

N° 89

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2001-2002

Annexe au procès-verbal de la séance du 22 novembre 2001

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan (1) sur le projet de loi de finances pour 2002, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME II

PÊCHE

Par M. Alain GÉRARD,
Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Gérard Larcher, *président* ; Jean-Paul Emorine, Marcel Deneux, Gérard César, Pierre Hérisson, Jean-Marc Pastor, Mme Odette Terrade, *vice-présidents* ; MM. Bernard Joly, Jean-Paul Émin, Patrick Lassourd, Bernard Piras, *secrétaires* ; MM. Jean-Paul Alduy, Pierre André, Philippe Arnaud, Gérard Bailly, Bernard Barraux, Mme Marie-France Beaufiglioli, MM. Michel Bécot, Jean-Pierre Bel, Jacques Bellanger, Jean Besson, Claude Biwer, Jean Bizet, Jean Boyer, Mme Yolande Boyer, MM. Dominique Braye, Marcel-Pierre Cleach, Yves Coquelle, Gérard Cornu, Roland Courtaud, Philippe Darniche, Gérard Delfau, Rodolphe Désiré, Yves Detraigne, Mme Evelyne Didier, MM. Michel Doublet, Paul Dubrule, Bernard Dussaut, André Ferrand, Hilaire Flandre, François Fortassin, Christian Gaudin, Mme Gisèle Gautier, MM. Alain Gérard, François Gerbaud, Charles Ginésy, Francis Grignon, Louis Grillot, Georges Gruillot, Charles Guené, Mme Odette Herviaux, MM. Alain Journet, Joseph Kerguéris, Gérard Le Cam, Jean-François Le Grand, André Lejeune, Philippe Leroy, Jean-Yves Mano, Max Marest, René Monory, Paul Natali, Jean Pépin, Daniel Percheron, Ladislav Poniatsowski, Jean-Pierre Raffarin, Daniel Raoul, Paul Raoult, Daniel Reiner, Charles Revet, Henri Revol, Roger Rinchet, Claude Saunier, Bruno Sido, Daniel Soulage, Michel Teston, Pierre-Yvon Trémel, André Trillard, Jean-Pierre Vial.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (11^{ème} législ.) : 3262, 3320 à 3325 et T.A. 721

Sénat : 86 et 87 (annexe n° 3) (2001-2002)

Lois de finances.

SOMMAIRE

Pages

| | |
|---|----|
| INTRODUCTION | 4 |
| CHAPITRE I^{ER} - UN SECTEUR EN DIFFICULTÉ | 6 |
| I. UN MARCHÉ FRANÇAIS DES PRODUITS DE LA PÊCHE ET DE L'AQUACULTURE EN LÈGÈRE PROGRESSION | 6 |
| A. STABILITÉ EN VOLUME ET PROGRESSION EN VALEUR DES DEBARQUEMENTS DE PÊCHE FRAÎCHE DANS LES CRIÉES FRANÇAISES EN 2000 | 6 |
| B. LA PRODUCTION TOTALE DES PÊCHES ET DE L'AQUACULTURE EN 1999 : PROGRESSION EN VOLUME, MAIS REcul EN VALEUR | 8 |
| C. LE COMMERCE EXTÉRIEUR DE LA PÊCHE : UN DÉFICIT STABLE EN VALEUR MALGRÉ UNE BAISSÉ DE VOLUME..... | 9 |
| II. UN SECTEUR OÙ LE MAINTIEN DE L'EMPLOI EST LOIN D'ÊTRE ASSURÉ | 11 |
| 1. <i>La flottille de pêche française se caractérise par un lent et régulier déclin en volume</i> | 11 |
| 2. <i>La situation des marins pêcheurs et des conchyliculteurs</i> | 12 |
| a) Des emplois en diminution | 13 |
| b) Un système de formation dont la réforme devra remédier à la pénurie de main d'œuvre..... | 14 |
| III. UNE RENTABILITÉ ET DES RÉMUNÉRATIONS À LA PÊCHE GREVÉES PAR LE PRIX DES CARBURANTS | 17 |
| 1. <i>Une rentabilité amoindrie</i> | 17 |
| 2. <i>Des rémunérations en baisse</i> | 19 |
| CHAPITRE II - DES POLITIQUES PUBLIQUES MANQUANT D'AMBITION | 21 |
| I. UNE POLITIQUE NATIONALE À COURTE VUE | 21 |
| A. BILAN DES MESURES GOUVERNEMENTALES POUR UN SECTEUR DUREMENT ÉPROUVÉ | 21 |
| 1. <i>Le plan gouvernemental en réponse à la tempête et à la marée noire</i> | 21 |
| a) Dans le secteur aquacole..... | 22 |
| b) Dans le secteur de la pêche | 24 |
| 2. <i>Un plan global pour la pêche, affectée par une nouvelle hausse du prix du carburant</i> | 25 |
| B. ÉTIQUETAGE : UNE POLITIQUE DE LA TRAÇABILITÉ QUI MÉCONNAÎT LE RÔLE CENTRAL DES CRIÉES..... | 27 |
| 1. <i>Exigence d'une meilleure information du consommateur</i> | 27 |
| 2. <i>Méconnaissance du rôle central des criées en matière de traçabilité pour la pêche fraîche</i> | 31 |
| II. UNE POLITIQUE COMMUNAUTAIRE EN DÉBAT | 32 |
| A. LE LIVRE VERT DE LA COMMISSION EUROPÉENNE SUR L'AVENIR DE LA POLITIQUE COMMUNE DE LA PÊCHE..... | 32 |

| | |
|--|-----------|
| 1. Constat des insuffisances de la PCP..... | 33 |
| 2. La future PCP : propositions de la Commission européenne | 38 |
| B. L'INQUIÉTUDE UNANIME DES PROFESSIONNELS FACE AU LIVRE VERT ET LES PROPOSITIONS DE VOTRE RAPPORTEUR | 42 |
| 1. Ambiguïté fondamentale de l'objectif de la Politique commune de la Pêche | 42 |
| 2. Remettre en cause la logique capacitaire de gestion de la flotte..... | 43 |
| 3. Replacer les TAC et quotas au cœur de la PCP pour la gestion de la ressource..... | 45 |
| 4. Rendre efficace et équitable la politique de contrôle | 49 |
| 5. Prendre en compte la dimension sociale de la pêche | 51 |
| C. VOLET EXTERNE DE LA PCP : UN POSITIONNEMENT INTERNATIONAL À CONFORTER | 54 |
| 1. Améliorer le réseau des accords de pêche sans occulter leur dimension commerciale | 54 |
| 2. Défendre la pêche européenne dans les négociations commerciales internationales | 56 |
| CHAPITRE III - LE PROJET DE BUDGET DES PÊCHES MARITIMES ET DE L'AQUACULTURE..... | 59 |
| I. L'ÉVOLUTION GÉNÉRALE DES DOTATIONS | 59 |
| A. UN PREMIER BILAN POUR 2001 | 59 |
| B. LE PROJET DE BUDGET POUR 2002 | 63 |
| II. LES ORIENTATIONS PRIORITAIRES | 64 |
| A. LES ACTIONS STRUCTURELLES DE DÉVELOPPEMENT DE LA FILIÈRE MENÉES PAR L'OFIMER..... | 64 |
| B. LES ACTIONS RELATIVES À LA FLOTTE DE PÊCHE ET AUX INVESTISSEMENTS À TERRE | 64 |
| C. L'EFFORT DE RECHERCHE | 65 |
| ANNEXE - RÉPONSES ÉCRITES DU MINISTRE DE L'AGRICULTURE ET DE LA PÊCHE AUX QUESTIONS POSÉES PAR M. ALAIN GÉRARD, RAPPORTEUR POUR AVIS DU BUDGET DE LA PÊCHE, LORS DE L'AUDITION DU MINISTRE DEVANT LA COMMISSION LE 7 NOVEMBRE 2001..... | 66 |

Mesdames, Messieurs,

Si les crédits consacrés à la pêche maritime et à l'aquaculture dans le projet de loi de finances pour 2002 ne représentent qu'un infime pourcentage du budget général de l'Etat (0,01 % exactement), ils orientent de manière décisive l'avenir de toute la filière pêche, qui génère près de 100.000 emplois en mer et à terre.

La pêche maritime française sort fragilisée de deux années particulièrement difficiles, marquées par la tempête du 26 décembre 1999, par la marée noire consécutive au naufrage de l'Erika, et par la forte hausse des prix du carburant.

Si les prix des produits de la mer se sont redressés, la stagnation des apports a limité l'effet positif de la hausse des prix sur les chiffres d'affaires. A chiffre d'affaires quasi-stable, les entreprises de pêche ont connu nécessairement une nouvelle baisse de leur rentabilité, en raison de charges croissantes, notamment en carburant. La rémunération offerte aux équipages en a pâti, ce qui n'a pas aidé à résoudre la pénurie criante de main d'œuvre.

Les difficultés que la pêche vient de traverser ont attiré sur elle l'attention du Gouvernement, qui a pris les mesures qui s'imposaient pour limiter l'impact de la crise. Votre rapporteur pour avis souligne à ce propos sa grande inquiétude face au risque de condamnation de la France, suite à la procédure d'enquête ouverte par la Commission européenne sur la compatibilité des mesures nationales avec la réglementation communautaire. Il serait, en effet, inadmissible que les entreprises de pêche aient à rembourser les aides que l'Etat leur a consenties pour faire face à cette situation de crise.

La réactivité du gouvernement à la crise conjoncturelle de la pêche n'a pas pu couper court au déclin de long terme du secteur. Votre Commission des Affaires économiques se préoccupe de la durabilité de ce secteur, qui perd chaque année de ses hommes et de ses navires.

L'avenir n'est pas dans une politique nationale à courte vue, mais passe par l'accompagnement de la pêche française vers une démarche de qualité pour valoriser ses produits, à l'heure où la quantité de ressource exploitée est contingentée pour permettre son renouvellement. L'exigence d'une meilleure information des consommateurs, relayée par de nouvelles règles communautaires d'étiquetage, implique une traçabilité de la production maritime qu'il revient aux autorités publiques françaises de rendre possible. A cette fin, votre rapporteur pour avis estime nécessaire de mieux reconnaître le rôle des criées, qui assurent des missions croissantes de service public et constituent le premier maillon de la traçabilité.

L'avenir de la pêche réside aussi dans une nouvelle politique commune de la pêche (PCP). En vue de sa prochaine refonte en 2002, la Commission Européenne a rédigé un livre vert sur la future PCP. Celui-ci ne rompt pas avec la logique de réduction de capacité de la flotte qui s'est traduite dans les plans d'orientation pluriannuels successifs.

Les professionnels de la pêche expriment leur forte inquiétude et votre rapporteur pour avis refuse également d'envisager comme unique solution à l'épuisement de la ressource la « casse des bateaux ».

Le Gouvernement français se doit d'être à l'écoute des professionnels et de présenter à Bruxelles une autre politique, recentrée autour de quotas de pêche assortis de contrôles renforcés et de mesures techniques complémentaires, que la recherche doit permettre d'affiner.

Il devra aussi exiger que la PCP prenne en compte la dimension sociale de la pêche et son rôle dans l'aménagement du territoire.

La Commission des Affaires économiques sera aussi attentive, lors des prochaines négociations commerciales internationales, à ce que la politique de subvention publique à la pêche européenne soit fermement défendue.

Dans ce contexte d'inquiétude et d'incertitude, la diminution de 3 % du budget consacré à la pêche et à l'aquaculture ne semble pas à la hauteur des attentes et des enjeux. C'est pourquoi votre rapporteur pour avis a proposé à la Commission des Affaires économiques, qui l'a suivi, de donner un avis défavorable à son adoption.

CHAPITRE I^{ER}

UN SECTEUR EN DIFFICULTÉ

I. UN MARCHÉ FRANÇAIS DES PRODUITS DE LA PÊCHE ET DE L'AQUACULTURE EN LÉGERE PROGRESSION

A. STABILITÉ EN VOLUME ET PROGRESSION EN VALEUR DES DEBARQUEMENTS DE PÊCHE FRAÎCHE DANS LES CRIÉES FRANÇAISES EN 2000

En 2000, le tonnage de pêche fraîche débarquée dans les criées françaises est resté stable -autour de 300.000 tonnes- après la baisse constatée en 1999 (source RIC¹). **Le prix moyen à la première vente a continué à progresser** (+ 3 %), autant qu'en 1999. Cette évolution s'inscrit dans la tendance des cinq dernières années, caractérisée par une stabilité des débarquements et une augmentation du prix moyen à la première mise en vente.

En 2000, la hausse du prix moyen est due à une augmentation générale des prix de vente et à une proportion plus importante d'espèces chères (bar, sole, rouget barbet, merlu) dans les débarquements. Ainsi, **cet effet-prix, conjugué à un effet-volume négligeable, a accru la valeur des ventes en criées de 4 % après une baisse de 2 % en 1999.**

Les retraits sont en baisse, mais cette évolution résulte uniquement de la réduction des retraits de germon en 2000 par rapport à 1999. Sans tenir compte du germon, **le taux de retrait est identique** au cours des deux dernières années (3,2 %). Les trois quarts des volumes retirés sont dus à une dizaine d'espèces seulement. Parmi les espèces qui affichent un taux de retrait supérieur à la moyenne, on trouve le grondin (taux de retrait 18 %), la roussette (13 %), l'araignée de mer (11 %), la sardine (10 %), le maquereau (5 %), l'anchois (4 %) et le merlu (4 %).

¹ RIC : réseau inter-criées de collecte des données de vente de la pêche fraîche débarquée dans les ports français. Ce réseau est géré par l'OFIMER.

RÉPARTITION DES VENTES ENTRE CRIÉES ENTRE 1996 ET 2000

| | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 |
|-------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Quantités débarquées (tonnes) | 248 909 | 294 597 | 303 826 | 292 524 | 294 655 |
| Retraits (tonnes) | 10 042 | 10 697 | 7 562 | 10 248 | 9 153 |
| Quantités vendues (tonnes) | 274 867 | 283 900 | 296 264 | 282 276 | 285 512 |
| Valeur des ventes (MF) | 3 837 | 4 108 | 4 340 | 4 243 | 4 430 |
| Prix moyen (F/kg) | 13,96 | 14,47 | 14,65 | 15,03 | 15,52 |

Source : RIC

Pour l'ensemble des **poissons**, on constate une stabilité des apports et une hausse du prix. Les débarquements de **crustacés** sont en hausse de 3%, ceux de céphalopodes de 11 %, mais leurs prix sont en légère baisse : de 3% pour les crustacés et de 1 % pour les céphalopodes. En revanche, les volumes de **coquillages** débarqués sont en baisse de 7 % mais leur valeur est en hausse de 14 % du fait d'une augmentation de leur prix moyen à la vente.

RÉPARTITION DES VENTES EN CRIÉES EN 2000

| | Quantité (tonnes) | Valeur (MF) | Prix moyen (F/kg) |
|--------------|--------------------------|--------------------|--------------------------|
| Poissons | 228 655 | 3 380 | 14,78 |
| Crustacés | 9 963 | 391 | 39,22 |
| Coquillages | 23 867 | 308 | 12,9 |
| Céphalopodes | 23 026 | 351 | 15,25 |

Source : RIC

Les évolutions par rapport à 1999 sont très contrastées selon les espèces. Une augmentation des quantités débarquées est observée pour le rouget barbet (+46 %), la seiche (+22 %), le grenadier (+19 %), l'anchois (+18 %), le merlu (+17 %), la sole (+12 %), le bulot (+8 %) et le lieu noir (+11 %).

Au contraire, la baisse des apports a été très sensible pour plusieurs espèces contribuant fortement au chiffre d'affaires de la pêche française comme la baudroie (-7 %), le cabillaud (-35 %), le calmar (-11 %), le germon (-16 %), la julienne (-30 %) ou le merlan (-13 %).

Malgré des apports abondants, le prix de l'anchois et des seiches, espèces essentiellement destinées à l'exportation, est resté ferme, dans un contexte international favorable.

Avec une augmentation des ventes en criée de 10 % en volume et de 11 % en valeur, Boulogne reste largement en tête des **criées** françaises avec 570 MF, devant Le Guilvinec avec 354 MF (+2 % en volume et +4 % en valeur) et Lorient avec 338 MF (-5 % en volume et stable en valeur). Concarneau garde sa quatrième place (323 MF), mais affiche un fort recul d'activité (-19 % en volume, -13 % en valeur).

B. LA PRODUCTION TOTALE DES PÊCHES ET DE L'AQUACULTURE EN 1999 : PROGRESSION EN VOLUME, MAIS REcul EN VALEUR

La production totale de la pêche et de l'aquaculture française peut être estimée à partir des données de ventes de la pêche fraîche en criée (Réseau Inter-Criées -RIC) et des données de la pêche fraîche vendue hors criées, de la pêche fraîche débarquée et vendue à l'étranger, de la pêche congelée, de la pêche professionnelle en eau douce, de la conchyliculture, de la pisciculture continentale et de la pisciculture marine. Ces données, issues de différentes sources, n'étant pas toutes disponibles sur l'année 2000, la compilation est celle de 1999.

La compilation de tous ces éléments a permis d'évaluer pour **1999 la production française à près de 850.000 tonnes de produits aquatiques pour un chiffre d'affaires de 9,5 milliards de francs**, en progression par rapport à 1998 de 2 % en quantité mais en régression de 2 % en valeur, due à la forte baisse de valeur (-30 %) des produits de la pêche congelée.

La pêche fraîche, dont 80 % de la valeur des ventes est réalisée en criée, a représenté 46 % en volume et 57 % en valeur de ce total. Elle fournit ainsi près de 400.000 tonnes de produits aquatiques destinés à l'alimentation humaine pour une valeur de 5,5 milliards de francs. **L'aquaculture** (conchyliculture, pisciculture marine et pisciculture continentale) a contribué à ce total pour 31 % en volume et 35 % en valeur, soit 260.000 tonnes pour une valeur de 3,3 milliards de francs. **La pêche congelée** ne représente que 23 % du volume total (200.000 tonnes) et seulement 8 % de la valeur (800 millions de francs).

