

N° 75

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2003-2004

Annexe au procès-verbal de la séance du 20 novembre 2003

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan (1) sur le projet de loi de finances pour 2004, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME II

PÊCHE

Par M. Alain GÉRARD,

Sénateur.

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

Voir les numéros :

Assemblée nationale (12^{ème} législ.) : 1093, 1110 à 1115 et T.A. 195

Sénat : 72 et 73 (annexe n° 3) (2003-2004)

Lois de finances.

Mesdames, Messieurs,

En un an, depuis la tempête soulevée par le projet de la Commission européenne de réforme de la politique commune de la pêche, l'horizon des pêcheurs s'est éclairci.

D'une part, la réforme de celle-ci a trouvé, grâce aux efforts déployés par la France et les pays réunis dans le groupe des « Amis de la pêche », un équilibre entre le souci d'une gestion durable de la ressource et la prise en compte de la dimension sociale et économique de la pêche. D'autre part, un ambitieux plan de modernisation de la pêche a été lancé, afin d'assurer le renouvellement des navires et la sécurité des pêcheurs, et d'accompagner les sorties de flotte.

La réforme de la politique commune de la pêche doit être accompagnée d'une amélioration du processus d'élaboration des avis scientifiques et d'un renforcement des contrôles dans tous les Etats membres, seul gage d'une application équitable des mesures prises au niveau communautaire. La signature récente d'une charte entre l'Ifremer, la Direction des Pêches maritimes et de l'Aquaculture (DPMA), et le Comité national des Pêches maritimes et de l'Aquaculture constitue à cet égard une avancée extrêmement positive, qui permettra de mieux associer les professionnels à l'évaluation de l'état de la ressource.

Enfin, la raréfaction de la ressource doit conduire à améliorer et à moderniser les filières de commercialisation des produits de la mer. La France connaît, en effet, un important déficit commercial, qu'une meilleure valorisation des produits français pourrait contribuer à combler. L'amélioration de la gestion des quotas, au travers du rôle des organisations de producteurs, annoncée par M. Hervé Gaymard, devrait permettre d'atteindre cet objectif. La politique de la pêche ne se réduit donc pas au seul budget pour 2004, d'autant que celui-ci ne retrace pas les importantes dotations allouées au secteur dans le cadre du plan de modernisation de la pêche.

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

A. PRÉSENTATION DES CRÉDITS

Le tableau ci-dessous présente les crédits pour 2004, regroupés dans l'agrégat n° 24 « Gestion durable des pêches maritimes et de l'aquaculture ».

	LFI	PLF	Variation
	2003	2004	
Crédits de paiement			
<u>Chapitre 36-22</u>			
article 14 : IFREMER et museum d'histoire naturelle	1 500 000	1 527 859	+1,86 %
<u>Chapitre 37-11</u>			
article 70 : Assistance technique et communication	221 500	531 500	+139,95 %
<u>Chapitre 44-36</u>			
article 20 : pêche et aquaculture	12 778 500	8 250 000	-35,44 %
article 30 : office interprofessionnel des produits de la mer	11 000 000	10 000 000	-9,09 %
<u>Chapitre 44-42</u>			
article 30 : Prêts à la pêche - Charges de bonification [nouveau]		10 500 000	-
TOTAL DES DEPENSES ORDINAIRES	25 500 000	30 809 359	+20,82 %
<u>Chapitre 64-36</u>	2 286 000	3 500 000	+53,11 %
Total des dépenses en capital	2 286 000	3 500 000	+53,11 %
TOTAL GÉNÉRAL	27 786 000	34 309 359	+23,50 %
<u>Autorisations de programme</u>			
<u>Chapitre 64-36</u>			
Article 10 Transformation et commercialisation des produits de la mer (nouveau)	4 573 000	4 500 000	-1,60 %
TOTAL DES DEPENSES EN CAPITAL	4 573 000	4 500 000	-1,60 %

● On remarque l'apparition d'une **nouvelle dotation de 10,5 M€** à l'article 30 du chapitre 44-42, qui correspond à un **transfert de gestion de la Direction du Trésor vers le Ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche et des Affaires Rurales (MAAPAR)**. Il s'agit des crédits de bonification des prêts à la pêche, qui doivent couvrir le différentiel entre les taux d'intérêt du marché et ceux des prêts bonifiés accordés à la pêche.

