sur plus de 20 000 kilomètres, et sa zone économique exclusive est **près de six fois supérieure à la superficie complète du pays** (1 791 000 km² contre 385 170 km², voir figure 1 de l'annexe).

Le secteur a connu trois mutations majeures depuis la fin de la seconde guerre mondiale. Dans un premier temps, la multiplication du nombre de bateaux de pêche et l'augmentation des quantités pêchées dans les années 1960 et 1970 a entraîné une diminution des ressources halieutiques dans les eaux norvégiennes, et conduit le gouvernement à instaurer **un système de quotas au début des années 1980**.

Dans un deuxième temps, en 1990, une nouvelle loi sur le commerce du saumon vint changer l'équilibre de l'industrie, en **permettant aux navires de pêche étrangers d'écouler leur pêche dans les ports norvégiens**, ce qui leur était jusqu'alors interdit. **Le secteur s'est alors fortement concentré**, le nombre d'entreprises de pêche baissant de 40% entre 1985 et 1995.

Enfin, la mutation de l'économie norvégienne après la découverte de ses importantes ressources pétrolières a mécaniquement **entraîné la diminution de l'importance de la pêche dans le PIB** (voir figure 2 de l'annexe). De plus, à l'instar de l'évolution du secteur de la pêche au niveau mondial, **le nombre de bateaux a fortement diminué**, passant d'environ 28 000 bateaux de pêche en 1970, à 5 947 en 2016. **Les prises sont également en baisse constante**, à 2,1 millions de tonnes en 2016, ce qui représente une baisse de -11,5% par rapport à 2015, et de -10,2% par rapport à 2011. Enfin, alors qu'il y avait environ 100 000 pêcheurs dans le pays en 1950, ils ne sont plus que 11 236 en 2016, dont seulement 9 426 déclarant la pêche comme leur activité principale.

B. L'aquaculture, le sauvetage de l'industrie du poisson

C'est par la culture du saumon que l'aquaculture a été introduite en Norvège. Depuis, cette activité n'a cessé de prendre de l'ampleur. En termes d'emplois, il faut noter que l'aquaculture est peu génératrice d'emplois directs. **Le secteur est en effet intensif en capital, mais ne l'est pas en main d'œuvre¹**. Selon

¹ Ceci peut s'expliquer par deux facteurs : une automatisation poussée, et par le fait que le saumon est exporté entier pour sa grande majorité, n'étant pas « travaillé » sur place (seulement 17,9% en 2013, proportion stable)

l'OCDE, ce sont 6 300 personnes qui sont employées dans les fermes d'élevage de saumons, et 11 700 personnes dans les usines de transformation (qui mêlent poissons sauvages et d'élevage). Néanmoins, les spécialistes estiment que chaque emploi de la filière aquacole génère un certain nombre d'emplois indirects. Le nombre de personnes dont l'emploi dépend de ce secteur est donc légèrement supérieur à 30 000.

En revanche, **les revenus provenant des poissons d'élevage ont décollé et dépassent aujourd'hui largement les revenus de poissons issus de la pêche traditionnelle**, même pour un tonnage inférieur : **en 2016, l'aquaculture générait 64 Mds de NOK (6,6 Mds€), contre 18,7 Mds de NOK (1,9 Mds€) pour la pêche (voir figure 4 de l'annexe)**. Cette différence peut s'expliquer notamment par les quantités de saumons produites et par des prix moyens de plus en plus élevés, suivant une demande mondiale en forte croissance.

Par ailleurs, le secteur est devenu primordial pour le commerce extérieur de la Norvège. En 2016, la Norvège a exporté pour **89,2 Mds de NOK (9,4 Mds€) de produits de la mer, représentant une hausse de presque 24%**. Ce chiffre se décompose de la sorte en 2016 (voir figure 3 de l'annexe, avec la décomposition pour 2017) :

- 67% de saumon d'élevage
- 9,5% de morue, 4,3% de truite (élevage) et 4,4% de maquereau, 3,4% de hareng, 2,0% de merlan
- 9,4% d'espèces variées.