PRODUCTION DE LA PÊCHE ET DE L'AQUACULTURE EN FRANCE EN 1999

| | | Production | Part de marché | Evolution par rapport à 1998 |
|---|--------------------------|-------------------|-----------------------|-------------------------------------|
| Pêche fraîche en criée | Quantité (tonnes) | 298 883 | 35 % | -2 % |
| | Valeur (MF) | 4 390 | 46 % | 1 % |
| | Prix moyen (F/kg) | 14,69 | | 3 % |
| Pêche fraîche hors criée) (y compris ventes à l'étranger) | Quantité (tonnes) | 90 391 | 11 % | 6 % |
| | Valeur (MF) | 1 067 | 11 % | 25 % |
| | Prix moyen (F/kg) | 11,8 | | 18 % |
| Conchyliculture et pisciculture (et pêche en eau douce) | Quantité (tonnes) | 263 398 | 31 % | -2 % |
| | Valeur (MF) | 3 293 | 35 % | -5 % |
| | Prix moyen (F/kg) | 12,5 | | -3 % |
| Pêche congelée | Quantité (tonnes) | 194 744 | 23 % | 13 % |
| | Valeur (MF) | 763 | 8 % | -30 % |
| | Prix moyen (F/kg) | 3,92 | | -38 % |
| TOTAL | Quantité (tonnes) | 847 416 | | 2 % |
| | Valeur (MF) | 9 513 | | -2 % |
| | Prix moyen (F/kg) | 11,23 | | -5 % |

Source : Compilation OFIMER

C. LE COMMERCE EXTÉRIEUR DE LA PÊCHE : UN DÉFICIT STABLE EN VALEUR MALGRÉ UNE BAISSÉ DE VOLUME

En 2000, le déficit du commerce extérieur français en produits aquatiques destinés directement à la consommation humaine a baissé de 10 % en volume pour redescendre à 450.000 tonnes, selon les données de l'administration des douanes. En revanche, ce déficit reste stable en valeur à hauteur de 13 milliards de francs.

La contraction du déficit en volume, qui accentue le mouvement déjà constaté en 1999, a été permise par l'augmentation des exportations en volume tandis que les importations reculaient légèrement. Aussi bien à l'importation qu'à l'exportation, le prix moyen des produits échangés est en hausse de 8 % par rapport à 1999. Cette évolution du prix moyen se traduit par une augmentation de la valeur aussi bien des importations (+5 %) que des exportations (+15 %).

**EVOLUTION DE L'ENSEMBLE DES ÉCHANGES
DE PRODUITS AQUATIQUES 1999/2000**

| | 1999 | | | 2000 | | | Evolution | | |
|----------|----------------------|----------------|----------------------|----------------------|----------------|----------------------|--------------|------------|------------|
| | Quantité (tonnes) | Valeur (MF) | Prix moyen (F/kg) | Quantité (tonnes) | Valeur (MF) | Prix moyen (F/kg) | Quantité | Valeur | Prix moyen |
| Import* | 860 976 | 19 577 | 22,74 | 840 644 | 20 580 | 24,48 | -2 % | 5 % | 8 % |
| Export* | 366 072 | 6 453 | 17,63 | 393 147 | 7 452 | 18,95 | 7 % | 15 % | 8 % |
| Déficit* | 494 904 | 13 124 | | 447 497 | 13 128 | | -10 % | 0 % | |

* hors farines, huiles, graisses et algues

Source : Douanes françaises

● Analyse de l'évolution du solde commercial par type de produits

Le moindre volume du déficit du commerce extérieur de la pêche résulte notamment de l'essor des ventes de poissons frais (+6 %) et d'une baisse des quantités importées de produits frais ou congelés.

Si, pour la plupart des **produits frais**, on constate effectivement une baisse des quantités importées (-10 % pour les poissons, -4 % pour les crustacés, -14 % pour les coquillages et les céphalopodes), la valeur des achats reste stable à cause de l'augmentation du prix de ces produits.

Au contraire, l'augmentation de 26 % en volume des importations de **conserves de poisson** (essentiellement du thon) ne se traduit que par une augmentation de 18 % en valeur par suite d'une forte baisse du prix moyen. Toutefois, il faut noter que l'alternance de phases d'abondance et de pénurie de la ressource en thon influence la politique de stockage des producteurs de conserves, ce qui peut faire apparaître des variations inter-annuelles fortes dans les données du commerce extérieur.

En 2000, ce sont les **produits congelés** qui contribuent le plus à la hausse de la valeur des importations, en dépit d'une légère baisse des volumes importés. En effet, le prix moyen des produits congelés a augmenté de 12 %, et en particulier celui des crustacés (+23 %). De même, nos exportations de produits congelés sont en baisse de 4 % en volume mais en hausse de 6 % en valeur.

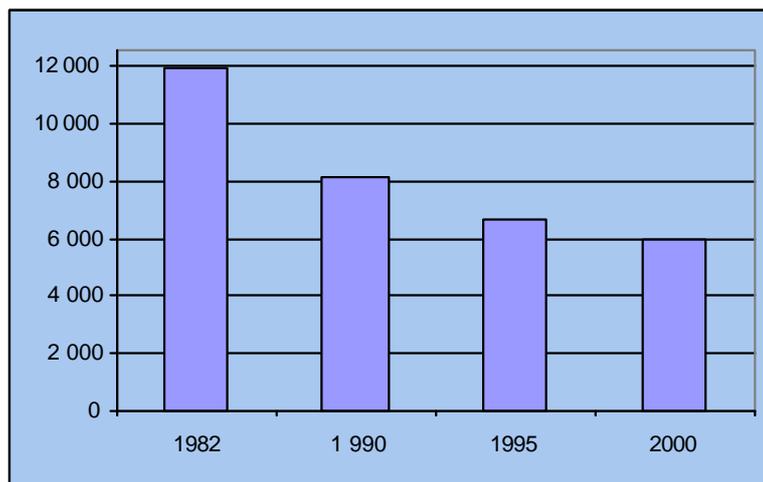
C'est pourquoi, globalement, le déficit reste stable en valeur : sa diminution en volume se trouve compensée par la hausse des prix moyens à l'importation et à l'exportation.

II. UN SECTEUR OÙ LE MAINTIEN DE L'EMPLOI EST LOIN D'ÊTRE ASSURÉ

1. La flottille de pêche française se caractérise par un lent et régulier déclin en volume

Au 31 décembre 2000, la flotte métropolitaine comptait **5.803 navires** armés représentant une puissance de 917.945 kilowatts.

EVOLUTION DE LA FLOTTE DE PÊCHE FRANÇAISE
EN NOMBRE DE NAVIRES



Source : CAAM - situation au 31 décembre 2000

On constate une **diminution continue** de la flotte française. Cette situation, qui préoccupe votre rapporteur, résulte de la mise en œuvre des réductions opérées dans le cadre des programmes d'orientation pluriannuels successifs.

De ce point de vue, on ne peut que regretter la lenteur avec laquelle les pouvoirs publics autorisent le renouvellement de la flotte, et ce malgré l'autorisation de Bruxelles. Au rythme actuel, il faudrait deux siècles pour renouveler intégralement la flottille... or la moyenne d'âge des navires ne cesse de s'élever, au détriment de la sécurité.

● Comme à l'accoutumée, l'examen de la structure de la flotte française fait apparaître **une prédominance des petites unités de moins de 12 mètres**, c'est-à-dire des navires artisans de petite pêche côtière.

En effet, parmi les 5.803 navires que compte la flotte de pêche métropolitaine, se trouvent :

– 156 navires de pêche industrielle et semi-industrielle (plus de 25 mètres) ;

– 1.297 navires de pêche artisanale et hauturière (de 12 à 25 mètres) ;

– 4.829 navires artisans de petite pêche côtière (moins de 16 mètres), dont 4.291 de moins de 12 mètres.

Entre 1995 et 2001, le nombre de navires de moins de 16 mètres a diminué de 5.712 à 4.829 (15,45 %), reflétant les obligations de réduction de l'effort de pêche imposées par la réglementation communautaire. La classe des navires de pêche industrielle a diminué de 8,77 % et celle des 16 à 25 mètres de 14,5 %. Entre 1995 et 2001, au total, la flotte métropolitaine a diminué de 11,97 % en nombre d'unités, avec une contraction concomitante de 9,13 % de la puissance.

C'est ainsi qu'en 2000, pour satisfaire aux objectifs du POP IV, différentes mesures ont été mises en œuvre au niveau national afin de réduire la capacité de la flotte et l'effort de pêche. A ce titre, une capacité totale de 12.500 kilowatts a été inscrite au plan de sortie de flotte ouvert en 2000.

La Bretagne représente la région la plus concernée par la pêche maritime puisqu'elle totalise 40 % de la puissance totale des navires.

La façade méditerranéenne totalise 19 % de la puissance des navires.

2. La situation des marins pêcheurs et des conchyliculteurs

Le déclin progressif de la flotte de pêche française entraîne naturellement une diminution des emplois.

a) Des emplois en diminution

● **Les effectifs de marins** embarqués à la pêche font l'objet de deux modes de comptabilisation :

– le nombre total de marins embarqués au 31 décembre est le mode de calcul traditionnel ; il ne reflète cependant pas l'activité de l'ensemble des marins qui ont embarqué de façon régulière au cours de l'année ;

– le nombre de marins embarqués à la pêche plus de trois mois en cours d'année ; ce chiffre, outre qu'il reflète mieux l'activité réelle, est de plus celui retenu pour les comparaisons internationales. Selon le mode de calcul, **le nombre de marins embarqués au 31 décembre 2000 était de 28.623, y compris la « conchyliculture - petite pêche ».**

Globalement, l'emploi à la pêche est **en constante diminution depuis dix ans**. La diminution des effectifs s'est poursuivie entre 1997 et 2000 à un rythme annuel moyen de - 1,8 %. La pêche française a perdu de la sorte 1.600 marins en trois ans, dont 1.128 à la petite pêche, soit 5% de ses effectifs.

L'évolution de l'emploi par genre de navigation montre néanmoins une reprise de l'emploi à la grande pêche depuis un an et la stabilité depuis trois ans des effectifs de la conchyliculture-petite pêche. **La petite pêche concentre l'essentiel (71 %) des pertes d'emplois.**

Si l'on suit l'évolution de l'emploi par façade maritime sur les trois dernières années, toutes sont atteintes par la baisse des effectifs, même si les DOM-TOM (- 2,1 %) résistent. Deux façades sont particulièrement touchées, Poitou-charentes/Aquitaine (- 9,4 %) et Pays de Loire (- 9,5 %).

Tous les genres de navigation ne représentent pas le même nombre d'emplois.

Le secteur de la petite pêche est traditionnellement dominant. En 2000, ce dernier représentait 43,3 % des emplois, tout en ayant enregistré la diminution la plus marquée (- 5,1 %).

● **Les demandeurs d'emploi**

Selon l'UNEDIC, le nombre de demandeurs d'emplois indemnisés à la pêche industrielle est passé de 576 en 1991 à moins de 300 en 1998, soit une baisse continue. La proportion de chômeurs indemnisés est établie aux environs de 1,8 % de la population active du secteur en 1998.

Ces chiffres doivent néanmoins être maniés avec précaution, car les marins pêcheurs artisans ne s'inscrivent pas systématiquement à l'ANPE, du fait notamment de la non affiliation de ce secteur à l'assurance chômage des ASSEDIC et du faible recours des entreprises de pêche artisanale au réseau de l'ANPE. Les objectifs de réduction de l'effort de pêche et de restructuration de l'appareil productif ont conduit les pouvoirs publics à instaurer des dispositifs d'accompagnement social des cessations d'activité :

– la cessation anticipée d'activité (CAA) constitue une préretraite servie aux marins et patrons-pêcheurs depuis 1995 à la condition d'être âgé d'au moins 50 ans à la date de licenciement. Les bénéficiaires reçoivent un revenu de remplacement calculé en fonction de leur âge ;

– l'allocation complémentaire de ressources (ACR) assure un revenu de remplacement aux marins pêcheurs privés involontairement d'emplois. L'ACR se substitue aux prestations-chômage de l'UNEDIC, pour les marins non adhérents à ce régime. Elle est servie sous condition d'être licencié en raison d'une sortie de flotte et d'être à la recherche d'un nouvel emploi.

● Les perspectives

Lors de l'élaboration de la loi d'orientation sur la pêche du 18 novembre 1997, le législateur a envisagé une amélioration de la protection des marins contre les différentes formes de chômage. Un rapport sur ce thème a été remis au Parlement en août 1998.

Toutefois, votre rapporteur pour avis regrette d'avoir à constater que plusieurs textes d'application à caractère social de la loi d'orientation sur la pêche maritime et les cultures marines ne sont toujours pas parus, contrairement aux décrets et arrêtés prévus dans le domaine économique.

b) Un système de formation dont la réforme devra remédier à la pénurie de main d'œuvre

La formation est indissociable de l'exercice de la profession de marin pêcheur, qui est notamment subordonnée à l'obtention de brevets de navigation. **Votre rapporteur pour avis rappelle que les professionnels appellent de leurs vœux une meilleure prise en compte de la spécificité de ce métier**, qui devrait se traduire par une plus grande place faite à l'embarquement dans la formation initiale ainsi qu'à la dimension économique et gestionnaire du rôle du chef d'entreprise à la pêche artisanale.

Les réformes engagées dans l'adaptation des cursus de formation ainsi que celles prévues par la loi d'orientation sur la pêche maritime de 1997 visent à répondre à ces préoccupations. Ainsi, la loi d'orientation a prévu l'élargissement du champ d'action du fonds d'assurance formation de la pêche et des cultures marines et le développement de l'apprentissage. Elle prévoit également un encouragement à la formation économique des chefs d'entreprise de pêche artisanale par le biais d'une incitation fiscale à l'installation pour les jeunes patrons qui auront suivi une telle formation.

Votre rapporteur pour avis est, en revanche, plus circonspect sur la mise en œuvre de la **réforme du statut des personnels de l'enseignement maritime**.

L'organisation des systèmes de l'enseignement maritime et aquacole secondaire s'avérant compliquée, et trop refermée sur elle-même, il était proposé, dès 1996, d'intégrer les personnels de l'Association pour la gérance des écoles de formation maritime et aquacole (AGEMA) dans les corps existants de la fonction publique.

Le rapport présenté à cette époque allait plus loin en dessinant les évolutions induites par ce passage sous statut public :

- une relation plus étroite entre les lycées d'enseignement maritime et aquacole (LEMA) et les écoles nationales de la marine marchande (ENMM), ouvrant ainsi la voie à la création d'un véritable service public de l'enseignement maritime ;

- une réflexion prospective sur les moyens humains et le fonctionnement qui, à terme, doit se traduire par une véritable politique de la pédagogie du système ;

- une reconnaissance de l'originalité de l'éducation maritime dont la polyvalence des enseignants est une richesse ainsi que son système de formation continue qui facilite la promotion sociale des gens de mer, tout en étant résolument tourné vers l'international.

Une disposition législative a été introduite dans la loi de finances 2000 pour intégrer les agents de l'AGEMA sous statut public (article 133 de la loi de finances n° 99-1172 du 30 décembre 1999).

Le décret n° 2001-33 fixant les conditions d'intégration des personnels de l'AGEMA a été pris en Conseil d'Etat le 10 janvier 2001 et sera complété par un certain nombre d'arrêtés d'application.

Cette intégration sera finalisée le 1^{er} décembre 2001 pour les personnels intégrés dans un des corps d'accueil du Ministère de l'Equipement, des Transports et du Logement (METL) et le 1^{er} janvier 2002 pour ceux intégrables au Ministère de l'agriculture et de la pêche (MAP).

Pour le personnel non intégré (contractuel), un règlement intérieur est en cours d'élaboration.

Par ailleurs, les conséquences sociales du changement de statut des salariés de l'AGEMA, sont gérées dans le cadre d'un accord collectif d'entreprise en cours d'élaboration.

Votre rapporteur pour avis tient à souligner que la réforme de l'enseignement maritime ne saurait se limiter au changement de statut des personnels de l'AGEMA.

En effet, face aux difficultés de recrutement de main d'œuvre que rencontrent les armateurs, qui amènent les uns à recruter des étrangers (portugais, polonais, ukrainiens...), les autres à rester à quai, les derniers à appareiller à équipage réduit au détriment de la sécurité, il convient de repenser et de revaloriser l'enseignement maritime.

La **désaffection à l'égard des métiers de la mer** est imputable à plusieurs facteurs :

– des conditions de travail difficiles : le métier de marin-pêcheur se caractérise par une pénibilité forte (cadences fatigantes, nuits en mer...) et par une dangerosité avérée ;

– un manque de reconnaissance, commun à tous les métiers « manuels » ;

– le défaut de perspectives : un jeune ne peut songer à s'installer un jour à son compte dans un contexte de non-renouvellement de la flottille ;

– des rémunérations pas toujours suffisantes pour compenser les points précédents. L'image du métier de marin-pêcheur peine à se défaire des payes négatives rendues publiques en 1993-1994, alors qu'elles se situaient dans un contexte exceptionnel entraîné par la baisse généralisée des prix et par les dévaluations compétitives des pays européens voisins, clients ou concurrents de la France.

Plusieurs pistes permettant de résorber cette difficulté mériteraient d'être explorées.

D'une part, il faudrait **inciter les gens de mer à accroître leur présence dans les écoles**. Les professionnels conviennent eux-mêmes de leur manque d'implication dans le système d'enseignement maritime et de la nécessité d'accueillir plus d'élèves stagiaires en mer. Le développement de l'alternance signifie une ouverture réciproque et une collaboration accrue entre la sphère professionnelle et le corps enseignant.

D'autre part, **un décloisonnement plus large de l'enseignement maritime s'impose**. Des passerelles entre l'enseignement général et l'enseignement de la pêche autoriseraient une plus grande souplesse dont bénéficieraient tant les élèves que les professionnels. Ainsi, la création de baccalauréats professionnels, maillons manquants entre le niveau secondaire et le niveau supérieur, et souhaités par les professionnels à l'instar de ceux existant dans le domaine agricole, fournirait aux élèves un socle de connaissances générales leur offrant des possibilités de reconversion plus aisées vers d'autres secteurs, que ne permettent pas les brevets d'enseignement professionnel (BEP) et certificats d'aptitude professionnelle (CAP). En outre, les professionnels estiment que certaines fonctions techniques à bord des bateaux (mécanicien...) devraient pouvoir être confiées à des diplômés de CAP ou BEP généraux et non spécifiquement maritimes.

Votre rapporteur pour avis souligne que les lacunes du système actuel tiennent pour beaucoup à une sectorisation- qui, si elle reconnaît la spécificité de l'éducation maritime et autorise la polyvalence des enseignants, n'en est pas moins préjudiciable par certains aspects-, l'enseignement maritime relevant du ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement et non de l'Éducation nationale.

Il insiste sur le caractère crucial de la pénurie de main d'œuvre, imputable tant à la désaffection pour les métiers de la mer qu'à l'inadéquation entre offre et demande de main d'œuvre au sein de chaque flottille. **Il appelle le Gouvernement à y remédier rapidement, cette pénurie risquant de s'accroître** avec la mise en place des 35 heures dans la pêche, les départs en retraite massifs qui interviendront prochainement et les cessations anticipées d'activité qu'un prochain décret devrait proposer aux marins de la pêche et du commerce ayant été exposés à l'amiante dans le cadre de l'exercice de leur profession.