D'après les informations recueillies par votre rapporteur pour avis, cette dotation s'élevait, en 2003, à 10 M€. Le système des prêts bonifiés, distribué par le Crédit maritime mutuel, a été modifié il y a deux ans. Auparavant, les versements du Trésor au Crédit maritime s'échelonnaient sur toute la durée des prêts bonifiés accordés aux pêcheurs. Désormais, la Direction du Trésor liquide **immédiatement** le coût **total** des intérêts bonifiés

évalué pour **toute la durée** du prêt. En conséquence, la dotation de 10,5 M€ inscrite au budget pour 2004 doit couvrir l'encours des années antérieures et le coût total des bonifications des prêts qui seront accordés en 2004.

Votre rapporteur pour avis se félicite de cette inscription au budget du MAAPAR, qui doit permettre à celui-ci, déjà impliqué dans la gestion des dossiers individuels, d'assurer la gestion de l'ensemble de la mesure. Celle-ci améliore, en outre, la lisibilité du budget de la pêche.

- S'agissant de l'architecture à venir du budget dans le cadre de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), le Gouvernement envisage la création d'une mission unique reprenant l'intitulé actuel du ministère. Parmi les cinq programmes de la mission, l'un d'entre eux concernerait la « *Gestion durable de l'agriculture, des territoires ruraux et de la pêche* ». Les crédits de la pêche constitueraient l'une des actions de ce programme, elle-même composée de trois « sous-actions » : le soutien au développement économique durable des pêches maritimes et de l'aquaculture, le soutien au revenu des professionnels, et la gestion durable des ressources halieutiques.

- Par ailleurs, aux termes de la loi précitée, les taxes parafiscales sont supprimées à compter du 31 décembre 2003. Cette suppression concerne l'Ofimer, dont le financement sera assuré, à due concurrence, par une taxe fiscale affectée, et les comités des pêches maritimes et de l'aquaculture. Pour ces derniers, il a été décidé de leur affecter le montant des cotisations professionnelles dues par les pêcheurs. Le Comité national des Pêches maritimes a, à cet égard, fait valoir ses vives inquiétudes quant à la pérennité de ses ressources en l'absence de recours à la procédure de recouvrement forcé. Votre commission souligne que cette réforme ne doit pas conduire à une baisse des moyens attribués à ces comités car ceux-ci mènent des missions essentielles, en matière sociale notamment, mais aussi de sécurité et de gestion de la ressource. Elle s'interroge à cet égard sur les moyens les plus appropriés à mettre en place pour assurer le recouvrement des contributions.

- Les crédits de paiement affectés à la pêche maritime et à l'aquaculture s'élèvent pour 2003 à **34,3 millions** d'euros, soit une augmentation de 23,5 % par rapport au budget pour 2003 (27,7 M€). Toutefois, à **structure constante** (en enlevant l'article 30 du chapitre 44-42 relatif aux prêts bonifiés), ces crédits s'élèvent à 23,8 M€, **soit une diminution de 9,47 %**. A l'inverse, cependant, l'agrégat ne représente pas

l'intégralité des dotations allouées à la pêche, notamment celles prévues dans le cadre du Plan de modernisation de la pêche.

B. LES ORIENTATIONS PRIORITAIRES

1. Moderniser la flotte de pêche

A l'occasion de l'assemblée générale du Comité national des pêches maritimes et des élevages marins, le ministre de l'Agriculture et de la Pêche a présenté, le 10 juillet, un plan ambitieux de modernisation de la flotte de pêche française, qui comporte deux types de mesures :

– **le renouvellement et la modernisation des navires les plus anciens**, grâce à un cofinancement Union européenne/Etat/Collectivités territoriales, qui pourra atteindre **60 M€**, pour la construction et la modernisation de navires (notamment pour les investissements améliorant la sécurité des équipages et leurs conditions de travail).

Aux termes de la réforme de la politique commune de la pêche, la France a obtenu la possibilité de proroger les engagements financiers de l'Instrument Financier de la Pêche (IFOP) pour le renouvellement des navires de pêche jusqu'au 31 décembre 2004 et les paiements jusqu'au 31 décembre 2006, moyennant une réduction de 3 % de la flotte. A ces aides communautaires s'ajouteront des crédits d'Etat à hauteur de **10 M€**

Les dotations aux entreprises de pêche et de cultures marines sont profondément modifiées, afin de soutenir ce plan. Les crédits sont réaffectés, des interventions pour les sorties de flotte (-4,2 M€) vers les crédits d'investissement destinés aux opérations de modernisation des bateaux de pêche.

Les crédits destinés au financement du plan de modernisation de la flotte de pêche ne figurent pas dans la dotation 2004, mais devraient être votés en loi de finances rectificative pour 2003 pour les niveaux suivants : **10 M€ en AP et 5 M€ en CP**.