L'aquaculture représente donc la majorité des exportations norvégiennes de poissons.

L'Union européenne est un des premiers destinataires des exportations de poissons norvégiennes, représentant en 2016 60 Mds de NOK (6,3 Mds€) d'exportations (aquaculture et pêche mélangées). A elle seule, la Norvège représente 24% des importations de poissons de l'UE, et en est son premier fournisseur. Au sein de l'UE, **la Pologne (9,7 Mds de NOK soit 994,2 M€ en 2016) est le premier importateur, et la France (7,9 Mds de NOK soit 809,7 M€ en 2016) le deuxième**².

II. Un secteur encadré et régulé, avec de nombreux acteurs

A. De nombreux intervenants, principalement sous l'autorité du Ministère du commerce, de l'industrie et de la pêche

Le secteur fait l'objet d'une forte surveillance, avec de nombreux acteurs étatiques, avec à leur tête le **Ministère du commerce, de l'industrie et de la pêche, Naering – og fiskeridepartementet**, et ses deux ministres, Monica Maeland (commerce/industrie) et Per Sandberg (pêche).

Le **Ministère est chargé des négociations avec les partenaires professionnels, syndicats et associations**, ainsi que de l'application des législations et de l'adoption de réglementations dans le secteur. Sous sa direction, le **Directorat de la pêche, Fiskeridirektoratet, est chargé de la mise en place des réglementations pour la sécurité des aliments**, en application des recommandations adoptées par les institutions internationales. Il s'occupe également de l'inspection de l'ensemble de la chaîne alimentaire du poisson.

depuis le début des années 2000), en raison de la réglementation européenne en la matière. La Pologne est un des pays important le plus de poissons pour être ensuite transformés sur son territoire.

² En 2013, le secteur s'est retrouvé au cœur de polémiques, incriminant l'utilisation éventuelle de produits chimiques pour le traitement médical des poissons d'élevage (contre les poux) ou de produits hautement toxiques dans leur alimentation. Ces allégations avaient été émises par plusieurs organes de presse, et ont été relayées par la presse française, conduisant, par réaction, au détronement de la France par la Pologne en tant que premier importateur de saumon norvégien.

Par ailleurs, **l’Autorité norvégienne pour la sécurité alimentaire, Mattilsynet, est en charge de la supervision et du suivi de la santé des poissons.** Son rôle est essentiel pour assurer la bonne application par les pêcheurs et éleveurs des directives et règlements du Ministère.

Le **Conseil norvégien des produits de la mer, Norges sjømatråd,** qui regroupe l’ensemble des acteurs du secteur, est, lui, en charge de la **promotion des produits norvégiens** tant sur le marché national que sur les marchés d’exportation.

A ces quatre entités s’ajoutent de nombreux acteurs sous la tutelle du Ministère (voir figure 5 de l’annexe), dont les missions vont de la gestion des stocks de poisson à la garde côtière en passant par la maintenance des ports.

Enfin, en parallèle de ces acteurs publics, Fish Pool ASA est une bourse de marchandises permettant aux vendeurs et aux acheteurs de saumons, de s’accorder sur un prix stable en suivant les mêmes règles qu’une place boursière. Supervisée par l’Autorité norvégienne de surveillance financière, Fish Pool crée un cadre stable (par rapport aux prix volatils du poisson et du saumon sur les marchés), afin de permettre aux acheteurs et aux vendeurs de se projeter dans le temps et d’estimer au plus juste les retombées de leurs investissements.

B. Un système de licences et de quotas pour protéger les stocks

Pour protéger ses ressources halieutiques, le pays a mis en place des licences et participe à un système international de totaux admissibles de capture (TAC), puisque le pays partage 90% de ses stocks de poissons avec d’autres nations.