III. UNE RENTABILITÉ ET DES RÉMUNÉRATIONS À LA PÊCHE GREVÉES PAR LE PRIX DES CARBURANTS

1. Une rentabilité amoindrie

La hausse du prix moyen des ventes de poisson a permis de compenser la stagnation des tonnages de pêche débarqués en 2000.

Toutefois, cette relative bonne tenue des chiffres d'affaires n'a pu permettre de maintenir les excédents bruts d'exploitation.

En effet, la flambée des prix du pétrole, conjuguée à la dépréciation de l'euro face au dollar, ont provoqué une **forte hausse des prix du gazole** (+ 75 %) au cours de l'année 2000 -et un triplement sur trois ans- qui, bien que compensée partiellement par des mesures de réduction de charges, a affecté très sérieusement la rentabilité des bateaux. Celle-ci baisse donc pour l'essentiel des segments et notamment pour les hauturiers (dont la consommation de gazole est très importante).

Ainsi, en Bretagne, l'Observatoire économique régional des pêches maritimes, mis en place par la Fédération bretonne de la Coopération maritime, a publié une synthèse des résultats 2000 qui met au jour une **baisse notoire des excédents bruts d'exploitation sur la décennie écoulée** :

(1.000 francs constants 2000)

| Type de bateau | 1989 | 1990 | 1999 | 2000 |
|---------------------------|-------|------|------|------|
| Hauturiers 20,5-24 m | 1 031 | 786 | 772 | 568 |
| Hauturiers 19-20,5 m | 654 | 470 | 470 | 422 |
| Hauturiers 15-17 m | 410 | 453 | 280 | 185 |
| Langoustiniers hauturiers | 879 | 686 | 546 | 466 |
| Côtiers intermédiaires | 406 | 348 | 298 | 298 |

Source : Observatoire économique régional des pêches maritimes -
Note de synthèse 1999/2000.

Certes, il existe de bons taux de rentabilité pour certaines entreprises de pêche, pouvant atteindre 15 à 20 % des capitaux investis sur certaines pêcheries spécialisées. Mais certains types de pêche, en particulier chalutière, connaissent en revanche des difficultés croissantes, étant, en effet, très sensibles à la hausse des coûts d'exploitation induite par la montée du prix du gazole.

Le gazole constitue, en effet, un poste important pour l'équilibre des comptes d'exploitation des navires de pêche. Le prix de vente du gazole suit l'évolution du marché pétrolier. Après une certaine stabilisation ces dernières années et une baisse significative en 1998, le prix de vente a subi une hausse brutale et continue depuis le début de l'année 1999 (le prix moyen était de 0,74 franc au 1^{er} janvier 1999 contre 1,60 franc -1,80 franc courant juillet 2000). **La poursuite de la hausse des prix du pétrole (qui vaut encore 1,60 francs au 1^{er} octobre 2001) fragilise de nombreux armements.**

Cette charge, qui se place en deuxième ou troisième position, après les charges de personnel et d'armement, peut représenter dorénavant près de 20 % des coûts d'exploitation (contre 10% début 1999) d'un navire. Variable selon le type de métier pratiqué, cette brutale augmentation des frais communs est particulièrement lourde pour les chalutiers, qui développent les puissances les plus importantes. L'augmentation du prix du gazole touche d'autant plus la France qu'une grande partie de la pêche française s'effectue hors des eaux territoriales françaises.

Les effets de cet alourdissement de charges sont d'autant plus sévères que la structure du marché des produits de la mer rend sa répercussion très difficile sur le prix des produits vendus.

2. Des rémunérations en baisse

Cette évolution a eu des répercussions immédiates sur le revenu des pêcheurs.

Le poste de charge dont relève le gazole pèse, en effet, d'un poids considérable dans le revenu des armements et des marins pêcheurs pour lesquels tout accroissement des frais communs, s'il n'y a pas amélioration du chiffre d'affaires, entraîne une diminution parallèle et mécanique de la part qui revient aux équipages.

Dès la fin 1999, l'impact du prix du gazole était déjà sensible et a affecté l'évolution moyenne des résultats des entreprises de pêche et donc le revenu des équipages, poussant, en août de cette même année, de nombreux armements à stopper les navires et à débarquer les équipages, ce qui a entraîné de vifs mouvements sociaux et le blocage généralisé des ports au deuxième semestre 2000.

Ainsi, en Bretagne, par exemple, sur les dix premiers mois de l'année 2000, a pu être constatée une baisse des rémunérations brutes des équipages hauturiers de plus de 8 % par rapport à l'année 1999.

D'une manière plus générale, on notera que l'incidence d'une augmentation de 1 franc par litre de gazole sur le «reste à partager» des équipages a été évaluée à un niveau variant de 4 % pour les petits fileyeurs à près de 16 % pour les chalutiers de plus de 24 mètres.

Face à cette sévère dégradation de la rémunération des pêcheurs, le Gouvernement a mis en œuvre un plan global pour la pêche au deuxième semestre 2000 dans l'optique de ramener le prix du gazole à un prix compatible avec l'équilibre des armements et la juste rémunération des pêcheurs.

Ce plan global pour la pêche a permis d'atténuer tout ou partie du surcoût subi par les entreprises de pêche en raison de l'inflation du prix du carburant.

Votre rapporteur pour avis souligne toutefois que cette amélioration ne doit pas dissimuler la fragilité persistante de l'équilibre économique des flottilles.

Quand bien même ces difficultés ne seraient que conjoncturelles, la tendance de fond à la diminution de la flotte française et des emplois ne cesse de l'inquiéter. **Si les évolutions observées ces dix dernières années se poursuivent, et qu'aucune mesure n'est prise afin de soutenir la filière, il est, en effet, à craindre que la baisse des effectifs de marins et navires ne prenne des proportions alarmantes et n'entraîne un sinistre de l'économie littorale des secteurs dépendants de la pêche.** On peut se demander si les pouvoirs publics communautaires ne s'en accommoderaient finalement pas. La commission des Affaires économiques et son rapporteur pour avis refusent de l'envisager et appellent le Gouvernement à défendre notre tradition maritime et à tout mettre en œuvre pour développer et moderniser nos entreprises de pêche.

CHAPITRE II

DES POLITIQUES PUBLIQUES MANQUANT D'AMBITION

I. UNE POLITIQUE NATIONALE À COURTE VUE

A. BILAN DES MESURES GOUVERNEMENTALES POUR UN SECTEUR DUREMENT ÉPROUVÉ

1. Le plan gouvernemental en réponse à la tempête et à la marée noire

Afin de venir en aide aux victimes de la tempête des 28 et 29 décembre 1999 et de la marée noire consécutive au naufrage de l'Erika, le 12 décembre 1999, le ministère de l'Agriculture et de la pêche a mis en place dès le 2 février 2000 et conformément aux dispositions du plan gouvernemental arrêtées **le 12 janvier 2000, un dispositif d'aides exceptionnelles de l'ordre de 450 millions de francs (69 millions d'euros)**. Celles-ci sont intervenues **en complément des mécanismes d'intervention au titre des calamités agricoles**, qui ont représenté environ 50 millions de francs (7,6 millions d'euros) et des indemnisations par les compagnies d'assurances.

Ce dispositif a été mis en œuvre dans les départements du Finistère, du Morbihan, de la Loire-Atlantique, de la Vendée, de la Charente-Maritime et de la Gironde par les services de l'Etat, sous l'autorité des préfets, en liaison avec les collectivités locales, les organismes bancaires et d'assurances et les représentants des conchyliculteurs, pisciculteurs marins et pêcheurs. Le paiement de ce aides a été assuré par l'Office national interprofessionnel des produits de la mer et de l'aquaculture (OFIMER). Tous les dossiers ont été examinés au cas par cas afin de moduler les aides en fonction de l'ampleur du préjudice subi par chaque entreprise.

Ce dispositif a été complété au mois de mars par une mesure d'allègement de charges sociales au niveau national du fait de la dégradation sensible de l'ensemble du marché des produits de la mer à la suite de ces sinistres.

Le bilan des aides mises en place s'établit ainsi qu'il suit à la mi-août 2001.

a) Dans le secteur aquacole

● **Aide à la reconstitution des matériels et des stocks**

Cette aide est intervenue en complément de l'indemnisation par le fonds national de garantie des calamités agricoles et les assurances. Elle a pris en compte les pertes de stock de poissons et de coquillages en cours d'élevage, les dégâts dans les concessions et dans les établissements. Elle a été calculée sur la base de 75 % du préjudice, déduction faite des indemnisations des compagnies d'assurance et modulée sur la situation globale de l'entreprise. Elle a été plafonnée à 200.000 francs (30.490 €).

1.380 dossiers déposés à ce titre ont fait l'objet du versement d'une avance pour un montant de 99,122 millions de francs (15,11 millions d'euros), correspondant à la moitié de l'indemnisation retenue. La Charente-Maritime a été le département le plus sinistré. Au titre de cette aide aura également été prise en charge la reconstruction des claires ostréicoles endommagées.

Au 9 août 2001, 980 dossiers ont été soldés.

● **Avance sur l'indemnisation à recevoir au titre du fonds international d'indemnisation pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures (FIPOL)**

Afin que les conchyliculteurs, les pêcheurs à pied et les paludiers bénéficient rapidement d'un concours financier, l'Etat a consenti une avance de la moitié de l'indemnisation à recevoir au titre du FIPOL du fait des dommages aux biens mais également du préjudice économique causé par la marée noire. Cette avance a été plafonnée à 200.000 francs (30.490 €) au 9 août 2001. 1.441 dossiers ont fait l'objet d'un versement par l'OFIMER pour un montant de 39,45 millions de francs (6,01 millions d'euros). Le Gouvernement a, par la suite, **décidé de transformer cette avance en complément d'indemnisation** par la circulaire du 11 septembre 2000, garantissant ainsi à chaque sinistré le remboursement à 100 % de son préjudice, quel que soit le taux d'indemnisation retenu par le FIPOL.

● Allègement des charges financières

L'Etat a pris en charge une partie des intérêts des prêts professionnels échus ou à échoir en 2000, 2001 et 2002. Le montant ne peut pas excéder 48.000 francs (7.318 €), sauf situation particulièrement critique, auquel cas il peut être porté à 62.000 francs (9.452 €). Il est modulé en fonction de la situation globale de l'entreprise.

Le montant global versé par l'OFIMER s'élevait, au 9 août 2001, à 7,327 millions de francs (1,117 million d'euros).

● Mesures d'allègement de charges sociales

– *Mesure ciblée* : destinée aux aquaculteurs et pêcheurs à pied des six départements directement touchés par la tempête ou la marée noire, elle a été décidée au cas par cas, en fonction de la situation du redevable, par le préfet sur proposition de la cellule départementale d'indemnisation. Elle a été calculée sur la base du salaire forfaitaire de la 4^{me} catégorie. Elle a porté sur un ou deux mois, pour les cotisations dues au régime social des agriculteurs (MSA : mutualité sociale agricole) ou à celui des marins (ENIM : Etablissement national des Invalides de la Marine), ainsi qu'à la CNAFPM (Caisse nationale d'allocations familiales des pêches maritimes) qui prélève les cotisations d'allocations familiales pour les assujettis à l'ENIM.

– *Mesure générale d'allègement des charges sociales* : du fait de la dégradation du marché des produits de la mer à la suite du naufrage de l'Erika, une mesure générale d'allègement des charges sociales a été décidée pour **l'ensemble des aquaculteurs** pour les cotisations dues à l'ENIM ou à la MSA. Elle a porté sur un demi-trimestre.

Ont été concernées 3.600 entreprises de cultures marines.

● **Exonération de redevance domaniale** : pour les mêmes raisons, les concessions de cultures marines sur le domaine public maritime ainsi que les autorisations de prise d'eau pour l'alimentation de parcelles privées ont été exonérées du paiement de la redevance domaniale en 2000. Sur l'ensemble des départements littoraux, le coût de cette mesure a atteint 25 millions de francs (3,8 millions d'euros).

- **Actions de communication**

Les conséquences négatives de la marée noire sur la commercialisation des produits de la conchyliculture ont amené les responsables professionnels du Comité national de la Conchyliculture à mettre en place des actions de communication à destination du grand public. L'OFIMER a ainsi versé 2,37 millions de francs (0,36 million d'euros) en 2000 et 4,79 millions de francs (0,73 millions d'euros) en 2001, à cette fin.

- b) Dans le secteur de la pêche*

- **Aide à la réparation des navires endommagés du fait de la tempête et au remplacement des matériels de pêche**

Elle a été limitée à 75 % du montant du préjudice après déduction des indemnités d'assurance et plafonnée à 200.000 francs (30.490 €).

199 dossiers se sont avérés éligibles pour un montant d'aide de 3,42 millions de francs (0,521 millions d'euros).

- **Aide forfaitaire pour perte de revenu**

Elle a été accordée à chaque marin embarqué sur un navire rendu inutilisable du fait de la tempête et ayant au préalable été embarqué au moins 15 jours sur ce navire en décembre 1999. Elle a été calculée au prorata du nombre de jours d'inactivité constatés, sur la base du salaire forfaitaire net journalier sans excéder 90 jours. Les jours pris en compte sont ceux où le marin concerné n'a été ni embarqué sur un autre navire de pêche, ni employé à terre.

230 marins ont été retenus pour un montant total de 1,38 million de francs (0,21 million d'euros).

- **Avance sur l'indemnisation à recevoir au titre du fonds international d'indemnisation pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures (FIPOL)**

Afin que les pêcheurs bénéficient rapidement d'un concours financier, l'Etat leur a consenti, comme aux agriculteurs, une avance de la moitié de l'indemnisation à recevoir au titre du FIPOL du fait des dommages aux biens (engins de pêche), ainsi que des pertes de chiffre d'affaires pour les captures,

essentiellement de crustacés, retirées du marché pour raison sanitaire. Cette avance a été plafonnée à 200.000 francs (30,490 €).

202 dossiers ont été déposés et examinés par les cellules départementales pour un montant total de 1,55 million de francs (0,236 million d'euros)

Afin de garantir une indemnisation complète des préjudices, **les avances ont été ensuite transformées également en compléments d'indemnisation.**

● **Mesure d'allègement des charges sociales**

Du fait de la dégradation du marché des produits de la mer à la suite du naufrage de l'Erika, le bénéfice de la mesure d'allègement des charges sociales a été étendu à **l'ensemble des pêcheurs**. Elle a porté sur un demi-trimestre.

Le montant global versé par l'OFIMER au titre des mesures d'allègement des charges sociales, tant pour les conchyliculteurs que pour les pêcheurs s'est élevé à 154,7 millions de francs (23,58 millions d'euros).

2. Un plan global pour la pêche, affectée par une nouvelle hausse du prix du carburant

Dès le mois d'août 2000, la situation du secteur a connu une nouvelle dégradation avec une hausse très sévère et sans précédent du prix du carburant.

La gravité de cette évolution et ses conséquences pour le secteur ont conduit le Gouvernement à décider très rapidement de mettre en place un **plan global pour la pêche**, permettant de compenser la hausse des coûts et de les ramener à un niveau supportable pour l'équilibre des entreprises.

Le gazole vendu aux pêcheurs bénéficiant d'une totale détaxation, il a été décidé de mettre en œuvre l'aide des pouvoirs publics grâce à un **allègement partiel, et dans certains cas total, des charges sociales et portuaires** (taxe de criée et part vendeur de la redevance d'équipement des ports de pêche -REPP-). Les modalités de ce dispositif ont été arrêtées en concertation avec la représentation professionnelle afin de tenir compte, dans sa modulation, de la sévérité des difficultés rencontrées par les flottilles en fonction des différents métiers pratiqués.

A l'approche de la fin de l'année, toutefois, les représentants professionnels ont à nouveau sollicité l'aide de l'Etat en raison d'un prix du gazole toujours élevé.

En réponse à cette demande, le Gouvernement a décidé de **reconduire pour deux mois supplémentaires en 2001 le dispositif**, en place depuis le 1^{er} septembre, tout en réduisant son intensité de moitié au mois de février pour tenir compte des tendances observées sur le marché énergétique. **La prise en charge de la part « vendeur » de la REPP, quant à elle, a en revanche été maintenue jusqu'au 1^{er} septembre 2001.**

Parallèlement, le plan global mis en place en faveur des pêcheurs comportait un important **volet structurel** dont la mise en œuvre se poursuit par un travail de recherche avec le concours de l'ADEME.

Il vise à établir un diagnostic de la flotte de pêche et à identifier les gisements d'économie de carburants au niveau des techniques et des pratiques d'exploitation des navires. Une réflexion est également menée, sous l'égide de l'OFIMER, afin d'améliorer l'efficacité et les performances du secteur tout au long de la filière.

Face aux efforts financiers consentis par les pouvoirs publics pour venir en aide aux pêcheurs, **la Commission européenne a ouvert une procédure d'enquête formelle à l'encontre du dispositif français** comme elle l'a fait pour l'Italie, l'Espagne, la Belgique et les Pays-Bas.

La France a répondu aux observations communautaires en soulignant le caractère exceptionnel et temporaire des allègements de charges consentis pour le secteur de la pêche.

Votre rapporteur pour avis se félicite de ces mesures qui, à défaut de s'attaquer aux difficultés structurelles du secteur, ont néanmoins permis de limiter les difficultés financières des entreprises de pêche. Il souhaite que ce dispositif puisse être accepté par les autorités communautaires. Il veut croire que le Gouvernement s'est assuré de sa compatibilité avec le droit communautaire. Il serait, en effet, inadmissible qu'à l'issue de la procédure ouverte par la Commission européenne, la France se trouve condamnée et que les entreprises de pêche aient à rembourser les aides que l'Etat leur a consenties pour faire face à cette situation de crise.

B. ÉTIQUETAGE : UNE POLITIQUE DE LA TRAÇABILITÉ QUI MÉCONNAÎT LE RÔLE CENTRAL DES CRIÉES

1. Exigence d'une meilleure information du consommateur

Les produits de la pêche et de l'aquaculture ont pendant longtemps été présentés au consommateur de façon très indifférenciée. En dehors du nom de l'espèce, peu d'informations étaient apportées au consommateur pour guider son choix.

Afin de répondre aux attentes légitimes des consommateurs, de plus en plus demandeurs d'informations sur les produits, et afin de valoriser les produits de la pêche et de l'aquaculture, il est apparu nécessaire de mettre en place des dispositions rendant obligatoire l'apport d'une information minimale au consommateur et d'inciter les professionnels de la pêche et de l'aquaculture à rechercher, pour les produits qui le méritent, l'obtention de signes officiels de qualité.