– **l'ajustement des capacités de pêche en fonction de la disponibilité des ressources halieutiques**, grâce à un cofinancement à parité Union européenne/Etat à hauteur de **30 millions d'euros** pour financer les primes à l'arrêt définitif allouées aux pêcheurs qui en font la demande. Ces primes seront majorées pour les navires pêchant les poissons dont les stocks s'amenuisent¹ (cabillaud, merlu, sole). Votre commission salue ce plan, qui

¹ Les primes proposées pour ces navires s'élèveront à 95 % du barème maximum communautaire, ce qui représente un quasi doublement par rapport aux aides prévues pour les navires de plus de

devrait permettre de favoriser la sortie de flotte des navires les plus vétustes, c'est-à-dire les plus dangereux potentiellement.

Les crédits destinés à l'ajustement de l'effort de pêche, soit environ 3 M€ par an, ne sont plus comptabilisés dans le projet de budget 2004, ce qui explique la forte baisse de la dotation du chapitre 44-36² (18,2 M€ au lieu de 23,77 M€). En effet, aux termes des obligations communautaires, la DPMA devait disposer d'une dotation globale de **15 M€ sur deux ans**. Compte tenu des crédits disponibles fin 2002, il a été convenu de mobiliser, dès 2003, la totalité des crédits nécessaires à l'ajustement de l'effort de pêche pour 2003-2004. Ainsi le montant des crédits nécessaires à ce titre pour 2004 est d'ores et déjà disponible.

Enfin, la subvention d'équipement pour 2004 s'élève à 4,5 M€ en AP et 3,5 M€ en CP, soit une forte hausse pour ces derniers (53 %). Ces crédits doivent permettre d'accompagner le renouvellement de la flottille et sa modernisation et de réaliser les actions d'investissement à terre inscrites dans les contrats de plan Etat – Régions.

2. Améliorer la sécurité des marins

Votre rapporteur pour avis salue les efforts entrepris pour favoriser la sécurité des marins, notamment **par la mise en œuvre du second volet du plan sécurité des marins pêcheurs**. Ce plan prévoit des aides financières à hauteur de 7,5 M€, dont 3 M€ à la charge de l'Etat.

La première phase de ce plan visait à équiper les marins de vêtements à flottabilité intégrée (VFI). La seconde devrait permettre de financer les équipements en radeaux de survie et balises de détresse pour les bateaux de moins de douze mètres (les trois-quarts de la flotte). Grâce à la mobilisation des crédits communautaires, à la participation des collectivités territoriales et de l'Etat, ces équipements devraient être financés à hauteur de **75 % sur fonds publics**³.

50 GT dans le précédent plan de sortie de flotte 2001-2002. Un second barème, de droit commun, fixé à 65 % du seuil communautaire sera proposé à tous les navires dans la limite d'une enveloppe de 5 M€.

² Le montant retenu sur l'article 20 du chapitre 44-36 pour l'année 2004, soit 8,25 M€ ne correspond plus qu'au financement des caisses chômage intempéries (6,86 M€) et à l'accompagnement des actions inscrites aux contrats de plan Etat-région (1,38 M€).

³ Environ 4 000 navires sont potentiellement concernés par cette mesure, 2 750 en métropole et 1 250 dans les DOM.

3. Moderniser la filière de commercialisation des produits de la mer

Compte tenu de l'état des ressources halieutiques, **l'amélioration du revenu des pêcheurs passe par une meilleure valorisation des captures**. De plus, le commerce extérieur français des produits de la mer, comme celui de ses partenaires européens, est structurellement déficitaire. Après une contraction depuis 1999, notre déficit en produits aquatiques destinés à la consommation humaine est en hausse de 22 % pour atteindre 550.000 T en 2001. L'amélioration du solde nécessite donc une valorisation des produits français auprès des consommateurs. Deux actions prioritaires sont prévues :

– **l'amélioration de la gestion des quotas**, au travers du rôle des organisations de producteurs

– l'accompagnement des initiatives permettant une **valorisation optimale des produits grâce à la mise en place « d'actions qualité »**.

L'Ofimer soutient les programmes d'amélioration de la qualité (certification, indication d'origine), d'information du consommateur et de promotion des produits. A titre d'exemple, l'organisme a contribué financièrement à l'informatisation des criées. La subvention de l'Etat à l'organisme s'élève pour 2004 à 10 M€, soit une réduction par rapport à 2003 (11 M€). Cette réduction anticipe, d'après le gouvernement, une plus forte mobilisation des fonds européens au profit des organisations de producteurs. Toutefois, **votre commission appelle l'attention sur la nécessité que l'Ofimer conserve des moyens suffisants pour mener à bien ses missions**.