Ainsi, afin de réguler le nombre de bateaux de pêche, tout bateau doit obtenir une licence spéciale, pour la capture d’espèces particulières, délivrée par le Directeur de la pêche. En termes de quotas, chaque année, le Conseil international pour l’Exploration de la Mer (CIEM/ICES) émet, pour chaque espèce et par zone maritime concernée, une recommandation préconisant la quantité maximale qui peut être pêchée sans mettre en péril la viabilité de l’espèce : c’est le Total Admissible de Capture. Chaque TAC est ensuite décliné en quotas, à l’issue de négociations souvent longues et tendues entre les parties concernées, dans le cadre d’accords bi ou multilatéraux conclus entre les États riverains partageant des stocks de poissons. La Norvège a ainsi négocié de tels accords avec l’Union Européenne³ (accords qui ont été renégociés avec succès à Bergen le 1^{er} décembre 2017, avec des quotas stables par rapport aux années précédentes), les Îles Féroé, l’Islande, le Groenland et la Russie.

Le TAC attribué à la Norvège est divisée en quotas attribués à des groupes de navires, définis selon plusieurs critères (taille des navires, natures des équipements, espèces pêchées...), lesquels sont ensuite répartis entre les bateaux de chaque catégorie.

Au niveau multilatéral, la Norvège est donc partie à plusieurs accords et membre de diverses organisations internationales s’occupant de conservation et de gestion des stocks de poissons⁴. En sus des accords la liant à cinq pays pour définir des TAC, cinq autres accords la lient par espèce de poisson (hareng norvégien à frai printanier, ou hareng atlantoscandinave, maquereau, merlan bleu, saumon rouge, capelan). Ces accords sur des espèces spécifiques visent à gérer les stocks « grand migrants ».

³ La Commission européenne représentant l’ensemble de l’UE, le TAC attribué à l’UE fait ensuite l’objet de négociations pour répartir les quotas entre les différents Etats Membres. S’il a lieu, le Brexit devrait avoir pour conséquence le réexamen de ce système, le Royaume-Uni redevenant un partenaire indépendant. Les TAC de l’UE et ceux du Royaume-Uni devraient alors être recalculés.

⁴ La Norvège participe à ce titre à cinq Organisations Régionales de Gestion de la Pêche (ORGP/RFMO) : la Commission des pêches de l’Atlantique du Nord-Est (CPANE/NEAFC), l’Organisation des pêches de l’Atlantique du Nord-Ouest (OPANO/NAFO), l’Organisation des pêches de l’Atlantique du Sud-Est (OPASE/SEAFO), la Convention sur la conservation de la faune et de la flore marine de l’Antarctique (CCAMLR), et la Commission internationale pour la conservation des thonidés de l’Atlantique (CICTA/ICCAT).

Enfin, il faut noter qu'un accord de principe a été conclu début décembre 2017 entre les pays riverains de l'océan Arctique et les grands pays de pêche⁵, instaurant un moratoire sur la pêche commerciale avant même que la fonte de la calotte polaire n'offre cette possibilité. Par conséquent, aucune pêche commerciale n'aura lieu dans le secteur de haute mer du centre de l'océan Arctique, tant que l'on n'aura pas une meilleure compréhension des écosystèmes de la région, seul à même de permettre la mise en place de mesures de gestion et de conservation appropriées pour préserver les ressources.

III. La forte protection par la Norvège des intérêts de l'industrie du poisson

A. Une spécificité norvégienne : la pêche à la baleine

La Norvège et l'Islande sont aujourd'hui les deux seuls pays au monde à autoriser la chasse à la baleine à des fins commerciales (le Japon n'étant autorisé qu'à effectuer des pêches à titre scientifique). Bien qu'elle se soit formellement opposée au moratoire international, signé en 1986, la Norvège s'est abstenue de toute pêche à la baleine jusqu'en 1993, année de la reprise de cette chasse controversée.