• Un nouveau cadre réglementaire communautaire prenant effet au 1^{er} janvier 2002 et de nouvelles ambitions

Le **17 décembre 1999**, le Conseil des ministres de l'Union européenne chargés de la pêche a arrêté un **nouveau règlement de base sur l'organisation commune de marché dans le secteur des produits de la pêche et de l'aquaculture (OCM)**.

Afin de s'adapter aux nouvelles conditions de marché, le nouveau règlement met en place une réglementation applicable au 1^{er} janvier 2002, devant **garantir un meilleur étiquetage et une meilleure information des consommateurs concernant les produits vivants, frais ou réfrigérés**. L'article 4 prévoit que, pour être proposés à la vente au détail au consommateur final, tous les produits de la mer devront comporter la dénomination commerciale de l'espèce, la méthode de capture ou de production (pêche en eau douce, en mer ou aquaculture) et la zone de production du poisson (Atlantique Nord ou Sud, Mer du Nord, Méditerranée...). La **traçabilité** instaurée tout au long de la chaîne de commercialisation devra être assurée par un étiquetage ou un emballage du produit ou par tout document commercial comprenant au minimum le nom scientifique du produit, son classement tarifaire et, le cas échéant, le numéro d'agrément sanitaire de l'entreprise. En cas d'importation, l'importateur communautaire répondra de l'exactitude des informations contenues sur l'étiquette ou mentionnées dans le document commercial d'accompagnement.

Ces dispositions pourraient stimuler la demande, dans la mesure où les gens sont plus enclins à consommer un produit sur lequel ils disposent d'informations complètes. Les consommateurs risquent moins d'être trompés sur l'origine et la valeur des produits de la pêche et de l'aquaculture mis en vente, ce qui peut parfois être le cas, notamment avec les produits non emballés. Ces mesures éviteront aussi aux consommateurs d'acheter du poisson produit ou commercialisé dans des conditions défavorables à sa préservation. En outre, les différentes précisions concernant l'origine permettront aux inspecteurs chargés du contrôle de procéder à des vérifications par recoupement avec les données recueillies à bord des bateaux ou lors des débarquements.

Dans son Livre Vert sur la future politique commune de la pêche, la Commission va plus loin en suggérant de mettre en place, sur une base volontaire mais encadrée, un éco-étiquetage présentant aux consommateurs les enjeux de leurs choix, sur la base d'une information relative aux effets environnementaux de tel ou tel produit ou à la durabilité de la ressource considérée.

La Commission convient toutefois des difficultés du projet : obtenir des critères d'appréciation adéquats, assurer l'indépendance du contrôle de la conformité et l'exactitude de l'information donnée aux consommateurs, identifier le produit certifié tout au long de la chaîne de commercialisation, résoudre le cas des poissons « non certifiés » dont les captures s'effectuent pourtant conformément à la politique commune de la pêche.

Les professionnels sont très réservés sur l'idée d'une écolabellisation. Outre les difficultés soulevées par la Commission elle-même, plusieurs arguments sont avancés à l'encontre de ce projet. L'éco-labellisation est présentée comme :

– inutile, puisque la réglementation communautaire visant à gérer de manière responsable l'exploitation des ressources halieutiques constitue déjà le cahier des charges d'une éco-labellisation ;

– trompeuse, car distinguer ainsi les engins de pêche pour leur sélectivité est impossible du fait du caractère toujours approximatif de cette sélectivité ;

– discriminatoire, puisque l'éco-étiquetage jetterait a contrario le discrédit sur tous les produits n'en bénéficiant pas quoique respectant la réglementation communautaire ;

– utopique enfin, car la traçabilité qu'impliquerait l'éco-labellisation est loin d'être garantie.

Les professionnels seraient favorables à une réorientation du projet d'étiquetage, afin de mettre prioritairement l'accent sur la « qualité » du produit commercialisé, ce qui serait une démarche nouvelle pour le secteur.

En effet, les produits de la pêche et de l'aquaculture sont pendant longtemps restés à l'écart des signes officiels de qualité. Seulement six produits de la pêche bénéficiaient encore récemment en France d'un signe de qualité. En 2000, trois nouvelles démarches ont été engagées. Plusieurs d'entre elles se développent également dans le secteur conchylicole, autour notamment des moules de bouchot. Dans le secteur piscicole où seul le saumon bénéficiait de signes officiels de qualité, des démarches ont été validées pour la crevette et le bar, d'autres ont été engagées pour la dorade ou le turbot.

En outre, au sein de la filière pêche, les mareyeurs français se sont engagés dans une démarche de certification de services qui devrait aboutir à l'été 2002.

Enfin, un cahier des charges concernant le mode de production biologique des poissons d'élevage a été homologué par arrêté ministériel en août 2000. Un projet concernant le bar est à l'étude.

• La promotion des « démarches qualité » des produits de la pêche et de l'aquaculture : des avancées limitées

– Coquillages : transposition tardive d'une directive communautaire et mesures de circonstance

En application de la directive n° 91/492 CEE du Conseil du 15 juillet 1991 fixant les règles sanitaires régissant la production et la mise sur le marché des mollusques bivalves vivants, modifiée par la directive n° 97/61/CE du Conseil du 20 octobre 1997, le Gouvernement a pris le 15 décembre 1999 un décret en Conseil d'Etat n° 99-1064. Afin d'améliorer la traçabilité des échanges de coquillages avant leur mise sur le marché pour la consommation humaine, ce décret complète les obligations relatives aux documents d'accompagnement des lots de coquillages afin qu'y soit mentionnée, notamment, l'identification des zones de production. De plus, la durée de conservation de ces documents ainsi que des résultats des analyses microbiologiques d'autocontrôles dans les établissements d'expédition est portée à un an au lieu de six mois. En application de ces nouvelles dispositions, un arrêté interministériel a été publié le 28 février 2000, simplifiant et précisant le régime des documents d'accompagnement (bon de transport).

Le comité national de la conchyliculture, agissant en tant qu'organisation interprofessionnelle au sens du code rural, a par ailleurs adopté le 11 mai 2000 un accord relatif à la dénomination et à la classification des huîtres creuses. Cet accord a été rendu obligatoire jusqu'au 11 mai 2003. Il fixe en particulier le calibrage par taille et les appellations (huîtres fines, spéciales ...).

En outre, la marée noire consécutive au naufrage de l'Erika a entraîné la mise en œuvre d'un dispositif de contrôle de salubrité adapté aux circonstances, basé sur une multiplication du nombre de points de prélèvements et une intensification des fréquences d'analyses à tous les niveaux de la filière (milieu de production, établissements, distribution).

Ces analyses ont montré une amélioration de la situation dès le début du deuxième trimestre, elles ont conduit à la réouverture des zones de production où avaient été décidées des interdictions de récolte au moment de l'arrivée des nappes de pétrole. Le dispositif de contrôle renforcé a été maintenu tout au long de 2000.

– Produits de la pêche : zèle affiché, mais résultats embryonnaires

Sans attendre l'application des dispositions relatives à l'information des consommateurs dans le règlement communautaire portant nouvelle OCM, le Gouvernement a voulu anticiper en préparant un projet de décret en concertation avec les professionnels. Il rendait obligatoire l'introduction, dans la dénomination de vente des produits d'aquaculture, de la mention « élevé en milieu naturel » pour les coquillages et de la mention « élevé en eau de mer » ou « élevé en eau douce » pour les poissons et autres espèces. Il prévoyait également, pour les produits d'aquaculture commercialisés à l'état frais, l'indication obligatoire de la date de récolte.

Ce projet de décret, après avoir reçu l'aval du Conseil national de la consommation, a été notifié à la Commission européenne, dont l'accord était nécessaire à la publication.

Toutefois, au moment de transmettre le décret au Conseil d'Etat, la procédure a fait long feu, le Gouvernement estimant inutile de prendre un décret en Conseil d'Etat pour couvrir la période de six mois qui séparait de l'entrée en vigueur des dispositions communautaires.

Votre rapporteur pour avis déplore cet empressement vain, motivé par l'effet d'affichage plutôt que par une volonté réelle de répondre aux attentes des consommateurs à l'égard de la pêche.

Les attentes des consommateurs se sont exprimées récemment à travers le rapport d'étape du Conseil national de la consommation devant le Ministre en juillet dernier. Ce rapport a mis au jour quelques inquiétudes relatives notamment aux modes de nutrition dans la filière aquacole, ou à l'introduction de nouvelles technologies du vivant telles la triploïdie chez les huîtres.

2. Méconnaissance du rôle central des criées en matière de traçabilité pour la pêche fraîche

La traçabilité des produits de la mer commence dès leur débarquement à terre. **Votre rapporteur pour avis estime à ce titre impératif que soit reconnu le rôle des criées** -absentes du Livre Vert de la Commission sur la future PCP-, qui sont à même d'être un lieu de passage obligé et un centre d'enregistrement et d'identification pour tout le poisson frais commercialisé.

Non seulement la criée permet de lutter contre le « black fish » et les débarquements sauvages, mais, en outre, elle a les moyens d'entraîner la filière pêche vers plus de qualité et de traçabilité. A cette fin, elle tend à développer une harmonisation des tris sous criées et un système d'information sur les marchés susceptibles d'apporter plus de transparence.

Préalable au développement des actions qualité, l'harmonisation des tris sous criées selon des normes communes doit être un objectif prioritaire de la filière « pêche fraîche ». Elle facilite les échanges d'informations entre les différents partenaires de la filière comme entre les différents ports, sur la base d'un langage commun. Cette harmonisation des dénominations, des critères de taille et de qualité constitue le support indispensable à une identification claire des produits.

Depuis 1999, l'OFIMER accompagne l'association interprofessionnelle Normapêche Bretagne dans la mise en œuvre d'un programme de cette nature, sur la base d'un audit des pratiques sous quatorze criées bretonnes réalisé en 1998.

Des projets similaires ont démarré avec le soutien de l'Office dans d'autres régions : un audit des structures de débarquement en Méditerranée et un audit des pratiques de commercialisation en Basse-Normandie.

C'est, en effet, à la fois par la normalisation des produits et par un recours aux nouvelles technologies de l'information et de la communication que la traçabilité peut être organisée en Europe.

Toutefois, cet effort d'investissement des criées à l'heure où leurs revenus sont en baisse ne peut pas reposer uniquement sur la filière pêche, qui supporte déjà de lourdes charges. La criée assure de nombreuses prestations, depuis l'enregistrement jusqu'au contrôle vétérinaire, en passant par la perception de taxes prélevées sur le prix du poisson, qui constituent autant de tâches régaliennes et qui répondent à une demande croissante des pouvoirs publics en ces temps de crises alimentaires.

Il serait donc naturel que l'Etat rémunère les criées pour l'accomplissement de ces missions qu'il leur délègue. **Votre rapporteur pour avis tient à attirer l'attention du Gouvernement sur cette question du financement des criées, qui met en jeu leur pérennité et leur rôle dans le service public et, plus largement, dans l'aménagement du territoire.**

Il insiste à ce propos sur la nécessité d'interpréter les textes relatifs au financement des investissements des criées d'une manière qui autorise le subventionnement public le plus large.

Ainsi, l'informatisation des criées devrait pouvoir bénéficier de financements publics jusqu'à 100 %, au titre de projet d'équipement collectif à terre, améliorant la mise en marché ; elle ne doit pas être considérée de manière restrictive comme une simple adaptation des modalités de commercialisation, ce qui ne la rendrait pas éligible aux financements publics pouvant atteindre 100%. Les réserves financières de l'IFOP permettent cette interprétation, tout à fait légitime au demeurant.

II. UNE POLITIQUE COMMUNAUTAIRE EN DÉBAT

A. LE LIVRE VERT DE LA COMMISSION EUROPÉENNE SUR L'AVENIR DE LA POLITIQUE COMMUNE DE LA PÊCHE

Présenté par la Commission le 20 mars 2001, ce Livre vert sur l'avenir de la Politique commune de la pêche (PCP) répond à la nécessité de réformer la PCP à l'horizon 2002, d'abord en raison de l'échéance du règlement de base n° 3760/92 du 20 décembre 1992, mais aussi du fait de son incapacité à atteindre l'objectif d'une exploitation durable des ressources. Les défis que doit relever la Politique commune de la Pêche (élargissement de l'Union Européenne, mondialisation, considérations environnementales...) imposent également une réforme, indépendamment des faiblesses internes du système.

1. Constat des insuffisances de la PCP

● Politique de conservation : inquiétude sur certains stocks

Du point de vue biologique, la Commission juge la durabilité d'un grand nombre de stocks menacée si l'intensité de l'exploitation se maintient au niveau actuel; **ce sont les stocks de poissons ronds démersaux, notamment le cabillaud et le merlu, qui seraient aujourd'hui le plus en danger et exigeraient des actions urgentes** : les quantités de poissons démersaux adultes étaient en moyenne de 90% supérieures au début des années 1970 par rapport à la fin des années 1990.

Pour une exploitation maîtrisée des stocks, la Politique commune de la Pêche a recouru presque exclusivement au plafonnement des quantités qu'il est permis de pêcher en un an (totaux admissibles de capture, ou TAC, et quotas nationaux fixés en conséquence), et elle a établi des dispositions concernant par exemple le maillage, les zones interdites, les périodes d'arrêt biologique (mesures techniques). On s'est autrefois efforcé de combiner ces mesures (destinées à maîtriser les quantités pêchées) avec d'autres, portant sur la capacité de la flotte ; **la Commission considère que ces tentatives ont largement échoué**. Il n'a pas été possible de tirer parti de tous les instruments mis à disposition par le règlement 3760/92. De modestes progrès ont été réalisés grâce à une programmation pluriannuelle; quant à la gestion de l'effort de pêche, elle a donné des résultats médiocres.

Il est encore trop tôt pour apprécier l'efficacité de la réglementation sur les nouvelles mesures techniques, en vigueur depuis le début de l'an 2000, mais la Commission estime que ce dispositif ne pourra résoudre que partiellement les problèmes qui se posent à l'heure actuelle. Le contrôle des maillages reste une opération difficile, surtout lorsque plusieurs maillages différents peuvent être utilisés au cours de la même campagne de pêche. Si le respect des mesures techniques demeure problématique, c'est aussi en raison de la complexité des réglementations et de leur diversité selon les secteurs géographiques.

La Commission reconnaît qu'il n'a pas été possible non plus d'impliquer suffisamment les pêcheurs dans la politique mise en oeuvre, ce qui aurait permis d'obtenir leur adhésion et de mettre à profit leur savoir-faire.

La Commission regrette que le Conseil ait fixé certains totaux admissibles de capture (TAC) à des niveaux systématiquement supérieurs à ceux qu'elle proposait sur la base des avis scientifiques ; la surpêche, les rejets et la surcapacité de la flotte sont aussi partiellement responsables des problèmes actuels.

Enfin, la Commission relève qu'il y a des lacunes et des faiblesses notables dans les avis et les informations émanant des scientifiques, ces derniers n'ayant pas les moyens de se consacrer à des recherches innovantes portant sur d'autres possibilités envisageables aux fins de mesures de gestion.

- **Une dimension environnementale à prendre en compte**

La Commission juge que la PCP devrait aller beaucoup plus loin dans le sens d'une intégration volontariste de la dimension environnementale dans l'élaboration de la stratégie à mettre en oeuvre. En effet, la durabilité du secteur de la pêche est tributaire du bon fonctionnement de l'écosystème, ainsi que des espèces qui en font partie.

Elle regrette les lacunes des connaissances sur le fonctionnement des écosystèmes marins, et sur les effets collatéraux de la pêche propres à aggraver les déficiences environnementales de la PCP.

La pollution engendrée par l'industrie, le tourisme ou d'autres activités humaines a des effets négatifs sur la qualité et la quantité de poissons ainsi que sur les écosystèmes. Il importe de prendre les mesures adéquates pour combattre de manière cohérente ces effets négatifs.

- **Une politique de gestion de la flotte jugée peu rigoureuse**

La flotte actuelle, dont la capacité de pêche est actuellement définie en termes de tonnage et de puissance motrice, est jugée beaucoup trop importante par la Commission.

Le progrès technique accroît l'efficacité des bateaux de pêche et il réduit ainsi l'impact des efforts tendant à une réduction programmée de la capacité.

Les programmes d'orientation pluriannuels (POP) de la flotte de pêche, censés réduire le problème de sa surcapacité, ont été fixés par le Conseil à des niveaux moins ambitieux que ce que la Commission estimait nécessaire pour traiter efficacement le problème de la surcapacité et souvent ils n'ont pas été mis en oeuvre.

Contrairement à la proposition de la Commission, l'actuel programme, POP IV (1997– 2001), est beaucoup moins ambitieux que le POP III : pour une période de validité de cinq ans, il vise une réduction de 3% de la capacité et de 2% de l'activité. Ces objectifs ont déjà été atteints en matière de capacité dès 1997, année d'adoption du POP IV.

En outre, le fait de combiner des réductions dont les unes portent sur l'activité et les autres sur la capacité, rend l'administration du POP IV extrêmement complexe et onéreuse, tant pour les États membres que pour la Commission.

Les aides au titre de la construction ou de la modernisation et les coûts d'exploitation ont peut-être concouru à aggraver la surcapacité actuelle.

- **Un processus décisionnel inadapté, négligeant d'impliquer les intéressés**

La Commission européenne convient que le cadre juridique actuel n'est pas bien adapté à la nécessité de réagir à des problèmes locaux ou à des situations de crise.

De surcroît, elle n'ignore pas que les acteurs du secteur n'ont pas le sentiment d'être suffisamment associés à certains aspects importants de la politique mise en œuvre (élaboration d'avis scientifiques, adoption de mesures techniques...).

Ce déficit de participation influe négativement sur l'adhésion aux mesures de conservation adoptées. Les intéressés ne sont pas satisfaits des dispositifs de consultation existants, tel que le comité consultatif de la pêche et de l'aquaculture. Les ateliers régionaux récemment organisés par la Commission pour traiter les problèmes de gestion spécifiques ont été considérés comme un pas dans la bonne direction, mais la Commission est consciente que les différents acteurs concernés attendent davantage.

- **Surveillance et contrôle défectueux**

La Commission est consciente que les pêcheurs demandent la mise en place au niveau communautaire d'un système de contrôle plus centralisé et plus harmonisé, qui permettrait selon eux d'agir plus efficacement dans toute la Communauté et d'y assurer l'égalité de traitement. Elle n'ignore pas que les résultats obtenus quant au suivi des infractions ne leur semblent pas non plus satisfaisants.