4. Renforcer le contrôle des pêches

a) L'assistance technique aux professionnels

Les crédits alloués aux établissements publics subventionnés sont en augmentation (+ 1,85 % pour la dotation inscrite à l'article 14 du chapitre 36-22). S'élevant à 1,5 M€, ils représentent :

– la participation financière de la DPMA au recueil de données statistiques pour pêche effectué par différents établissements :

- Institut Français de Recherche pour l'Exploitation de la Mer (IFREMER) :
518.000 €

Ce montant représente le concours apporté par cet organisme au recueil, à la validation, et au traitement des données statistiques des captures, pour la métropole, destinés à répondre à nos obligations communautaires (mise à

disposition d'un contingent de 18 enquêteurs assurant chacun le suivi d'environ 250 navires : métier pratiqué, zones de pêche fréquentées, engins utilisés)

- Muséum National d'Histoire Naturelle : 7.624,50 €

Le Muséum National d'Histoire Naturelle, intervient dans l'Océan Indien, où aucune autre solution de recueil de l'information n'est possible. Les données recueillies par cet établissement représentent la base scientifique à partir de laquelle sont déterminés les TAC et quotas dans la zone des Terres Australes Antarctiques Françaises (TAAF).

- Institut de Recherche et de Développement (IRD) : 7.624,50 €.

Cette dotation permettra la fourniture, par cet établissement, de données statistiques de captures des navires thoniers français dans l'Océan Atlantique et dans l'Océan Indien (échantillonnage, travaux de saisie et de validation).

– la participation de la DPMA au fonctionnement du Laboratoire National de Référence, mis en place en 2003 (94 610 euros), et à l'intensification du réseau de suivi sanitaire des coquillages (900 000 euros).

b) Le renforcement des obligations en matière de contrôle

Dans le cadre de la PCP, la politique de contrôle des pêches, au niveau national, est renforcée. Il s'agit à la fois de contrôles **en mer et au port**, de contrôles en **aval** (au stade de la commercialisation), et de **contrôle des structures** (capacités des navires).

Son application relève des services déconcentrés des affaires maritimes, son élaboration et le suivi de sa mise en œuvre étant assumés par la mission du contrôle des pêches (MCP) de la DPMA. En 2002, près de 40 000 contrôles ont été réalisés, toutes administrations confondues, en mer et à terre, sur des navires de pêche battant pavillon français ou étranger. Plus de 5 000 infractions ont été constatées.

La réglementation communautaire impose en outre aux Etats membres l'embarquement **d'observateurs à bord de certains navires**, qui doivent faire l'objet d'un suivi spécifique⁴ (stocks de grands migrants, stocks d'eau profonde). Les financements de l'IFOP nécessitent quant à eux des actions d'évaluation, de gestion et d'information.

L'ensemble de ces crédits, regroupés dans le chapitre 37-11, article 70, se monte à 531 500 euros, **soit une très forte augmentation (146 %) par rapport à 2003 (221.500 euros)**. Le financement du contrôle des pêches s'élève à 450 000 euros, et les crédits d'assistance technique IFOP à 81 500 euros.

⁴ Règlement n° 973/2001 ; règlement 2002/C151 E/08.

Cette augmentation doit permettre d'assurer des contrôles efficaces et un recours accru aux nouvelles technologies. La Commission a formulé à cet égard des propositions intéressantes comme la réalisation de contrôles croisés entre Etats membres et la reconnaissance mutuelle des contrôles, ainsi que la création d'une structure conjointe d'inspection, afin d'améliorer la coordination des contrôles et d'assurer l'équité entre les Etats.

5. Améliorer l'attractivité du métier

a) Les dispositifs d'aide aux pêcheurs

Le soutien aux pêcheurs, notamment aux jeunes, constitue l'un des axes de la politique de la pêche, et se traduit par diverses mesures :

– **Les « Sofipêches »** : le bilan de ces aides, destinées à financer, entre le 1^{er} janvier 1997 et le 31 décembre 2003, l'achat en copropriété de navires neufs ou d'occasion, est positif : 48 sociétés de financement ont été agréées, en vue de l'acquisition de 112 navires de pêche, représentant un financement global de 44 M€ environ.