Les baleiniers norvégiens se voient fixer chaque année un quota maximal. Il est resté fixé pendant plusieurs années à 1286 petits rorquals (espèce répandue et actuellement non-menacée d'extinction) par an. Les animaux pêchés sont ensuite transformés et écoulés sur le marché norvégien, où la viande de baleine reste un met apprécié. En 2016, le quota a été revu à la baisse pour atteindre le chiffre maximal de 880 cétacés, au lieu de 1286, mais a été revu à la hausse pour 2017, à hauteur de 999 cétacés. Les prises de ces dernières années se sont élevées à 594 en 2013, 729 en 2014, 660 en 2015 et 591 en 2016.

B. La défense à l'international des intérêts du secteur

En 1972, lors du premier référendum devant permettre à la Norvège d'intégrer la Communauté Économique Européenne, les associations de pêcheurs s'opposèrent fortement à l'entrée de la Norvège dans l'Union européenne. A nouveau, lors du second référendum en 1994, la peur d'une perte du contrôle norvégien sur ses stocks de poissons fut déterminante. L'argument principal des pêcheurs norvégiens, fortement impliqués dans le mouvement *Nei til EU* (« Non à l'UE »), était qu'une adhésion empêcherait le pays de négocier lui-même ses quotas de pêche et les accords internationaux qui le lieraient à ses partenaires. Le secteur a donc été fortement protégé à travers ce double refus d'adhésion.

Par ailleurs, la Norvège défend les intérêts de son industrie piscicole par sa participation à l'Organisation Mondiale du Commerce et aux éventuels accords de libre-échange passés avec ou entre ses partenaires. Une clause pour pays tiers intégrée au TAFTA (Traité de libre-échange transatlantique, avec les Etats-Unis) ou au CETA (Accord économique et commercial global, avec le Canada) permettrait en effet la diffusion importante des produits norvégiens sur le marché nord-américain. Ceci représenterait une nouvelle source de revenus pour une industrie qui continue de se développer.

Enfin, une affaire concernant la pêche du crabe des neiges secoue les relations entre l'UE et la Norvège depuis quelques mois. En décembre 2016, l'UE avait autorisé des bateaux européens à pêcher ce crabe dans les eaux de l'archipel de Svalbard. Cette autorisation n'ayant pas été reconnue par la Norvège, un premier bateau letton, le *Senator*, a été intercepté par les garde-côtes norvégiens en janvier 2017, et de nombreux bateaux européens ont été interceptés depuis.

Selon la Norvège, le Traité de Svalbard de 1920 lui donnerait pleine souveraineté sur le sous-sol continental au-delà des eaux territoriales de l'archipel, où vit le crabe des neiges⁶. La Commission

⁵ Cet accord a été conclu par le Canada, le Danemark pour le Groenland, les îles Féroé, la Norvège, la Russie, les États-Unis, la Chine, l'Islande, le Japon, la Corée du Sud et l'Union européenne.

⁶ Cette interprétation a été confirmée par la Cour suprême de Norvège, qui s'est exprimée à ce sujet le 29 novembre 2017 dans le cadre du procès intenté au *Senator*.

conteste cette interprétation, considérant que tous les pays signataires de ce traité ont un même droit d'accès aux ressources de Svalbard. Face à ces deux positions opposées, la situation semble bloquée : la Norvège a notamment proposé des échanges de quotas avec l'UE, solution qui a été rejetée par cette dernière, tandis que l'UE a annoncé son intention de donner à nouveau des licences de pêche au crabe des neiges. Si la problématique a été évoquée lors des négociations à Bergen le 1^{er} décembre 2017 et aux cours des Conseils Agripêche, aucune solution n'a été trouvée.