L'organisation du contrôle et de la surveillance est aujourd'hui compartimentée et les ressources disponibles pour l'inspection et pour le contrôle sont loin d'être optimales.

La Communauté n'est pas davantage parvenue à arrêter une position sur le contrôle des activités de pêche dans le cadre des organisations régionales de la pêche (ORP).

● Poids économique et malaise social

La PCP comporte une importante dimension économique.

Les effets économiques de la PCP sont importants. L'organisation commune du marché et la politique commerciale commune permettent de soutenir les cours et d'offrir une **protection tarifaire** aux producteurs communautaires. Par l'intermédiaire de l'Instrument financier d'orientation de la pêche (IFOP), la Communauté intervient significativement dans le secteur de la pêche, en finançant des **investissements** concernant aussi bien des bateaux de pêche que des installations côtières pour la transformation et pour l'aquaculture. Enfin, le secteur de la pêche bénéficie également de certaines **aides d'Etat**, hors IFOP. Si l'on totalise les financements communautaires et nationaux, **la masse d'argent public injectée chaque année dans le secteur de la pêche en Europe s'établit à environ 1,1 milliard d'euros**, soit une part importante de la valeur de la production communautaire totale (de l'ordre de 7 milliards d'euros pour le poisson débarqué et de 2 milliards pour l'aquaculture).

En outre, les **fonds structurels** prévoient que les zones côtières et îles les moins prospères de l'Union Européenne sont éligibles aux programmes d'aides de l'Objectif 1 (régions accusant un retard de développement) jusqu'en 2006. Ces programmes couvrent la plus grande partie des régions côtières et des îles appartenant à quatre pays : Portugal, Espagne, Italie et Grèce. D'autres régions sont aidées au titre de l'objectif 2 (régions en restructuration) qui vise entre autres, des régions dépendantes de la pêche en difficulté dans cinq Etats membres. Un programme particulier, **PESCA**, était également introduit pendant la période de programmation précédente, 1994-1999, pour soutenir l'adaptation des marins pêcheurs aux changements du secteur et pour les préparer à des activités alternatives.

Si la situation économique de la pêche s'est quelque peu améliorée au milieu des années 90 pour des raisons conjoncturelles (hausse de la valeur du poisson débarqué et baisse, en termes réels, du coût du carburant -tendance qui s'est brutalement inversée depuis lors-), **la surcapacité a toujours des effets économiques fâcheux sur la rentabilité de la flotte**. En effet, chaque navire, considéré isolément, est moins à même de procurer un revenu adéquat; la rentabilité de la flotte souffre de la sous-utilisation des investissements; concomitamment, l'insuffisance du retour sur investissement retarde la modernisation et affaiblit encore la compétitivité. **C'est pourquoi la Commission considère que l'amélioration des résultats économiques et financiers de la flotte de pêche communautaire passe avant tout par une réduction quantitative globale des moyens de production mis en œuvre, évaluée à 40 %.**

La Commission juge également nocive la politique de subvention : réduisant artificiellement les coûts ainsi que les risques inhérents à l'investissement, les subventions aggravent les difficultés d'un secteur qui souffre déjà de « surcapitalisation ». Dès qu'un navire donne lieu à l'octroi de subventions, chaque navire de la flottille concernée enregistre une baisse de sa productivité et de sa rentabilité. La Commission relève aussi que la politique des subventions a des effets pervers sur la concurrence, étant donné que les navires, subventionnés ou non, se partagent les mêmes zones de pêche et le même marché. Enfin, supportant des coûts très élevés au titre du remboursement des emprunts contractés pour investir, les propriétaires de navires ont moins de moyens pour améliorer la rémunération de leurs équipages.

Le secteur de la pêche est en constante régression. De 1990 à 1997, la baisse des effectifs s'établit à 13 % (soit une perte de 60.000 emplois) et les aides communautaires à l'investissement en capital n'ont pu, selon la Commission, qu'accentuer la tendance.

Si les politiques existantes demeurent inchangées, le secteur européen de la pêche sera de plus en plus menacé dans sa durabilité, dans sa viabilité économique et dans sa compétitivité, même sur son propre marché. En outre, si la surcapitalisation persiste et si la flotte reste surdimensionnée, la durabilité des ressources de pêche sera compromise sans que soit résolu pour autant le problème de l'emploi dans les régions où la pêche revêt une grande importance économique.

Selon la Commission, une gestion durable de la pêche, impliquant l'accroissement des stocks de poisson, se soldera par une rentabilité accrue de la pêche, activité à laquelle de nouveaux venus pourraient alors s'intéresser.

● **L'aquaculture : un secteur à encourager**

L'aquaculture contribue de manière importante à l'approvisionnement en poisson **sans accroître la pression sur les stocks** et elle fournit des emplois de substitution dans de nombreuses régions tributaires de la pêche.

La Commission souhaite que l'aquaculture européenne sache relever efficacement les défis résultant des exigences relatives à l'environnement et à la protection de la santé.

● **Un secteur de la transformation en difficulté**

Le secteur de la transformation en Europe, quoi qu'ayant bénéficié de l'aide structurelle de la Communauté, est principalement constitué de petites et

moyennes entreprises qui connaissent diverses difficultés : approvisionnement insuffisant, irrégulier et non compétitif; exigences relatives à la santé et à l'hygiène; concurrence des pays tiers; apparition de chaînes de grande distribution qui tirent les prix vers le bas.

● **Une dimension internationale de la PCP confrontée à de nouveaux défis**

La flottille de la Communauté opère surtout dans les eaux communautaires, mais il n'en demeure pas moins que le secteur communautaire de la pêche est tributaire, dans une mesure non négligeable, de l'accès à des ressources non communautaires, c'est-à-dire à des ressources qu'il faut partager avec des pays tiers, lesquels doivent s'entendre avec la Communauté sur la définition des conditions d'accès.

Il faut que la politique actuelle s'adapte à l'évolution de la conjoncture et aux nouveaux défis à relever tels que l'apparition de nouveaux acteurs, les aspirations légitimes de nombreux pays en voie de développement désireux de renforcer leur industrie de la pêche et enfin les impératifs du développement durable et d'une pêche responsable.

2. La future PCP : propositions de la Commission européenne

La Commission est persuadée que la PCP serait à la hauteur des défis à relever si lui étaient assignés un ensemble d'objectifs cohérents et compatibles entre eux, ce qui implique des choix politiques plus clairs sur leur degré de priorité respectif.

● **Renforcer et améliorer la politique de conservation**

- Mettre en oeuvre une gestion pluriannuelle écosystémique : une approche pluriannuelle devrait aider à écarter de graves inconvénients résultant de la fixation annuelle des TAC et des quotas, à savoir l'ajournement des décisions délicates pour l'avenir et de soudains changements, d'une année à l'autre, en ce qui concerne le volume des TAC.

- Adopter des mesures techniques plus énergiques (matériel sélectif, méthodes de pêche moins agressives pour l'environnement), destinées à protéger les juvéniles et à réduire les rejets. Établir des projets pilotes en vue d'expérimenter des mesures qui n'ont pas été appliquées jusqu'à présent, par exemple l'interdiction des rejets ou la fermeture de zones en temps réel.

- Mettre au point un système permettant de mesurer les progrès réalisés grâce à la PCP en matière de développement durable, ainsi que l'efficacité des programmes et mesures de gestion, au regard des objectifs assignés.

- Conserver le principe de la stabilité relative (clef de répartition des quotas entre Etats depuis 1983).

- Maintenir le régime d'accès à la zone comprise entre la limite des 6 milles et 12 milles et au Shetland Box.

● **Promouvoir la dimension environnementale de la PCP**

- Appliquer intégralement les instruments environnementaux, plans d'action et stratégies pertinents pour la protection de la biodiversité et intégrer dans la PCP les exigences requises en matière de protection de l'environnement.

- Lancer le débat sur l'éco-étiquetage des produits de la pêche : les programmes d'éco-étiquetage offrent une méthode adaptée aux nécessités du marché en présentant plus clairement aux consommateurs les enjeux de leurs choix, sur la base d'une information relative aux effets environnementaux de tel ou tel produit ou à la durabilité de la ressource considérée.

La Commission veut encourager l'élaboration et l'application volontaire de programmes d'auto-étiquetage qui compléteraient la législation relative à l'exploitation des ressources de pêche et à la sécurité alimentaire.

Les pouvoirs publics seront peut-être amenés à établir un cadre juridique pour l'éco-étiquetage volontaire, de manière à obtenir des critères d'appréciation adéquats, mais aussi afin d'assurer l'indépendance du contrôle de la conformité et l'exactitude de l'information donnée aux consommateurs.

● **Porter une attention accrue aux aspects touchant la santé et la sécurité dans le secteur de la pêche pour assurer la protection du consommateur**

- Etudier les répercussions qu'aura sur les produits de la pêche l'actuelle révision de la législation communautaire relative aux denrées alimentaires.

La nécessité d'un ajustement structurel imposé par l'application des normes sanitaires de la Communauté devra être prise en considération dans les programmes d'assistance des États membres en faveur de la pêche, dans le cadre de l'instrument financier d'orientation de la pêche (IFOP).

- Assurer la protection des consommateurs dans le cadre des importations de pays tiers, en exigeant que les produits importés répondent à des normes sanitaires d'un niveau équivalent à celui de la réglementation communautaire.

● **Rétablir l'efficacité de la politique de la flotte et en renforcer le contrôle.**

- Etablir une politique de la pêche qui soit plus efficace, bien adaptée aux objectifs pluriannuels, différenciée par segment de flotte, qui tienne compte des effets du progrès technique et qui évite que l'aide publique ne contribue à un accroissement de l'effort de pêche.

- Simplifier le nouveau système et subordonner l'octroi d'une aide publique pour construire ou moderniser un navire au retrait d'une capacité de pêche notablement plus élevée. Selon la Commission, ce système permettra aux États membres de renforcer les contrôles et de faire respecter plus énergiquement les règles en vigueur et il alourdira les sanctions infligées en cas de non-conformité.

Pour l'avenir, la Commission imagine donc un système qui soit plus simple et plus efficace que la politique actuelle en terme d'effets sur l'état des ressources. La politique de la flotte doit, à ses yeux, établir un équilibre entre, d'une part, la capacité de cette flotte, et d'autre part, des taux d'exploitation qui soient compatibles avec des objectifs de gestion à long terme. En vue des réductions à opérer, il faudra prendre en compte les taux d'exploitation qui sont liés aux TAC pluriannuels. Cela présenterait l'avantage d'assurer une cohérence entre les deux domaines de la politique. La Commission note toutefois que l'idée pourrait se révéler difficile à concrétiser, en particulier là où l'on pratique la pêche mixte.

● **Améliorer la gouvernance dans le cadre de la PCP**

– Etablir des comités consultatifs régionaux pour mieux associer les acteurs concernés à l'élaboration de la politique ;

– Décentraliser certaines responsabilités en matière de gestion, pour faire face à des problèmes qui se posent à l'échelon local ou qui appellent des solutions urgentes ;

– Améliorer la transparence des avis scientifiques ;

– Améliorer la compatibilité de la PCP avec les autres politiques qui ont un impact sur la zone côtière en recourant à la gestion intégrée des zones côtières.

● **Assurer la surveillance, le contrôle et l'exécution**

– Progresser dans la coordination des politiques nationales, l'harmonisation des sanctions, le suivi des infractions et la définition des responsabilités respectives des États membres et de la Commission quant à la mise en oeuvre des programmes de contrôle adoptés dans le cadre des organisations régionales de pêche.

– Ne pas exclure la possibilité de créer au sein de la Communauté une structure commune d'inspection qui cordonnerait les politiques et les actions des États membres et de la Communauté à cet égard.

● **Renforcer la dimension sociale et économique de la PCP**

– Renouveler l'approche de la gestion économique pour assurer la durabilité et la viabilité économique du secteur en recentrant l'aide publique sur la réduction de la capacité de la flotte ;

– Adopter des mesures ayant pour objet d'aider les anciens pêcheurs à trouver un emploi dans d'autres secteurs ;

– Etudier les effets pouvant résulter de nouveaux instruments consistant par exemple à fonder la gestion sur les droits de pêche (quotas individuels transférables) ;

– Réexaminer les priorités relatives aux secteurs de l'aquaculture et de la transformation.

- **Promouvoir les relations extérieures**

- Contribuer à l'amélioration de la gouvernance mondiale pour toutes les affaires qui touchent au secteur de la pêche, grâce à la mise en oeuvre effective du cadre juridique existant au niveau international, mais aussi au renforcement et à la promotion des mécanismes de coopération régionale ;

- Mettre en oeuvre une approche axée sur le partenariat avec les pays en voie de développement.

- **Développer la recherche et les avis scientifiques**

- Mieux comprendre le fonctionnement des écosystèmes marins en vue d'un compromis viable et socialement acceptable entre divers objectifs contradictoires : efficacité économique, stabilité ou productivité de l'écosystème, emploi, disponibilité d'autres services ;

- Développer une recherche indépendante et interdisciplinaire, au-delà d'une recherche purement instrumentale servant à justifier des mesures techniques ;

- Mieux définir les priorités en matière de recherche : engins de pêche sélectifs et respectueux de l'environnement, génétique, systèmes d'aquaculture durable...

B. L'INQUIÉTUDE UNANIME DES PROFESSIONNELS FACE AU LIVRE VERT ET LES PROPOSITIONS DE VOTRE RAPPORTEUR

Un consensus se dégage sur la nécessité de réformer la Politique commune de la Pêche qui, au titre d'acquis de la construction européenne, doit être préservée mais dont les dysfonctionnements et les incohérences ont déçu.

1. Ambiguïté fondamentale de l'objectif de la Politique commune de la Pêche

Chacun s'accorde à reconnaître avec la Commission que la ressource de pêche -notamment certaines espèces- est surexploitée et que la durabilité de la pêche s'en trouve mise en cause, bien que des réserves soient émises sur

l'exactitude de l'estimation scientifique des stocks et de la corrélation entre effort de pêche et affaiblissement du stock.

L'objectif essentiel d'une gestion durable des ressources fut à l'origine de la mise en place des limitations de capture, des mesures techniques et de la définition des règles communautaires en matière d'accès. Ces volets constituent l'architecture fondamentale de la politique commune de la Pêche et doivent, à ce titre, être améliorés. Ils ont été complétés par des réductions de capacité de la flotte qui mettent en péril la viabilité du secteur de la pêche.

Cependant, votre rapporteur pour avis estime que la première exigence de la Politique commune de la Pêche doit être de garantir une pêche durable, ce qui implique effectivement de limiter l'exploitation de la ressource mais ne passe pas exclusivement par une réduction de la puissance et du nombre de nos navires. En assurant une utilisation plus responsable des instruments de gestion et d'encadrement des activités de pêche et en améliorant leur efficacité par un contrôle renforcé, la viabilité à long terme de l'activité de pêche, comme celle de la ressource, peuvent être garanties simultanément et non alternativement.

2. Remettre en cause la logique capacitaire de gestion de la flotte

Les plans d'orientation pluriannuels (POP) constituaient, à l'origine, un complément aux différents instruments du volet « ressources » de la Politique commune de la Pêche. Au gré d'une dérive dans la hiérarchie des instruments, le POP a progressivement supplanté les outils qu'il avait seulement pour objet de renforcer.

Au prix de destructions lourdes menaçant l'équilibre socioéconomique et la vie de nombreuses régions littorales, les POP ont démontré leur inefficacité face à leur extraordinaire coût social et administratif. Principales cibles du mécontentement des professionnels, les POP sont jugés arbitraires et inéquitables, leur gestion opaque, leurs effets pervers et paralysants.

En effet, les réductions importantes prévues par les POP successifs, outre le fait qu'elles ont été réalisées par des destructions de navires particulièrement agressives et destructurantes pour le tissu économique littoral, ne semblent pas avoir d'effets directs et immédiats sur la situation des stocks. Ceci résulte notamment de l'absence de concordance entre les échelles du POP (segments de flottilles) et celles des ressources (stocks) et d'une non adéquation entre les critères actuels de capacité (jauge et puissance) et la mortalité par pêche.

En revanche, les POP ont des effets pervers importants (élévation du coût des navires neufs et d'occasion, vieillissement de la flotte, moindre attention à la sécurité des équipages). Le contrôle difficile du POP et le refus de certains Etats de faire respecter les objectifs fixés par tous, créent en plus des dissensions entre les Etats membres.

Après plus de quinze ans de destruction capacitaire, la simple casse de navires qu'envisage à nouveau le Livre vert, à hauteur de 40 %, n'est plus une réponse acceptable face à la surexploitation de certains stocks.

Il demeure vital de rechercher l'adéquation entre les potentialités de la ressource et l'effort de pêche déployé pour son exploitation. Pour ce faire, une meilleure articulation entre les différents instruments existants (contingentement des quantités et contrôles) doit être visée, ainsi qu'un recours accru à la subsidiarité et un élargissement de la palette des outils de gestion.

Si l'ajustement de la capacité des flottilles doit malgré tout se poursuivre, votre rapporteur pour avis rappelle qu'il doit se faire à titre subsidiaire et en conformité avec les quotas disponibles dans chaque Etat. Une formule d'entrée-sortie de flotte qui permettrait aux navires les moins performants ou aux armateurs qui le souhaitent, de sortir de flotte avec un accompagnement financier -sans que, pour autant, cette sortie de flotte ne pèse sur le niveau moyen des prix des navires d'occasion- reste à déterminer de manière plus précise. Inversement, l'entrée en flotte se ferait en fonction des possibilités de quotas disponibles pour le nouveau navire.

Dans l'immédiat, votre rapporteur pour avis encourage le Gouvernement, lors des prochaines négociations du Conseil des Ministres de la pêche européens, à demander la prorogation d'un an du POP IV, afin de mettre en cohérence le calendrier des POP et la réforme de la Politique commune de la Pêche, mais en maintenant les mêmes objectifs de réduction de l'effort de pêche. Il juge inacceptable la proposition de la Commission d'accroître les taux-pilotes de réduction de la flottille au prorata de la durée supplémentaire du POP IV.

Votre rapporteur pour avis demande également au Gouvernement de faire preuve de la plus grande fermeté lors de la discussion du règlement IFOP 2792/99 : il se refuse à envisager que la modification des règles d'éligibilité aux aides publiques les durcisse encore et que le retard d'un seul segment de flotte au regard des objectifs du POP prive toute la flotte d'aides publiques.