M. Hervé Gaymard a indiqué, lors de son audition par votre commission, sa ferme volonté de maintenir ce dispositif, et de l'élargir, notamment en mettant en place un système « Sofipêches deuxième chance » pour les patrons souhaitant acheter un navire plus récent et en élaborant un système adapté aux DOM, qui constituent un gisement important de créations d'emplois. Votre commission estime nécessaire le maintien de ces aides, essentielles pour l'attractivité du métier.

– **L'abattement de 50 % sur le bénéfice pour les jeunes pêcheurs** : les artisans pêcheurs de moins de 40 ans qui s'établissent pour la première fois entre le 1^{er} janvier 1997 et le 31 décembre 2003 bénéficient d'un abattement de 50 % sur leur bénéfice imposable pendant 5 ans.

– **Une nouvelle aide de l'Ifop** : cofinancée à 50 % par l'Union européenne, une aide plafonnée à 50.000 € peut être octroyée à des jeunes de moins de 35 ans qui deviennent pour la première fois propriétaires. Mise en place dans le cadre de la programmation 2000-2006, cette aide est cumulable avec les aides consenties par les collectivités locales pour l'acquisition de navires d'occasion. Au 31 décembre 2002, 852.481 € avaient été engagés sur cette mesure au titre de l'Ifop, pour un coût éligible de 20,6 M€

– Les conditions d'accès à la propriété sont facilitées dans le cadre de l'enveloppe annuelle de **prêts bonifiés**.

– **La mise en place d'une « dotation pour aléas »** : les prix du gazole ont connu une hausse significative au début de l'année 2003. Or, une augmentation de 0,15 euro du prix du litre de gazole entraîne en moyenne, mécaniquement, une baisse de 4 à 16 % du revenu partagé entre les pêcheurs. M. Gaymard a indiqué à ce sujet qu'une réflexion était conduite au sein du Comité national des pêches sur la possibilité de mettre en place une déduction pour aléa, comme il en existe en agriculture. Votre commission souhaite que cette démarche aboutisse.

b) L'amélioration de la formation

Le secteur des pêches maritimes est confronté depuis une dizaine d'années à d'importantes difficultés de recrutement. **Votre rapporteur pour avis déplore cette situation, en partie liée à l'image négative dont souffre la pêche**, connue du public par ses risques et ses crises. Il **salue les efforts menés en matière de formation⁵, ainsi que les initiatives locales, nombreuses, prises pour attirer les jeunes, et appelle à un approfondissement des réformes en cours.**

La pénurie de main d'œuvre est surtout liée à l'importance des **sorties précoces**, qui génèrent un besoin croissant d'arrivées que le système de formation ne peut complètement satisfaire. Les flux de formés ont certes connu une croissance constante depuis dix ans et atteignent actuellement 1 200 nouveaux marins chaque année, **mais cela ne suffit plus à pallier les départs en cours de vie active.**

Il convient donc, face à ce phénomène, **d'élever** le niveau de formation initiale pour permettre une **ouverture** vers d'autres métiers après un certain temps, et d'ouvrir le secteur de la pêche à de **nouveaux publics**, notamment aux jeunes adultes ayant déjà un parcours professionnel.

D'ores et déjà, la refonte de la filière des formations à la pêche a été entreprise, afin d'en articuler les brevets avec ceux du commerce et d'y intégrer des baccalauréats professionnels, qui seront mis en place à la rentrée de 2004. En outre, la validation des acquis de l'expérience (VAE), après la réalisation d'une expérience pilote très positive en 2002, est en voie de généralisation : elle devrait permettre d'attirer des salariés venant d'autres secteurs d'activité, dont les qualifications font défaut à la pêche (mécanicien par exemple).

⁵ On compte actuellement 4 Ecoles Nationales de la Marine Marchande (ENMM), 1 Collège d'Enseignement Technique Maritime (CETM), et 12 Lycées Professionnels Maritimes (LPM).

Par ailleurs, les dispositifs de **formation en alternance**, trop longtemps négligés, vont être développés : les textes sur le contrat de qualification, le contrat d'orientation et le contrat d'adaptation, dont les partenaires sociaux seront saisis à la fin de l'année, seront ensuite soumis au Conseil d'Etat. D'ores et déjà, l'expérimentation d'un **certificat d'initiation nautique** (CIN) par alternance a été lancée à la rentrée 2003 dans quatre sites, afin d'impliquer les professionnels dans la formation et de faciliter l'intégration des jeunes.

Votre commission souligne toutefois que le problème du taux élevé d'abandons prématurés concerne aussi les professionnels eux-mêmes et pose la question des conditions d'accueil et d'insertion des jeunes. Il faudrait donc constituer un réseau de professionnels impliqués dans l'accueil au niveau de chaque port et assurant le **tutorat** nécessaire au développement des formations en alternance et des apprentissages à bord.