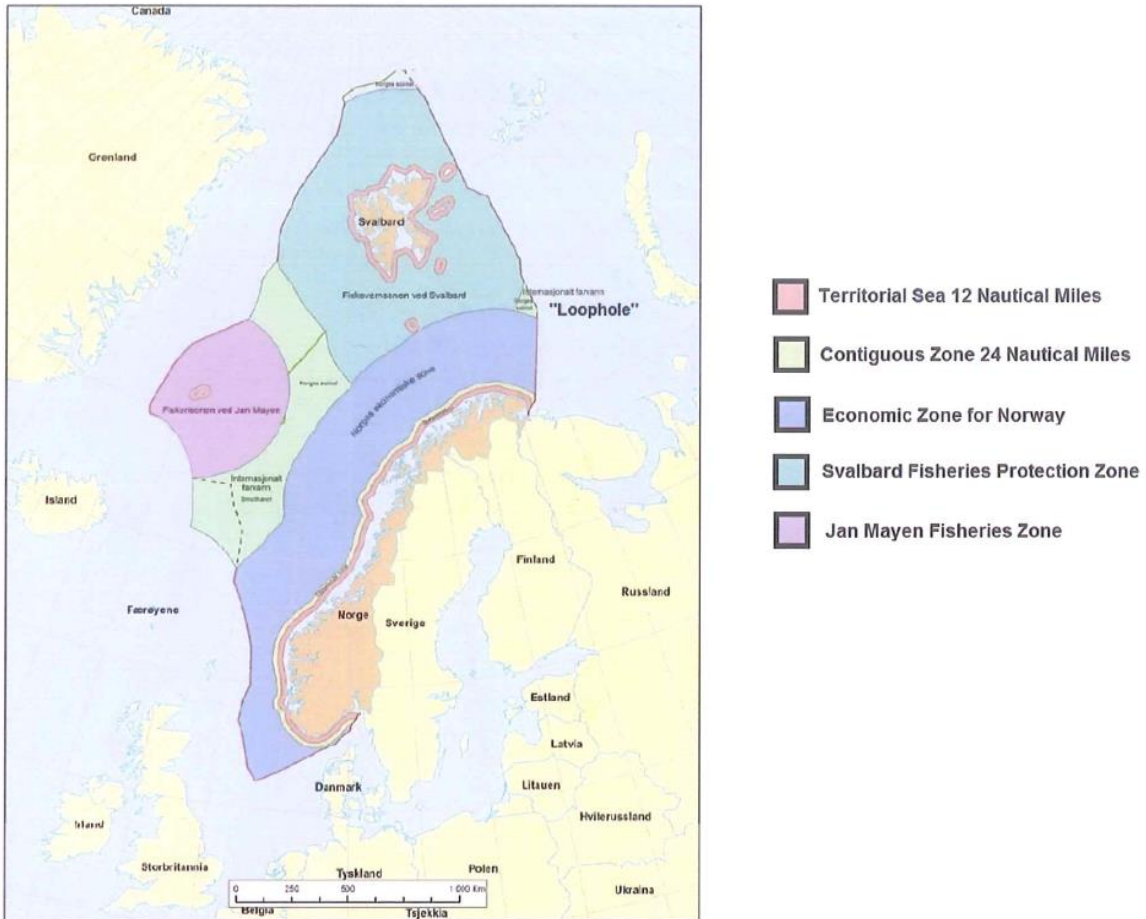
Enfin, la situation risque de rester bloquée pour le moment, cette dispute sur la pêche cachant peut-être des enjeux financiers importants. En effet, les crabes des neiges sont considérés légalement comme une ressource du sous-sol continental, puisqu'ils sont sédentaires et ne se déplacent pas comme un banc de poissons. Par conséquent, une décision de la Norvège de permettre la pêche du crabe pourrait créer un précédent juridique et lui faire de fait abandonner sa souveraineté sur le sous-sol continental de Svalbard, où se trouvent potentiellement d'autres ressources du sous-sol continental, comme les hydrocarbures. La défense des intérêts de la pêche n'est donc pas sans conséquence...