3. Replacer les TAC et quotas au cœur de la PCP pour la gestion de la ressource

Le régime communautaire des TAC et quotas est en effet considéré comme un bon moyen de conservation et de gestion des ressources, de même qu'un instrument pertinent de régulation de la production et de répartition des accès, basé sur des bases historiques objectives et simples, à condition toutefois d'être réellement respecté par tous.

• Les TAC et quotas, instrument central de la gestion des ressources

La limitation des captures par la détermination au niveau européen de Totaux Admissibles de Capture (TAC) et leur répartition entre Etats sous forme de quotas nationaux présente plusieurs avantages :

– en tant qu'instrument de gestion de la ressource, il s'agit de l'outil le plus direct. A cet égard, il est aussi le mieux compris par la profession.

– en tant qu'instruments de régulation et de répartition des accès, les TAC et quotas s'appuient sur des bases historiques objectives et simples. Dans ce sens, ils permettent une grande clarté dans les critères d'allocation, alors même que l'effort de pêche est un paramètre technique dont le mode de censure est encore aujourd'hui mal cerné.

En vertu de cette double fonction d'instrument explicite de limitation de l'exploitation et d'instrument de partage des droits d'accès, et du fait de l'absence d'ambiguïté des modes de mesures qui lui sont associés, le système des TAC et quotas doit être considéré comme l'instrument clé de gestion des ressources.

Des ajustements sont donc nécessaires si l'on souhaite redonner au régime des TAC et quotas toute son efficacité :

– augmenter le nombre de stocks couverts et mieux prendre en compte la pêche simultanée d'espèces différentes. En effet, certains stocks étant fréquemment capturés simultanément, leur gestion ne peut être considérée séparément ;

– gérer les TAC sur une base pluriannuelle. Une approche pluriannuelle contribuera à régler le conflit récurrent entre les impératifs socio-économiques de court terme, impliquant nécessairement une progressivité dans les variations des TAC, et la gestion de la ressource sur les moyens et long termes ;

- renforcer et harmoniser les contrôles au niveau communautaire ;
- développer la recherche afin d'améliorer l'évaluation des stocks, la connaissance des espèces, des engins et des pêcheries.

Il importe de placer l'interdisciplinarité des sciences (y compris économiques et sociales) au cœur des processus de formulation des avis scientifiques et de promouvoir la transparence et la publicité de ces derniers lorsqu'ils sont rendus disponibles.

Il devrait être possible d'apprécier la qualité des évaluations scientifiques disponibles, éventuellement de pouvoir les remettre en cause par des études plus complètes ou mieux documentées et d'orienter le champ d'investigation de la recherche aux domaines et aux espèces qui représentent le plus grand intérêt pour le secteur des pêches de la Communauté dans son ensemble. Il importe aussi que le secteur de la recherche puisse coopérer avec les professionnels dont l'expérience et les connaissances permettront la mise en œuvre des solutions techniques et technologiques les plus adaptées ;

- impliquer les professionnels dans le processus d'élaboration des TAC afin d'accroître la transparence donc la compréhension et de partager la responsabilité de gestion de la ressource.

Il convient enfin de rappeler que le principe de **non-patrimonialisation des droits de pêche** a été clairement affirmé par la France dans la loi d'orientation de 1997. La majorité des professionnels français souscrit à ce principe, redoutant les effets pervers des quotas individuels transférables (QIT) évoqués dans le Livre Vert –concentration des capitaux, spéculation-. Ils considèrent que la répartition des quotas relève de la compétence des Etats membres au titre de la subsidiarité et souhaitent conserver le système français de répartition des quotas par organisations de producteurs (OP) ainsi que les possibilités d'échanges entre Etats membres qui apportent une souplesse utile au régime des TAC et quotas.

Votre rapporteur déplore que le Livre Vert de la Commission sur la future PCP ne confère pas aux TAC et quotas une place centrale dans le dispositif de régulation de la ressource et rappelle que la surproduction agricole a pu être résolue par des quotas ou des jachères et non par la casse des tracteurs. Toutefois, il se félicite que le principe de stabilité relative n'y soit pas remis en cause. La reconduction du principe de la stabilité relative des activités de pêche constitue un acquis politique majeur qu'il faut impérativement préserver puisqu'il garantit un droit d'exploitation sûr et durable sur la base des antériorités de pêche et qu'il répond au souci de stabilité du cadre juridique de base du règlement de 1992 exprimé par les professionnels.

- **Encourager la mise en œuvre d'instruments complémentaires de gestion de la ressource.**

Afin d'éviter que la réforme de la PCP ne se cantonne à une réduction de 40 % de l'effort de pêche, la filière pêche ne manque pas de suggérer des solutions efficaces alternatives aux POP : amélioration de la sélectivité des engins, arrêts temporaires de pêcherie (notamment pendant les périodes de frai)...

- L'amélioration de la sélectivité des engins de pêche

La capture des juvéniles, le volume des rejets et surtout la surexploitation de certains stocks comme le merlu et le cabillaud font particulièrement l'objet de l'attention des autorités communautaires. Chacun s'accorde à dire qu'il vaut mieux « trier sur le fond que trier sur le pont ».

Or des professionnels soucieux d'une exploitation maîtrisée de la ressource ont, de leur propre initiative et avec une aide technique et scientifique –notamment de l'IFREMER-, testé des engins sélectifs afin de limiter les captures accidentelles non désirées et ont obtenu des résultats prometteurs (réduction jusqu'à 60 % de la prise des poissons trop jeunes).

Ainsi, parmi les dispositifs « trieurs » mis au point par l'IFREMER, on peut citer la « maille carrée » (panneau constitué de mailles qui ne se referment pas, placé en fond de chalut), très efficace pour certaines espèces (mais pas le merlu), la nappe séparatrice, qui permet de capturer des langoustines dans le bas du chalut et de laisser les merluchons s'enfuir par le haut et surtout la grille, qui oriente les juvéniles vers un système d'évacuation.

Il serait par ailleurs souhaitable que tout nouvel engin de pêche ou amélioration substantielle d'un engin existant fasse l'objet d'un agrément, peut-être communautaire, avant de pouvoir être exploité commercialement. Ceci éviterait le développement d'engins peu respectueux d'une gestion saine de la ressource. A l'inverse, une telle étude préliminaire aurait pu sauver le filet maillant dérivant d'une interdiction obéissant à des motifs plus politiques que techniques.

A ce sujet, **votre rapporteur pour avis demande que, face aux incertitudes persistantes sur les fondements scientifiques de l'interdiction du filet maillant dérivant pour la pêche au thon germon, le gouvernement obtienne la suspension de la mise en oeuvre du règlement CE/1239/98 du Conseil, dans l'attente de la refonte complète de la politique commune de la pêche. Il fait valoir que 400 emplois de marins-pêcheurs seraient encore sacrifiés, si cette interdiction était maintenue.**

C'est donc encore un renforcement de la recherche qui est souhaité afin de trouver des solutions adaptées à chaque prise accessoire par des mesures de prévention, d'échappement ou de valorisation commerciale.

- Les arrêts temporaires de pêche

L'arrêt temporaire de pêche constitue un repos biologique tout comme le cantonnement. Il s'en distingue par le fait qu'il n'est pas dirigé sur un secteur géographique mais sur une espèce.

Ce système a l'avantage d'être plus facilement contrôlable, le navire devant soit rester à quai, soit ne pas détenir de captures de l'espèce concernée à bord. Il est déjà pratiqué en Bretagne depuis longtemps pour certaines activités (pêcheries de Saint Jacques fermées d'avril à octobre, araignées fermées du 1^{er} septembre au 15 octobre).

Néanmoins, s'il devait être étendu à d'autres pêcheries, il serait nécessaire d'en évaluer l'impact économique afin de programmer un étalement des arrêts sans lequel l'activité et la gestion des ports seraient difficiles. D'autre part, les professionnels ne pourront accepter l'extension de cette solution à de nouvelles espèces que si des compensations financières sont prévues, du moins dans un premier temps.

Les plans de reconstitution du merlu et du cabillaud adoptés en urgence par la commission européenne en juin dernier (règlements 1162/2001 et 456/2001) doivent être saisis par les professionnels comme une occasion de faire la preuve que la ressource peut être préservée autrement qu'en « cassant des bateaux ». Ils se fondent en effet sur des mesures de pêche sélective (interdiction de l'usage de chaluts aux mailles inférieures à 100 mm) et constituent en cela une forme d'étude de cas.

Le succès du mode de gestion drastique de la coquille Saint-Jacques a aussi valeur d'exemple : en réponse à l'épuisement des stocks, une gestion serrée a été mise en place autour de quotas, établis sur le fondement d'estimations scientifiques approfondies de l'état des stocks, de temps de pêche limités et contrôlés, et d'accès limité aux seuls bateaux ayant acquis la licence de pêche à la coquille Saint-Jacques. La préservation de cette ressource est ainsi assurée d'une manière qui pourrait inspirer la future politique commune de la pêche.

- **Approfondir la réflexion sur la dimension environnementale de la PCP.**

Les professionnels s'accordent avec la Commission pour dire que la PCP doit mieux intégrer l'exigence de protection raisonnée de l'environnement, en s'appuyant notamment sur des moyens de recherche scientifiques accrus et une meilleure sélectivité des engins de pêche.

Certes, l'activité de pêche a un impact, difficilement mesurable d'ailleurs, sur l'environnement (perturbation des écosystèmes, captures accidentelles d'espèces protégées...), impact qu'il faudrait comparer à d'autres sources de mortalité (pollution industrielle, rejet de boues, extraction de graviers, aménagements portuaires...), plus graves à terre comme en mer.

Mais la pêche durable a également intérêt à ce que l'écosystème littoral et côtier soit préservé au mieux par l'ensemble des activités économiques ayant un impact sur la qualité de l'environnement marin. **Les professionnels de la pêche sont, en ce domaine, souvent les victimes et non les responsables des atteintes à l'environnement.**

4. Rendre efficace et équitable la politique de contrôle

Au même titre que les limitations de capture, la politique de contrôle en mer et à terre constitue un moyen primordial pour assurer une pêche durable. Elle présente aujourd'hui des défaillances, que la Commission a elle-même analysées dans son rapport de septembre 2001 sur le contrôle de l'application de la PCP, tel qu'il a été institué par le règlement CEE n 2847/03 du Conseil du 12 octobre 1993.

Le développement de la politique de contrôle des pêches est une clef de la réussite de la politique commune des pêches et de l'efficacité de ses instruments de gestion.

La standardisation des procédures de contrôle, l'uniformité, l'équité et la transparence dans leur application amélioreront la lisibilité de la PCP pour l'ensemble de la profession.

- **Garantir une application uniforme et équitable des contrôles**

Loin d'être hostiles aux inspections, les professionnels souhaitent au contraire, comme la commission européenne, que celles-ci fassent l'objet de procédures standardisées dans les différents Etats membres afin de parvenir à

un contrôle équitable. Ils appellent également de leurs vœux des sanctions uniformes pour une même infraction.

Si le règlement du Conseil instituant la notion de comportement graves constitue un premier pas en ce sens, encore convient-il de poursuivre cette démarche afin d'uniformiser les sanctions encourues dans les différents Etats membres pour ces mêmes faits, et envisager en amont une démarche visant à déterminer les modalités et la durée des procédures de contrôle, comme cela a déjà pu être fait dans le cadre de certaines organisations régionales de pêche.

● **Simplifier et codifier la réglementation existante**

Les mesures techniques de conservation résultent actuellement de nombreux règlements émanant tant du Conseil que de la Commission, ces règlements faisant l'objet de nombreux modificatifs. Cette réglementation apparaît particulièrement complexe tant pour la profession elle-même que pour les agents chargés de la faire appliquer. Une réflexion doit être engagée rapidement afin de parvenir à une simplification et une clarification de la réglementation existante, condition première d'une meilleure application.

● **Intégrer les nouveaux outils de contrôle**

Votre rapporteur pour avis est favorable, comme les professionnels, au développement du contrôle du positionnement par satellite ainsi qu'à l'amélioration -voire la simplification- des livres de bord grâce à l'informatique, afin d'obtenir des statistiques de pêche plus précises.

● **Renforcer les moyens communautaires dans le cadre du contrôle**

Plusieurs voies sont ouvertes pour un contrôle plus efficace.

La Commission européenne doit non seulement contribuer à l'élaboration de la réglementation communautaire des pêches, mais aussi voir ses moyens renforcés afin de pouvoir participer de façon effective aux opérations de contrôle dans le cadre de l'Union européenne, tant dans les eaux relevant de la juridiction des Etats membres, qu'à terre.

Votre rapporteur pour avis souhaiterait que soit envisagé à cette fin le développement du corps des inspecteurs communautaires -qui compte aujourd'hui 25 membres-, lesquels accompagnent les inspecteurs nationaux et

contrôlent également les activités de certaines pêcheries pratiquées dans les eaux internationales gérées par les organisations régionales de pêche. Leur habilitation pourrait être prévue auprès des autorités judiciaires et administratives des Etats membres afin qu'ils puissent constater valablement les infractions et être en mesure de poursuivre celles-ci devant les juridictions de l'Etat concerné.

Cette possibilité de contrôle offerte aux inspecteurs communautaires concourrait au développement de l'équité et de la transparence évoquées ci-dessus.

De la même façon, la prise en charge effective des opérations de contrôle des pêches dans le cadre des organisations régionales de pêche devrait être assurée au nom de l'Union européenne par ce corps d'inspecteurs communautaires, à l'aide de moyens navals et aériens affrétés par la Commission européenne. Cette procédure, se substituant à celle reposant sur le volontariat des Etats membres, rendrait ainsi plus rationnelle l'application de réglementations techniques spécifiques en assurant par là même une égalité de traitement entre les Etats quant à leur application et à la charge du coût de ces opérations.

Votre rapporteur pour avis regrette que le plan quinquennal mis en place pour participer aux dépenses de contrôle des Etats membres en 1995 n'ait été reconduit que pour trois ans, et avec une enveloppe financière en baisse (35 millions d'euros par an au lieu de 41). Il appelle de ses vœux une clarification rapide par l'Union de la répartition des responsabilités entre la Commission et les Etats membres en matière de contrôle.

5. Prendre en compte la dimension sociale de la pêche

Le volet social n'est abordé dans le Livre vert qu'à travers la reconversion éventuelle de professionnels vers d'autres activités. Cette lacune est préjudiciable à plus d'un titre. D'une part, elle empêche de réduire les distorsions de régimes sociaux entre les pays membres de l'Union, alors que « l'harmonisation sociale dans le progrès » -prévue à l'article 117 du Traité de Rome- est un des objectifs majeurs de l'Union Européenne et que les métiers de la pêche se distinguent par leur singulière dureté.

En second lieu, dans le cadre du marché unique et d'une politique pleinement intégrée, elle laisse subsister des conditions de travail très différentes qui sont une source de distorsions de concurrence considérables entre les entreprises et constituent des barrières à la libre circulation des travailleurs.

Enfin, elle néglige le fait que les activités de pêche et d'aquaculture jouent un rôle déterminant pour la cohésion économique et sociale de nombreuses régions littorales et remplissent une mission d'animation et d'aménagement du territoire.

● **La mission d'animation du territoire européen conférée à la P.C.P.**

Elle devrait continuer de fonder durablement les interventions financières structurelles à vocation socioéconomique de la Communauté (via l'I.F.O.P.) et des Etats membres à l'attention du secteur.

Ce soutien, loin de se circonscrire au seul accompagnement de la restructuration du secteur des pêches (reconversions), devrait aussi l'accompagner dans ses mutations (adaptation des entreprises aux nouvelles données techniques, économiques, environnementales, réglementaires, etc.).

● **L'amélioration des conditions de travail à la pêche.**

Cette amélioration passe en particulier par :

– une politique d'amélioration des conditions de sécurité et d'hygiène applicables aux équipages. La pêche est en effet un secteur particulièrement dur et dangereux, qui subit un niveau d'accidents extrêmement élevé ;

– une réduction du temps de travail à la pêche.

● **L'harmonisation de certains volets du droit du travail**

Cette harmonisation pourrait notamment avoir lieu dans les domaines de :

– la formation professionnelle (mécanismes de reconnaissance des diplômes et brevets, aides à l'adaptation des connaissances et des savoir-faire des travailleurs ; aides à la reconversion professionnelle, etc.) à l'heure où la pénurie de main d'œuvre laisse augurer une disparition de la pêche professionnelle faute de marins qualifiés ;

– la couverture sociale des travailleurs (charges sociales, temps de cotisation,...) ;

– la durée de la carrière des marins ;

– l’homogénéisation du temps de travail des marins, afin de limiter les distorsions de concurrence entre Etats.

● **Préciser les dispositions particulières annoncées pour la petite pêche**

La petite pêche côtière -se caractérisant par des sorties inférieures à 24 heures- joue un rôle essentiel: génératrice d’emplois, actrice de l’aménagement du territoire, animatrice du littoral, porteuse d’une culture maritime et d’une attractivité touristique, et n’ayant enfin sur la ressource qu’un impact faible, elle mérite un programme d’aide spécifique, assorti de conditions d’éligibilité claires et précises.

Les navires de la petite pêche représentent 80 % des entreprises de pêche et 50 % des équipages en France. L’importance économique de ce segment se mesure donc autrement que par les quantités débarquées.

Si le Livre Vert en convient, il ne s’étend pas sur les voies et moyens d’une déclinaison particulière de la PCP pour la petite pêche.

Or la flottille des navires de petite pêche a concentré l’essentiel des réductions de capacité enregistrées au niveau français dans le cadre des POP successifs. En effet, le rapport entre la « prime à la casse » et la valeur vénale est beaucoup plus avantageux pour ces petites unités, alors que l’impact en termes de préservation de la ressource de ces sorties de flotte de navires souvent vétustes reste douteux. Il faut donc revoir la logique du dispositif de préservation de la ressource.

En outre, la petite pêche est fortement dépendante de quelques espèces (coquille Saint Jacques, langoustine, bar...) qui ne font pas toujours l’objet d’une protection. C’est pourquoi il convient d’élaborer pour ces espèces inféodées à l’espace côtier des plans de gestion organisant une exploitation optimale des ressources dans l’espace, dans le temps –suspension de la pêche en période de frai, notamment pour le bar- et entre les différents segments de flottille.

Enfin, la petite pêche, géographiquement très éclatée et souvent peu organisée, doit être soutenue dans ses initiatives collectives face aux multiples défis qu’elle doit relever : accès à la ressource, au marché, à la main d’œuvre, au financement... Il convient donc de doter de plus de moyens les organisations professionnelles de la petite pêche qui répondent à un besoin d’animation particulièrement important de ce segment. Il faut également faciliter l’accès au marché de la petite pêche en aménageant pour elle les dispositions limitatives des règlements nationaux Ofimer qui excluent du champ d’intervention des aides les démarches visant à faire valoir une marque

collective. En effet, il est difficile pour les acteurs de la petite pêche de se structurer autrement qu'autour d'une marque collective.