II. LA RÉFORME DE LA PCP

A. L'ÉVOLUTION DE LA POLITIQUE COMMUNE DE LA PÊCHE (PCP)

1. La réforme de la politique commune de la pêche

- Conformément au diagnostic qu'elle avait établi dans son Livre vert, la Commission européenne a proposé le 28 mai 2002 une réforme de la politique commune de la pêche (PCP). Celle-ci ne pouvait, en l'état, être acceptée par tous ceux qui sont attachés au maintien d'un secteur de la pêche économiquement viable et durable. Si certaines des préoccupations de la Commission pouvaient être partagées, comme la volonté d'assurer la pérennité de la ressource, la méthode brutale utilisée était en revanche fortement contestable. Au reste, le laxisme relatif **observé par certains Etats dans l'application et le contrôle des règlements existants** (quotas de pêche, mesures techniques, tailles minimales de commercialisation des poissons) ne saurait conduire à pénaliser l'ensemble des pays de l'Union européenne.

Le Gouvernement a fait valoir ses fortes réserves vis-à-vis de ce projet et a noué une alliance solide avec les pays du Sud de l'Europe (Espagne, Portugal, Italie, Grèce), ainsi qu'avec l'Irlande. La France a ainsi réussi à maintenir jusqu'au bout de la négociation une forte « minorité de blocage » avec laquelle la Commission a dû composer. Le 20 décembre 2002, le Conseil des Ministres a ainsi adopté, après y avoir apporté de nombreuses modifications, trois projets de règlement.

● **Votre commission se félicite d'abord que, contrairement à la volonté de la Commission européenne, le transfert de compétences du Conseil vers la Commission** en matière de fixation des autorisations de captures et des mesures techniques ait été rejeté. Il s'agit en effet de mesures de nature **politique**, qui doivent relever en conséquence de la seule compétence du Conseil.

● Le premier règlement, relatif à la conservation et l'exploitation durable des ressources halieutiques, introduit un nouvel instrument de régulation des captures en concurrence avec le système des totaux admissibles de capture (TAC) et des quotas : **l'effort de pêche**, c'est-à-dire la durée d'activité des navires.

Celui-ci s'applique **obligatoirement** pour les stocks dont l'état biologique justifie un **plan de reconstitution**. De tels plans seront établis progressivement pour les espèces dont la biomasse se situe très en deçà du seuil limite scientifiquement admis. A ce jour, trois stocks, concernant les pêcheurs français, ont été identifiés pour faire l'objet de plans de reconstitution : le cabillaud, le merlu et la sole.

En revanche, s'agissant des autres stocks halieutiques, non soumis à plan de reconstitution, l'effort de pêche sera un instrument seulement **facultatif** en complément des TAC et des quotas, et ces stocks feront l'objet de plans de gestion pluriannuels afin de limiter les variations d'une année à l'autre des possibilités de pêche. Votre commission se réjouit de la reconnaissance du principe de la pluriannualité, de la distinction entre les stocks réellement en difficulté sur un plan biologique et ceux, beaucoup plus nombreux, qui sont en situation satisfaisante, et de **la limitation du caractère obligatoire de l'effort de pêche, instrument contesté par la France en terme d'efficacité**.

● Les deuxième et troisième règlements modifient le règlement 2792/99 relatif aux aides structurelles au secteur de la pêche. Les deux modifications majeures sont les suivantes :

– **suppression, à partir du 1^{er} janvier 2005, de l'ensemble des aides publiques** (nationales et communautaires) à la construction des navires de pêche. Grâce à la France et au « Groupe des Amis de la Pêche », la proposition initiale de la Commission n'a pas été retenue (abrogation des aides publiques dès le 1^{er} janvier 2003).

– **suppression des plans d'orientation pluriannuels (POP)** et de la segmentation des flottilles qui y était attachée. Dorénavant, l'encadrement de la flotte de chaque Etat membre se fera globalement et les niveaux de

référence (en kW et GT) établis au 1^{er} janvier 2003 constitueront des limites infranchissables, réduites automatiquement du montant des capacités de sorties avec aides publiques.

– afin d’accompagner socialement la mise en place des plans de reconstitution, le troisième règlement ouvre la possibilité aux Etats membres de **majorer de 20 % les primes maximales de sortie de flotte** pour les navires qui verraient, du fait de ces plans, leur activité réduite de plus de 25 %.