COMMENTAIRE

S'il demeure cher au cœur des Norvégiens, ne serait-ce que par les traditions qu'il porte, le secteur de la pêche a connu de profondes mutations depuis les années 1950, mettant en avant l'industrie aquacole par rapport à la pêche traditionnelle. Cette montée de l'aquaculture dans l'économie norvégienne pourrait d'ailleurs avoir des conséquences importantes dans le futur. Ainsi, si le secteur de la pêche traditionnelle a été, avec le secteur agricole, une des raisons pour lesquelles la Norvège a refusé d'intégrer l'Union européenne, et reste encore aujourd'hui hostile à une adhésion à l'UE, le secteur aquacole en est, lui, devenu un ardent défenseur. Le régime actuel entravant les exportations de produits transformés vers l'UE en raison de droits de douane élevés, les éleveurs de poissons seraient favorables à une diminution de ces droits de douanes, même en passant par une adhésion à l'UE.

Annexe

Fig. 1 : Zone économique exclusive de la Norvège



Source : Kartverket (Norwegian Mapping Authority)

*Le « loophole » est une zone d'eaux internationales, entourées par les ZEE russes et norvégiennes.

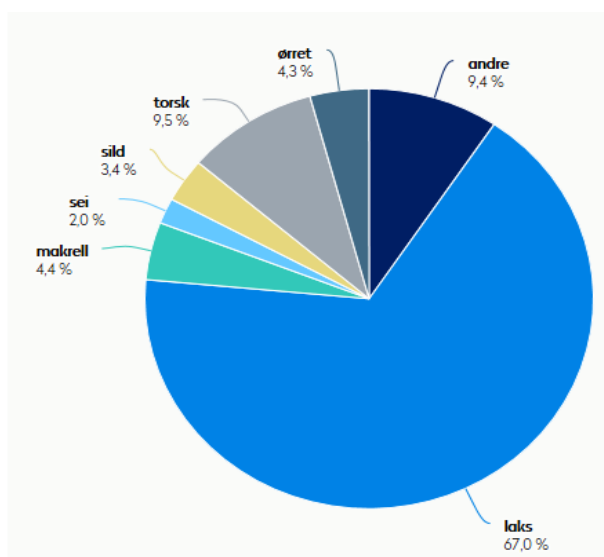
Fig. 2 : Evolution de la part de la pêche dans le PIB norvégien

Fisheries contribution to gross national product	
(per cent)	
1930	5.7
1939	2.3
1950	3.7
1960	2.2
1970	1.6
1980	0.8
1989	0.5
2002	0.7

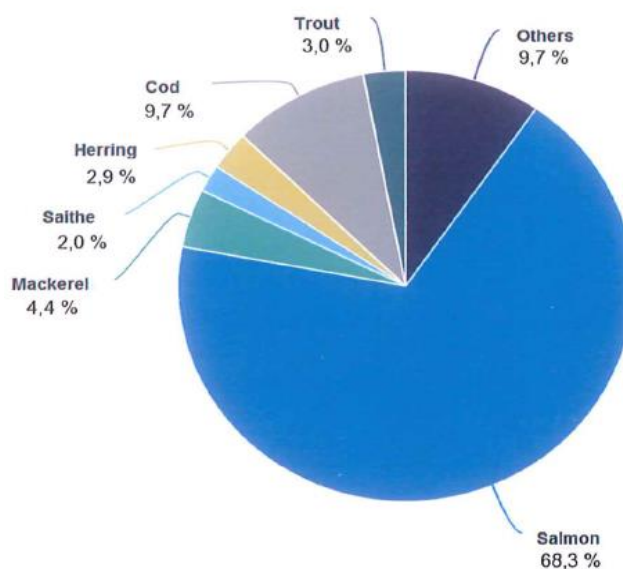
Source : OCDE

Fig. 3 : Décomposition des exportations de produits de la mer de la Norvège (en valeur)

2016 :



2017 :