Votre rapporteur pour avis invite le Gouvernement, lors des prochains débats entre Etats membres en vue d'élaborer le nouveau règlement sur la PCP, à soutenir la position des professionnels français face au Livre Vert : d'une part privilégier la limitation des volumes de captures (TAC et quotas) comme instrument de gestion de la ressource, accompagné de mesures techniques et d'un renforcement des contrôles ; d'autre part, tenir compte de la dimension socioéconomique et d'aménagement du territoire de l'activité pêche. La France se doit de défendre ces deux volets indissociables à Bruxelles, avec une ardeur à la mesure du l'enjeu.

C. VOLET EXTERNE DE LA PCP : UN POSITIONNEMENT INTERNATIONAL À CONFORTER

1. Améliorer le réseau des accords de pêche sans occulter leur dimension commerciale

Les accords de pêche communautaires (APC) désignent les accords signés entre l'U.E. et un pays tiers visant à définir le niveau ainsi que les conditions d'attribution et d'utilisation de droits d'accès aux ressources halieutiques situées dans la zone économique exclusive (ZEE) du pays tiers signataire.

Les APC relèvent de la politique commune des pêches dont ils constituent l'un des volets.

Depuis le premier accord de pêche communautaire (APC) signé en 1977 avec les Etats-Unis, 29 accords au total ont été signés.

Les APC ne constituent pas une catégorie homogène. Se retrouvent sous cette même appellation différents accords que distinguent les modes de compensation mis en œuvre.

On parle d'**accords de réciprocité** lorsque l'APC repose sur un échange de possibilités de pêche de part et d'autre. Ces possibilités portent sur des espèces différentes et permettent en général une continuité des activités de pêche de chacun à l'intérieur de sa ZEE en fonction de spécialités d'exploitation et d'intérêts commerciaux distincts. La Norvège, la Suède avant son adhésion, les Iles Féroé et l'Islande ont signé ce type d'accord.

Avec les pays tiers qui souhaitent concéder une part importante de l'exploitation de leurs ressources dans leur propre ZEE, sans réciprocité de droits d'accès, les APC se fondent sur le versement d'une **contrepartie financière** à charge du budget de l'U.E. et des armateurs qui bénéficient des droits d'accès. L'ensemble des APC avec les pays africains et ceux de l'Océan Indien entrent dans cette catégorie ainsi que l'accord avec le Groënland.

Un autre aspect des APC est constitué par des dotations pour des actions d'accompagnement de la coopération ou de contributions pour la dotation directe de services publics propres au secteur des pêches : recherche, formation ou administration.

Le budget communautaire consacré aux APC est passé de 5 millions d'euros en 1991 à près de 300 millions en 1997 et 276,1 millions en 2000. La contrepartie communautaire (intervention publique) a été en moyenne, sur la période 1992-2000, de l'ordre de 270 millions d'euros (stabilité), tandis que les redevances payées par les armateurs s'élevaient en moyenne à plus de 32 millions d'euros (à la hausse). En 2000, les accords de pêche représentaient environ 28,5 % du budget communautaire consacré à la politique commune de la pêche (PCP). La contrepartie financière est de plus en plus consacrée au financement d'actions ciblées telles que la recherche, la formation, les appuis institutionnels, le contrôle et la surveillance, les infrastructures à terre ou le soutien à la pêche artisanale.

Pour la France, la politique communautaire des accords de pêche est un élément essentiel de la PCP. En effet, la flotte française participe à deux types d'accords : les accords « nord » constituent un accès indispensable aux stocks (principalement lieu noir, cabillaud, maquereau, hareng, chinchard et espèces profondes) de l'Atlantique nord pour nos navires basés à Boulogne, Fécamp, Saint Malo, Lorient, et les accords « ACP » permettent à la flotte thonière d'avoir accès aux ZEE des Etats partenaires et ainsi de poursuivre la ressource thonière du nord au sud de l'océan Atlantique et à travers tout l'océan Indien occidental. L'exploitation de la flotte française dans le cadre des accords permet ainsi à la France de participer directement à l'approvisionnement de son marché et de ses industries ; les aspects positifs des accords pour l'Union européenne, notamment en matière de retombées économiques et d'emplois, ont également été mis à jour.

C'est pourquoi, votre rapporteur pour avis tient à réaffirmer le rôle essentiel des accords de pêche dans la PCP, dans la ligne des conclusions du Conseil des ministres de l'Union européenne du 30 octobre 1997 sur les relations extérieures en matière de pêche. Ils contribuent à favoriser une pêche durable et responsable, en luttant contre la pêche illégale et en protégeant l'environnement.

Les **accords de pêche de première génération** (essentiellement commerciaux, prévoyant un accès contre redevance) négociés entre les pays riverains et l'Union européenne sont le gage d'une bonne gouvernance qui évite la privatisation rampante au profit des pavillons tiers et de complaisance de la rente qui être dégagée d'une exploitation des ZEE des pays en voie de développement contraire aux objectifs de la pêche responsable, du principe de précaution, des organisations régionales de pêche (O.R.P.) et de l'Union européenne.

Votre rapporteur pour avis souhaite que la Commission affirme en la matière plus de détermination et de volonté à participer activement, dans le respect du droit international et du principe de la pêche responsable, à l'exploitation des ressources halieutiques du globe partout où elles sont disponibles et accessibles, tant pour assurer l'approvisionnement de la population que pour réduire sa dépendance dans ce domaine vis-à-vis de l'extérieur.

Concernant les **accords dits de deuxième génération**, comportant un volet « coopération et développement » et signés essentiellement avec les pays tiers en voie de développement, votre rapporteur pour avis rappelle le caractère prioritairement commercial de ces accords, et estime que les intérêts de la pêche communautaire doivent prévaloir. Ceci n'empêche pas de favoriser le développement des pêcheries locales, mais exige de soumettre les sociétés mixtes aux mêmes règles sanitaires ou environnementales afin d'éviter toute distorsion de concurrence.

C'est pourquoi il appelle le Gouvernement français à mieux associer le secteur de la pêche aux négociations internationales et à obtenir la stabilisation de la participation des professionnels au financement de ces accords. En effet, la part de la redevance pour l'accès à la ressource pèse de plus en plus dans les coûts de production des professionnels concernés.

2. Défendre la pêche européenne dans les négociations commerciales internationales

Les produits de la pêche sont consolidés au sein du GATT depuis les années 1960. Lors des négociations du cycle de l'Uruguay, les produits halieutiques et les produits industriels ont fait l'objet de procédures de négociations similaires, comme lors des précédents cycles de négociation.

Des négociations en vue de l'adoption du nouveau cycle de l'OMC ont été menées en 2000 et se sont intensifiées en 2001 dans la perspective de la conférence ministérielle de Doha (novembre 2001). Le contexte pour le

secteur des produits de la pêche se présente de manière défavorable comme cela était le cas lors de la précédente conférence ministérielle de Seattle.

En effet, un certain nombre de pays, tels les Etats-Unis, la Nouvelle-Zélande, le Canada, le Chili, le Pérou, le Bangladesh et les pays de l'APEC (Asia Pacific Economic Cooperation) se sont montrés jusqu'à présent particulièrement **offensifs sur deux thèmes : le démantèlement des protections tarifaires d'une part, la disparition des subventions dans le secteur de la pêche d'autre part.**

Ainsi, les pays de l'APEC, soutenus notamment par les Etats-Unis, avaient placé les produits de la pêche parmi les secteurs pour lesquels les droits de douane devaient être, selon eux, démantelés en totalité en l'espace de dix ans.

Par ailleurs, les pays du groupe de Cairns, les Etats-Unis, la Norvège et l'Islande notamment, préconisaient la constitution d'un groupe de travail sur les subventions à la pêche avec l'objectif affiché d'en obtenir la suppression. La création d'un tel groupe a été à nouveau demandée dans la perspective du nouveau cycle de négociations multilatérales.

Sur ces deux thèmes, votre rapporteur pour avis soutient que la France et l'Union européenne ne peuvent accepter de telles propositions.

En ce qui concerne la libéralisation du commerce, un démantèlement total des droits de douane pour les produits de la pêche, intégrés aux produits non agricoles, est inacceptable. Seule une réduction limitée des protections aux frontières, dans le cadre de la négociation globale des différents secteurs non agricoles, est envisageable, les produits les plus sensibles devant être par ailleurs préservés. Il convient en effet de protéger notre filière pêche des perturbations de marché que provoquerait, inévitablement, une libéralisation excessive des droits de douane, et de maintenir les avantages comparatifs accordés par l'Union, dans le cadre de sa politique de développement, au profit de certains Etats tiers (pays ACP par exemple).

En matière de subvention, sous la pression de la France, l'Union européenne a jusqu'ici toujours refusé que la question des subventions dans le secteur de la pêche fasse l'objet d'une discussion spécifique à l'OMC, d'autant que ce thème est déjà examiné dans d'autres instances internationales telles que la FAO ou l'OCDE. Ces subventions font partie intégrante de la politique commune des pêches qui a pour objectif de faire en sorte que l'activité de pêche se maintienne, grâce à un encadrement sévère de celle-ci à travers les quotas de pêche ou la limitation des capacités de la flotte, aux fins d'une gestion durable et de la préservation de la ressource. Elles sont nécessitées par l'écart notoire qui sépare dans le contexte actuel le prix de la construction

navale de ce que rapporte un navire, ou le coût d'exploitation d'un navire du « cash-flow » qu'il dégage.

Il est d'ailleurs significatif de constater que **le rapport de l'OCDE (2000) sur les transferts publics à la pêche conclut que le Canada est le pays qui subventionne le plus le secteur de la pêche (à hauteur de 25 %, contre 15 % par l'Union européenne).**

Néanmoins, votre rapporteur pour avis est bien conscient que le contexte international et communautaire, actuellement très favorable aux préoccupations environnementales, rend la défense de cette position de principe de plus en plus difficile. Si la France envisage d'assouplir sa position en acceptant que la question des subventions à la pêche soit évoquée, mais dans le cadre d'une réflexion englobant l'ensemble des problématiques du secteur de la pêche -accès à la ressource, encadrement de la flotte de pêche, contrôles, pavillons de complaisance, mesures techniques...-, elle ne doit pas hypothéquer la survie du secteur de la pêche, sur laquelle votre rapporteur pour avis ne peut transiger.

Ce sujet demeure une préoccupation très forte de votre Commission des Affaires Economiques, à la veille de la prochaine conférence ministérielle de l'OMC.

CHAPITRE III

LE PROJET DE BUDGET DES PÊCHES MARITIMES ET DE L'AQUACULTURE

I. L'ÉVOLUTION GÉNÉRALE DES DOTATIONS

A. UN PREMIER BILAN POUR 2001

Selon les informations fournies à votre rapporteur, l'exécution du budget 2001 en cours peut être analysée de la façon suivante :

- Le **chapitre 36-22** (Subvention de fonctionnement à divers établissements publics), article 14 (Institut Français de Recherche pour l'Exploitation de la Mer -**IFREMER**), a été doté en loi de finances initiale 2001 de 0,53 millions d'euros (3,45 millions de francs). Le versement de cette subvention est soumis à l'établissement d'une convention entre l'Etat et l'IFREMER. Aucun versement n'est intervenu à ce jour, les paiements intervenant au cours du mois de novembre sur présentation des factures.

- Le **chapitre 44-36 (Pêches maritimes et aquaculture - subvention et apurement FEOGA)** a été doté en loi de finances initiale 2001 de 24,77 millions d'euros (162,48 millions de francs) auxquels se sont ajoutés 6,9 millions d'euros (45,27 millions de francs) de reports (arrêtés du 26 février et du 27 mars 2001) et 0,29 million d'euros (1,91 million de francs) de fonds de concours.

Le montant des crédits ouverts au chapitre 44-46 s'élevait, pour 2001 à 31,67 millions d'euros (207,75 millions de francs) se répartissant ainsi :

↳ *Les crédits de l'article 20 (Intervention en faveur des entreprises de pêche et d'aquaculture) étaient de 17,07 millions d'euros (111,97 millions de francs).*

Les dépenses intervenues à ce jour sur cet article sont de 12,01 millions d'euros (78,77 millions de francs), soit :

– 5,57 millions d'euros (36,55 millions de francs) au titre des caisses chômage intempéries (1,71 millions d'euros au titre du solde 2000 et 3,86 millions d'euros correspondant à 65 % de la dotation : 5,95 millions d'euros) ;

– 5,08 millions d'euros (33,35 millions de francs) au titre des sorties de flotte 2000 et 2001 ;

– 0,98 million d'euros (6,425 millions de francs) au titre des contrats de plan Etat/Régions 2000-2006 ;

– 0,29 million d'euros (1,93 million de francs) au titre de la société Interpêche ;

– 0,05 million d'euros (0,35 million de francs) au titre de la convention DPMA/CNPM relative à la mise en œuvre du schéma d'observateurs prévu par le règlement (CE) n° 1162/2001 de la Commission du 14 juin 2001 relatif au plan de restauration du merlu ;

– 0,02 million d'euros (0,158 million de francs) au titre de la pisciculture.

Sur les 9 premiers mois de l'année, le taux de consommation de cet article s'élève à 70,35 %.

↳ *L'article 30 (Office interprofessionnel des produits de la mer OFIMER) s'élève à 14,60 millions d'euros (95,78 millions de francs) pour la loi de finances initiale 2001.*

Les dépenses intervenues à ce jour se montent à 6,86 millions d'euros (45 millions de francs), au titre du versement partiel de la subvention à l'OFIMER. Le solde sera versé dans le courant du quatrième trimestre.

Le total des dépenses intervenues à ce jour sur ce chapitre est de 18,87 millions d'euros (123,77 millions de francs). Les crédits ouverts sur l'ensemble du chapitre 44-36 ont donc été utilisés à hauteur de 59,58 %.

● En ce qui concerne le **chapitre 64-36 (Pêches maritimes et aquaculture - subventions d'équipement)** :

↳ *En autorisations de programme :*

Le chapitre 64-36 a été doté en loi de finances initiale de 5,24 millions d'euros (34,40 millions de francs) auxquels se sont ajoutés 11,06 millions d'euros (72,524 millions de francs) de disponible en fin de gestion, moins un blocage pour apurement de 0,23 million d'euros (1,49 million de francs), soit 16,30 millions d'euros (106,92 millions de francs) de crédits ouverts pour 2001.

Les délégations ou affectations intervenues à ce jour s'élèvent à 5,41 millions d'euros (35,5 millions de francs).

Elles se décomposent ainsi :

– 1,31 million d'euros (8,576 millions de francs) au titre du renouvellement et de la modernisation des navires, dont 1,24 million d'euros (8,12 millions de francs) au titre des contrats de plan ;

– 1,82 million (11,95 millions de francs) au titre de l'aquaculture, dont 11,737 millions de francs au titre des contrats de plan ;

– 2,28 millions d'euros (14,98 millions de francs) au titre des investissements à terre au titre des contrats de plan.

Le montant des autorisations de programme mises en place est réduit de 0,45 million d'euros (2,95 millions de francs) d'atténuations de dépenses (réduction d'autorisations de programme, dégagement sur opérations terminées, reliquats d'autorisations de programme).

Le montant net des autorisations de programme déléguées ou affectées s'élève donc à 4,96 millions d'euros (5,41 millions d'euros – 0,45 million d'euros).

Le taux de consommation à ce jour des autorisations de programme du chapitre par rapport aux crédits ouverts s'élève donc à 30 %.

A ce jour, le disponible du chapitre 64-36 est de 11,11 millions d'euros (16,30 millions d'euros - 0,23 million d'euros – 4,96 millions d'euros).

Pour ce qui concerne les investissements à la pêche, le faible montant des dépenses résulte du report des investissements prévus en raison de difficultés de trésorerie dues à l'augmentation du prix des

carburants, aux incertitudes qui ont pesé sur l'évolution des marchés à la suite de la tempête et de la marée noire, et également à la saturation des chantiers navals due au report des modernisations et des constructions prévues en 1999 et 2000 à la suite de la délivrance de près de 80 permis de mise en exploitation fin 1999.

Pour ce qui concerne les investissements à terre et les investissements en aquaculture, une reprise des investissements a été sensible en 2001. La mise en place définitive des contrats de plan Etat/région a permis d'accentuer cette reprise des investissements.

↳ *En crédits de paiement :*

Le chapitre 64-36 a été doté en loi de finances initiale 2001 de 3,06 millions d'euros (20,10 millions de francs) auxquels se sont ajoutés 8,9 millions d'euros (58,35 millions de francs) de reports, soit un total de 11,96 millions d'euros (78,45 millions de francs) de crédits ouverts pour 2001.

Les dépenses intervenues à ce jour sont de 2,88 millions d'euros (18,92 millions de francs) et se répartissent ainsi :

– 1,69 million d'euros (11,11 millions de francs) au titre du renouvellement et de la modernisation des navires ;

– 0,08 million d'euros (0,51 million de francs) au titre de l'aquaculture ;

– 1,11 million d'euros (7,30 millions de francs) au titre des investissements à terre (mise aux normes des halles à marées et de l'équipement des ports de pêche).

Le taux de consommation actuel des crédits de paiement du chapitre par rapport aux crédits ouverts s'élève à 24,12 %.

Le faible taux de consommation vient du ralentissement des investissements à la pêche, notamment en matière de construction de navires et surtout du retard pris dans la mise en place de contrats de plan Etat-Région.

Le rattrapage de ce retard est en cours.

B. LE PROJET DE BUDGET POUR 2002

(en millions d'euros)

| AGRÉGAT 24 : GESTION DURABLE DES PÊCHES MARITIMES ET DE L'AQUACULTURE | 2001 (LFI) | 2002 (PLF) | Variation PLF 2002/ LFI 2001 (en %) |
|--|-----------------------|-----------------------|--|
| Dépenses ordinaires (Chapitre 44-36) | | | |
| - Article 20 Interventions en faveur des entreprises de pêche et d'aquaculture | 10,17 | 11,69 | +15 % |
| - Article 30 Office interprofessionnel des produits de la mer | 14,6 | 13,08 | -10 % |
| Dépenses en capital (chapitre 64-36) | | | |
| - Article 20 Modernisation et développement des entreprises de pêche et de l'aquaculture | 2,06 CP 3,77 AP | 1,56 CP 3,23 AP | -24 % -14 % |
| - Article 30 Industrie et commercialisation des produits de la mer : investissements à terre | 1,01 CP 1,48 AP | 0,72 CP 1,34 AP | -29 % -9 % |
| TOTAL DO + CP hors autorisations de programme(1) | 27,83 | 27,06 | -3% |
| Subvention IFREMER (Chapitre 36-22 article 14) | 0,53 | 0,53 | - |

Les dotations affectées aux secteurs de la pêche maritime et de l'aquaculture telles que retracées par l'agrégat 24 du budget de l'agriculture et de la pêche s'élèvent pour 2002 à 27,06 millions d'euros, en diminution de 3 % par rapport au budget pour 2001.