Outre la réforme de la PCP, le Conseil des ministres de décembre 2002 a adopté deux séries de décisions portant sur la fixation des TAC et des quotas pour 2003 et sur les premières mesures de limitation de l’effort de pêche des stocks de cabillaud menacés d’épuisement. Des plans de reconstitution pour le cabillaud et le merlu doivent être soumis au Conseil des ministres avant la fin 2003.

2. Les réformes à venir

Au-delà de cette réforme, la Commission a complété, ou complètera, au cours de l’année 2003 sa proposition globale de réforme de la PCP par la publication de documents supplémentaires concernant notamment l’aquaculture, la pêche en Méditerranée, les avis scientifiques, la politique de contrôle, le volet externe de la PCP et les impacts socio-économiques.

Le gouvernement français a ainsi rappelé son souci de voir reconnaître les besoins spécifiques des départements d’Outre-Mer ainsi que ceux qui s’expriment dans les pêcheries méditerranéennes. Deux projets ont retenu plus particulièrement son attention :

– D’une part, la pêche en **Méditerranée**, sur laquelle la Commission doit déposer une proposition de règlement-cadre qui révisera notamment les mesures techniques applicables dans cette mer. La Commission souhaite un élargissement des zones de protection de la pêche, question à l’ordre du jour de la Conférence diplomatique de Venise les 25 et 26 novembre 2003. La France est favorable à l’approfondissement de la réflexion sur la création de manière concertée des zones de protection de pêche, selon une approche graduelle et régionale.

– D’autre part, la France entend conserver la spécificité de la pêche dans les **DOM**, en permettant la construction de navires de pêche au-delà du 31 décembre 2004, en maximisant les crédits ouverts au titre du POSEIDOM, et en réservant la zone économique exclusive autour des DOM aux navires immatriculés dans ces départements. L’examen de ces demandes françaises relatives aux DOM et à la Méditerranée s’effectuera au cours des prochaines

semaines et des prochains mois lors de la négociation des textes proposés par la Commission.

3. La perspective de l'élargissement

L'élargissement aura des conséquences sur la PCP. Neuf pays candidats ont aujourd'hui accepté l'acquis communautaire relatif à la PCP. Des difficultés se sont posées pour trois Etats :

– pour la Lituanie, il a été accepté d'introduire un régime de gestion de l'effort de pêche dans le golfe de Riga ;

– la Pologne, qui avait demandé une zone permanente réservée aux pêcheurs polonais, correspondant aux eaux sous souveraineté et juridiction polonaise, a finalement retiré cette demande ;

– pour Malte, qui avait demandé une zone exclusive de 25 miles, c'est le régime normal qui a été retenu : Malte dispose de sa souveraineté dans les 12 miles, et une zone d'exclusion, non discriminatoire, sera créée de 12 à 25 miles.

S'agissant du marché, les concessions tarifaires reposent sur un modèle de **libéralisation graduelle et réciproque du commerce** de tous les produits de la pêche.

B. LES ÉVOLUTIONS NÉCESSAIRES

La réforme de la PCP doit être accompagnée, en amont, d'une amélioration du processus d'élaboration des avis scientifiques et, en aval, du renforcement des contrôles. En outre, un effort particulier devrait être fait pour permettre aux pêcheurs de bénéficier pleinement des aides communautaires.

1. Mieux consommer les crédits communautaires

Les dépenses communautaires comprennent :

– **les aides structurelles allouées à la pêche**, aux cultures marines et au secteur de la transformation des produits marins, financées initialement par le FEOGA-ORIENTATION⁶, puis par l'IFOP ;

– **le soutien des marchés des produits de la mer**, financé par le FEOGA-GARANTIE, et mis en œuvre par l'OFIMER ;

– **le volet « pêche » du programme « POSEIDOM »**, financé par le FEOGA et compensant les surcoûts de la pêche dans des DOM, notamment la crevette produite en Guyane ainsi que le thon et l'espadon pêchés à la Réunion.

La nouvelle génération de fonds structurels s'est mise en place avec l'adoption de l'Agenda 2000 et du nouveau règlement IFOP. Le « document unique de programmation » (DOCUP), national, a été approuvé par la Commission européenne le 12 décembre 2000 pour la période du 1^{er} janvier 2000 au 31 décembre 2006. Ses priorités ont été déclinées par un complément de programmation qui détaille le contenu précis de chaque mesure. Le programme approuvé pour la France comporte cinq axes prioritaires couvrant l'ensemble des investissements relatifs à la flotte, l'aquaculture⁷, les équipements à terre, la commercialisation, la transformation ou la promotion des produits.