Source : Conseil norvégien pour les produits de la mer

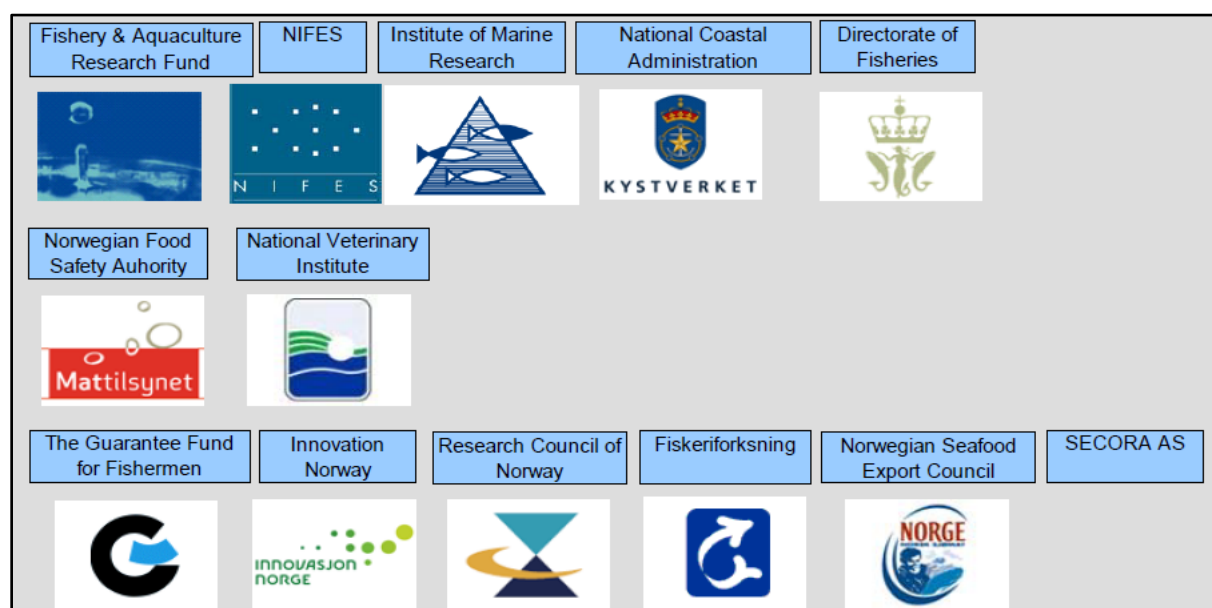
Fig. 4 : Production (tonnage et valeur) de la pêche et de l'aquaculture en 2016

Fisheries				
	Quantity (tonnes)	Change, per cent	Change, per cent	Landed value (NOK million)
	2016	2015 - 2016	2011 - 2016	2016
Total	2 065 507	-11,5	-10,2	18 651
Selected fish species				
Mackerel	210 345	-13,1	1,1	2 433
Herring	351 710	12,3	-44,4	2 453
Cod	412 567	-2,3	21,3	6 450
Saithe	154 135	1,7	-19	1 428
Greenland halibut	16 783	14,6	64	613
Redfish	24 859	0,3	153,7	215
Other crustaceans and molluscs nei	226 427	1,6	48,7	1 415
Other fish species	668 681	-29,1	-11,4	3 643

Aquaculture					
	Fish for food (tonnes)	Share	Per cent	First hand value	Per cent
			2015 - 2016	(NOK million)	2015 - 2016
Total	1 326 156	100	-4	64 039	36,6
Salmon	1 233 619	93	-5,3	60 121	35,3
Rainbow trout	87 853	6,6	20,3	3 682	65,8
Char	333	0	28,1	19	23
Halibut	1 460	0,1	17,4	162	13,3
Shellfish	2 213	0,2	-20,2	25	-16,3

Source : SSB

Fig.5 : Organisations sous la direction du Ministère du commerce, de l'industrie et de la mer



Source : Ministère du commerce, de l'industrie et de la pêche