La dotation du chapitre 44-36 qui permet, d'une part, de poursuivre l'adaptation de la filière pêche et de financer, d'autre part, des actions ciblées facilitant la mise en œuvre du programme communautaire d'orientation pluriannuel de la flotte de pêche stagnante en euros courants, ce qui représente une diminution égale au taux d'inflation en euros constants.

S'agissant du chapitre 64-36, qui diminue de 25 % (après avoir diminué de 50 % l'an dernier), il contribuera, comme depuis de nombreuses années, mais de plus en plus modestement, à la modernisation de la flotte, notamment en matière de valorisation qualitative des produits (modernisation en froid des navires...), ainsi qu'à l'équipement matériel léger comme l'informatisation des criées.

II. LES ORIENTATIONS PRIORITAIRES

A. LES ACTIONS STRUCTURELLES DE DÉVELOPPEMENT DE LA FILIÈRE MENÉES PAR L'OFIMER

L'OFIMER, structure interprofessionnelle d'accompagnement du marché ayant succédé au FIOM depuis 1999, remplit deux missions :

– **contribution à l'organisation économique du marché et à une meilleure valorisation des produits de la mer** : l'OFIMER appuie l'intervention des organisations de producteurs dans la régulation du marché (retraits, reports...). Un tiers du budget qu'il y consacre concerne les espèces couvertes par la PCP (les fonds provenant alors essentiellement du FEOGA), deux tiers les autres espèces ;

– **actions d'orientation, de gestion de la ressource et de défense des intérêts de la filière** : l'OFIMER promeut les produits, favorise les investissements améliorant leur qualité et appuie la modernisation des équipements à terre (halles à marée, entreprises de marayage...).

Le montant de la subvention à l'OFIMER (13,08 millions d'euros), en baisse de 10 %, doit lui permettre d'exercer la diversité de ses missions.

B. LES ACTIONS RELATIVES À LA FLOTTE DE PÊCHE ET AUX INVESTISSEMENTS À TERRE

En matière de flotte de pêche, les crédits destinés à l'ajustement de l'effort de pêche à l'état de la ressource (11,69 millions d'euros) sont en hausse de 15 %.

L'ensemble des efforts de l'Etat en matière de crédits d'investissement baissent fortement à 2,28 millions d'euros. Ils sont destinés :

– au maintien d'une flotte de pêche performante et compétitive par la modernisation et le renouvellement de l'outil existant (1,56 million d'euros) ; **la baisse de 24 % de ce poste est à déplorer au regard du vieillissement de la flotte et des risques induits pour la sécurité** ;

– au respect des engagements de l'Etat pour les équipements à terre, notamment en matière de modernisation des ports de pêche, d'informatisation et de mise en réseau des halles à marée (0,72 million d'euros).

La baisse de cette enveloppe budgétaire (-29 %) témoigne notamment du manque de reconnaissance du rôle des criées face à l'objectif de traçabilité.

C. L'EFFORT DE RECHERCHE

La subvention à l'IFREMER se maintient à 0,53 million d'euros. Ceci signifie une **baisse en valeur réelle que votre rapporteur pour avis regrette d'autant plus que les débats sur le future PCP ont mis au jour la nécessité de renforcer l'effort de recherche**, tant pour parvenir à une meilleure estimation de l'état des stocks et de la corrélation entre la capacité de pêche et le taux de mortalité de la ressource que pour accroître la sélectivité des engins et proposer ainsi une alternative crédible aux plans d'orientation pluriannuels de réduction de la flotte.

Une **autre priorité de la réforme de la PCP, à savoir le contrôle de son exécution, n'est pas lisible** dans le budget des pêches maritimes et de l'aquaculture. En effet, la Direction des pêches et de l'aquaculture (DPMA) du MAP est en charge de la définition de la politique de contrôle des pêches ; en revanche, les moyens qui sont alloués à cette mission relèvent d'autres ministères, principalement le ministère de l'équipement, des transports et du logement (Direction des affaires maritimes et des gens de mer), mais aussi le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie (Direction générale des douanes) et le ministère de la défense (Gendarmerie et Marine Nationale).

Votre rapporteur pour avis ne saurait se prononcer sur ces budgets, mais rappelle au Gouvernement la nécessité de renforcer les moyens de contrôler à terre comme en mer.

Suivant les conclusions de son rapporteur pour avis, la Commission des Affaires économiques a donné un avis défavorable à l'adoption des crédits du ministère de l'agriculture et de la pêche pour 2002 consacrés à la pêche maritime et à l'aquaculture.

ANNEXE

RÉPONSES ÉCRITES DU MINISTRE DE L'AGRICULTURE ET DE LA PÊCHE AUX QUESTIONS POSÉES PAR M. ALAIN GÉRARD, RAPPORTEUR POUR AVIS DU BUDGET DE LA PÊCHE, LORS DE L'AUDITION DU MINISTRE DEVANT LA COMMISSION LE 7 NOVEMBRE 2001

Question n° 1

Le blocus des ports bretons manifeste l'inquiétude des pêcheurs, notamment face au Livre Vert européen qui préconise une nouvelle diminution de 40 % de l'effort de pêche, et la baisse de 3% des crédits consacrés à la pêche en 2002 n'est pas un signal propre à les rassurer. Le Gouvernement a-t-il réellement la volonté politique de défendre la pêche française?

Réponse

Le Gouvernement mène, bien entendu, une politique des pêches et défend les intérêts des pêcheurs français.

Au niveau national, cette politique s'exprime à travers les grands axes de la loi d'orientation :

- gestion durable de la ressource ;
- modernisation de la flotte et des entreprises de pêche ;
- politique de filière reposant sur le pilotage de la production par le marché et la mise en œuvre de démarches de qualité ;
- modernisation des relations sociales.

Au niveau communautaire, la France est toujours à l'avant garde de la défense des intérêts des pêcheurs. Deux exemples peuvent être cités.

C'est grâce à l'action déterminée de la France que dans la réforme des fonds structurels, les aides à la construction et à la modernisation ont pu être maintenues.

De même, au dernier conseil TAC et Quotas, la France a obtenu leur maintien à un niveau compatible avec l'exploitation de nos navires.

Mais la France porte également des propositions pour faire avancer la PCP : lancée sous sa présidence, l'idée de la gestion pluriannuelle des TAC et des Quotas est aujourd'hui sur le point d'aboutir. Il en va de même de la mise sous TAC de nouvelles espèces (espèces profondes, bar).

Enfin, le mémorandum sur la réforme de la PCP préparé en 2000 avec les professionnels a déjà apporté une contribution significative au débat qui s'est engagé sur la gestion de la flotte.

Le ministre est déterminé à continuer de défendre, avec acharnement, les intérêts de la pêche française dans les débats actuels sur les plans de restauration et les quotas comme dans la préparation de la future réforme de la PCP.

Question n°2

Vous proposez pour 2002 que les dépenses en capital consacrées à la modernisation de la flotte diminuent de 25 %, après une baisse de 50 % l'an dernier, et justifiez cette baisse par des reports de crédits. Dès lors :

– comment expliquez-vous ces reports de crédits, alors que le vieillissement de notre flotte ne se dément pas et menace sa sécurité ? Quelles solutions préconisez-vous pour relancer l'investissement dans la modernisation des bateaux ?

– ces reports de crédit ne pourraient-ils autoriser un redéploiement en faveur de la recherche, ce qui permettrait ainsi à l'IFREMER -dont les crédits stagnent- d'affiner ses prévisions sur l'état des ressources et d'améliorer la sélectivité des engins de pêche ?

Réponse :

Il faut se rappeler que la crise des années 90 puis la suspension des aides publiques imposée par Bruxelles, en raison des contraintes liées au POP III, ont fortement ralenti le renouvellement de la flotte française.

Dès 1999, le ministre a réussi à obtenir de la Commission que la France puisse reprendre les investissements et assurer ainsi la relance d'une dynamique de renouvellement indispensable au maintien de la compétitivité

des flottilles comme à leur adaptation aux nouvelles exigences en matière de sélectivité, de sécurité et de qualité.

Depuis, le ministre a ouvert chaque année un contingent de capacité permettant la réalisation, dans le cadre de la réglementation communautaire, des projets présentés par les pêcheurs : 25.000kW en 1999, 37.000kW en 2000 et près de 30.000 encore cette année.

Mais il y a forcément un délai dans la mise en œuvre effective de ces projets, lié aux démarches individuelles des pêcheurs, d'une part, et au plan de charges des chantiers navals, d'autre part. Ceci est d'ailleurs prévu par le décret qui fixe les règles de délivrance des permis de mise en exploitation des navires de pêche puisque ce texte leur confère une durée de vie de plusieurs années précisément pour intégrer ces paramètres.

Enfin le ministre souligne deux points qui lui paraissent significatifs de sa détermination à accompagner dans les meilleures conditions possibles le renouvellement et la modernisation des flottilles :

– pour la première fois en 2001, il a décidé de prendre en compte toutes les demandes de construction et de modernisation qui seraient présentées par les pêcheurs dès lors qu'elles sont compatibles avec les dispositions communautaires et ceci sans calibrer à priori le montant de l'enveloppe comme c'était le cas jusqu'ici ;

– il voudrait ensuite rappeler que dans le cadre du nouveau programme IFOP, il a décidé de doubler (et même un peu plus) le taux de la participation de l'Etat dans les aides à la flotte pour compenser le désengagement communautaire, induit par la récente réduction de 30 à 15 % de sa contribution. Il ajoute que l'effet de ce doublement est encore accru par le relèvement de plus d'un tiers des plafonds d'aides publiques autorisés par le nouveau règlement IFOP.

S'agissant du problème particulier de la sécurité auquel il est très attentif, il travaille avec son collègue Gayssot à la mise en place d'un plan spécifique qui bénéficiera d'un financement adapté.

S'agissant de l'Ifremer dont le budget ne relève pas de son département mais du BCRD, une meilleure mobilisation des crédits est recherchée avec l'institut. Ainsi les services du Ministère de l'Agriculture et de la Pêche s'emploient à faire bénéficier l'IFREMER des crédits communautaires sur l'évaluation de la ressource. Le nouveau règlement sur la collecte des données de base apportera une contribution significative aux campagnes à la mer. De même des études sur la sélectivité sont financées par l'IFOP.

Au-delà, la question n'est pas tant d'augmenter les moyens affectés à ces travaux que de parvenir à un meilleur dialogue entre scientifiques et professionnels et à une meilleure prise en compte des différents facteurs qui influent sur l'évolution des stocks (climat, pollution, ...) et pour lesquels les compétences existent à l'IFREMER.

Question n° 3

Alors que le Gouvernement affiche le souci d'assurer la traçabilité des produits alimentaires pour garantir leur qualité, quel soutien le Gouvernement compte-t-il apporter aux criées, acteur essentiel dans la mise en place d'une telle traçabilité ? Je m'inquiète, à ce propos, de la baisse de 29 % des dépenses consacrées aux investissements à terre.

Réponse

Le Gouvernement soutient largement et depuis très longtemps, à travers les crédits gérés directement par les services du ministère de l'agriculture et de la pêche et à travers ceux accordés à l'OFIMER, les investissements réalisés dans les criées, tant pour leur mise aux normes sanitaires que pour leur modernisation, leur informatisation...

Rien aujourd'hui ne vient remettre en question cette politique. L'évolution des crédits gérés par le ministère ne vient que traduire le souci des gestionnaires portuaires eux-mêmes d'améliorer leur compétitivité en rationalisant les investissements nouveaux, les programmes les plus lourds, notamment ceux liés à la mise aux normes sanitaires, étant maintenant réalisés.

A l'heure où la traçabilité apparaît toujours plus d'actualité, en particulier puisque devra être assuré le suivi tout au long de la filière des informations qui devront être obligatoirement apportées aux consommateurs au 1^{er} janvier prochain, le Gouvernement, à travers les services du ministère et à travers l'OFIMER entend bien poursuivre, comme par le passé, son intervention en faveur des criées. Celles-ci savent que leurs besoins seront pris en compte, y compris ceux liés à la traçabilité des produits et des informations.

Question n°4

Comment le Gouvernement entend-il restaurer l'attractivité du métier de pêcheur auprès des jeunes et quelle réforme de l'enseignement maritime envisage-t-il à cette fin ?

Réponse

Il s'agit de deux questions essentielles pour le secteur de la pêche qui se trouve confronté aujourd'hui à des difficultés considérables –qui vont d'ailleurs s'accroissant-. Ce phénomène n'est d'ailleurs pas spécifique à la pêche mais se rencontre aussi dans d'autres domaines : l'hôtellerie, la restauration, le transport routier.

Certains navires restent effectivement à quai, faute d'équipage, et les armements font par ailleurs de plus en plus appel à une main d'œuvre nouvelle, différente du « vivier habituel » : main d'œuvre étrangère en provenance notamment des pays de l'Est, ou ressortissants de l'Union Européenne, mais aussi des français –plutôt de jeunes adultes- ayant une expérience professionnelle à terre et qui veulent changer d'orientation.

Chacun peut faire ce constat. Et chacun –élu, professionnel administration- s'accorde à dire qu'il faut d'abord améliorer l'image du métier pour le rendre plus attractif.

Pour ce faire, encore fallait-il en connaître précisément les causes. C'est aujourd'hui chose quasiment faite avec le diagnostic qui a été rédigé par le biais d'un contrat d'études prospectives à la pêche dont les propositions doivent être validées par la profession en tout début d'année prochaine.

Sans être exhaustif, quelques pistes peuvent être citées à ce stade :

① une amélioration des conditions de vie, de travail et de sécurité à bord des navires.

② une meilleure communication. Certes, le métier est difficile, mais il offre de réelles possibilités de promotion sociale et de rémunération.

③ enfin, une modification en profondeur de notre système de formation :

– en développant par exemple l'apprentissage et les formations en alternance ;

– en améliorant aussi les méthodes pédagogiques, notamment pour les BEP et CAP dont les contenus ont été réformés et en complétant la filière par un bac professionnel à la pêche ;

– en ouvrant aussi l'accès au métier à ceux qui, ayant déjà une qualification professionnelle « terrestre » désirent embarquer. Ce sera fait au travers de la validation des acquis de l'expérience professionnelle par la modularisation de notre enseignement et en étoffant la filière courte du certificat d'initiation nautique (CIN) ;

– il faudra aussi –et c’est une question difficile compte tenu des problèmes financiers (pertes de revenus) qu’il pose aux marins pêcheurs– améliorer le dispositif de formation continue, dont l’importance est toute particulière à la pêche.

Il faut aussi évoquer le passage sous statut public de l’enseignement maritime secondaire, qui en fait désormais une filière professionnelle à part entière.

Mais tout ceci doit se faire avec la profession.

Il faut en effet améliorer une image aujourd’hui trop négative, peut-être d’ailleurs en recourant à une campagne active de communication.

Question n° 5

Qu’envisage de faire le Gouvernement si la procédure d’enquête ouverte par la Commission européenne sur la compatibilité des mesures nationales avec la réglementation communautaire devait aboutir à condamner la France ?

Réponse

Face à la grave situation induite par la hausse brutale et exceptionnelle du prix du gazole, le Gouvernement a mis en œuvre des mesures d’urgence dès le mois d’avril 2000 et a poursuivi cet effort sans précédent jusqu’au début de l’année 2001, voire jusqu’aux dernières semaines pour certains allègements de charge.

Plusieurs Etats membres ont également pris des dispositions exceptionnelles pour leurs pêcheurs. La Commission, quant à elle, est restée sourde à tous les appels de la France en faveur d’un traitement commun de cette crise généralisée.

En février dernier, elle a ouvert une procédure d’enquête sur les mesures mises en place en France, mais également en Espagne, en Italie, aux Pays-Bas et en Belgique.

Déterminé à défendre le bien-fondé du dispositif mis en œuvre en France, le Gouvernement a répondu à toutes les questions posées en argumentant point par point sur tous les griefs listés dans la lettre de procédure. De nombreux éléments concernant les mesures plus structurelles, engagées avec l’ADEME notamment, ont également été communiquées à la Commission qui en étudie attentivement les progrès.

Selon les informations dont dispose le ministère de l'agriculture et de la pêche, la Commission n'a pas terminé l'analyse des cinq plans mis en œuvre dans l'Union pendant cette crise et à cet égard, le dossier ne serait pas forcément le plus mauvais... En tout cas, le ministère de l'agriculture et de la pêche continuera à se battre pour que soit reconnue la légitimité de l'action du Gouvernement en faveur de la pêche française.

Question n° 6

Par quels moyens le Gouvernement compte-t-il renforcer le contrôle, à terre comme en mer, de l'application de la politique commune de la pêche ?

Réponse

Le Gouvernement attache la plus grande importance à la problématique du contrôle des pêches. La mise en œuvre effective de la réglementation communautaire est en effet une condition essentielle de la crédibilité et de l'efficacité de la PCP.

La circulaire du Premier ministre du 8 septembre 2000 a défini les principes d'organisation dans le but de renforcer l'efficacité de notre dispositif de contrôle. Sous la responsabilité du ministère de l'agriculture et de la pêche, la direction des pêches maritimes et de l'aquaculture est chargée de définir la politique du contrôle et d'en suivre l'application par les différentes administrations en charge des contrôles.

C'est ainsi que, pour la première fois, en 2001, un plan de contrôle national a été élaboré et mis en œuvre. Il définit les priorités nationales et régionales du contrôle afin de donner des lignes directrices claires aux services en charge des contrôles.

Le ministre de l'agriculture et de la pêche observe avec satisfaction que les administrations en charge des contrôles s'attachent à renouveler et moderniser leurs équipements et à améliorer la formation de leurs agents.

Il souligne également l'effort qui est mené pour associer les professionnels de la pêche aux réflexions sur le contrôle. En effet, le contrôle sera d'autant mieux accepté que ses objectifs et ses modalités seront compris et partagés par ceux à qui il s'applique.

Enfin, au plan communautaire, il s'attache à promouvoir des contrôles toujours plus équitables et harmonisés afin de garantir une égalité de traitement entre les pêcheurs des différents Etats membres. A cette fin, et dans le contexte de la réforme de la PCP, il a proposé que les pouvoirs des services d'inspection de la Commission soient renforcés.