Les crédits mis à disposition de la France métropolitaine (hors Corse et DOM) au titre de l'IFOP s'élèvent à 233 M€ pour la nouvelle période de programmation⁸. Ce montant représente la reconduction des crédits alloués respectivement à l'objectif « 5a-Pêche » et à PESCA au titre de la précédente période (1994-1999).

Il convient de rappeler que la nouvelle programmation des fonds structurels est **caractérisée par le principe du « dégage ment d'office »** : une partie des crédits non consommés à la fin de l'année 2004 seront perdus par les Etats. D'après les informations recueillies par votre rapporteur pour avis, il

⁶ Fonds européen d'orientation et de garantie agricole.

⁷ L'accent est mis sur la modernisation des entreprises, la restructuration des bassins conchylicoles et les investissements rendus nécessaires par les fortes contraintes environnementales auxquelles sont soumises ces activités. Par ailleurs, certaines actions de reconstruction mises en œuvre à la suite de la tempête et de la marée noire sont prises en compte au titre du programme.

⁸ Les versements effectués à ce titre sont imputés sur :

Le chapitre 61-83, article 70, pour ce qui concerne les investissements

Le chapitre 44-36, article 20, pour ce qui concerne les mesures socio-économiques

Le chapitre 37-11, article 70, pour ce qui concerne l'assistance technique.

semble difficile que les niveaux de paiements soient suffisamment élevés d'ici fin 2004 pour éviter un dégageant partiel.

Sur la base du DOCUP, formellement approuvé par la Commission, les premières avances financières communautaires ont été versées à la France dès l'année 2000, et déléguées aux Préfets de Région pour les mesures relevant de leur compétence. Jusqu'à présent 35,2 M€ ont été versés par la Commission pour l'IFOP. A ce jour, le montant des engagements au titre de l'IFOP s'élève à environ 79 M€, celui des dépenses correspondantes à 23,7 M€ environ. Ce décalage peut s'expliquer par un certain nombre de problèmes rencontrés dans la mise en œuvre de l'IFOP, liés notamment aux délais.

Le DOCUP a été agréé le 12 décembre 2000, ce qui n'a pas permis une mise en œuvre rapide du nouveau programme et donc la réalisation de projets dans le courant de l'année. Par ailleurs, la publication tardive (le 20 janvier 2001) des nouvelles lignes directrices pour l'examen des aides d'Etat dans le secteur de la pêche et de l'aquaculture a induit des difficultés liées à la nécessaire refonte des régimes d'aide nationaux.

Le taux d'exécution des crédits au titre de l'Ifop, assez faible, peut donc s'expliquer par des raisons conjoncturelles. **Toutefois, votre commission rappelle que le taux final d'exécution des crédits pour la période 1994-1999 a été d'environ 75 %, ce qui apparaît insuffisant** au regard de l'utilité de ces aides pour les pêcheurs. Les professionnels interrogés ont mis en cause la complexité des procédures et la difficulté à rassembler tous les cofinancements nécessaires. En conséquence, votre commission souhaite une mobilisation de tous les acteurs locaux (effort de communication des services gestionnaires, simplification des procédures, aide aux porteurs de projet) afin de tirer le meilleur parti possible des fonds communautaires et d'éviter la perte d'une partie des crédits en 2004.

2. Développer la recherche scientifique et mieux associer les professionnels

- Les décisions communautaires en matière de gestion font souvent référence à des avis scientifiques élaborés au sein d'organisations internationales, parmi lesquelles le Conseil International pour l'Exploration de la Mer (CIEM) tient une place prépondérante. Les avis de cette instance sont examinés par son Comité Consultatif pour la Gestion des Pêches (CCGP), qui les transmet à la Commission européenne. Celle-ci saisit son propre organe, le Comité scientifique, Technique et Economique des Pêches (CSTEP), pour évaluer les avis. Votre commission souligne à cet égard la nécessité de

renforcer le rôle du CSTEP, afin que celui-ci ne soit pas réduit à une simple « chambre d'enregistrement ».

- Beaucoup de pêcheurs déplorent la variabilité des recommandations scientifiques d'une année sur l'autre pour le même stock, les réductions drastiques de captures d'une année à l'autre sans possibilité de baisse graduelle, et la priorité accordée à l'expertise biologique sur les conséquences économiques et sociales à court terme.

- **S'agissant du merlu**, les avis des professionnels s'écartent très nettement des estimations des scientifiques : ces dernières, se basant sur des données remontant deux ans en arrière, indiquent un état alarmant du stock, alors que les professionnels constatent en mer une forte augmentation du recrutement. Il serait donc nécessaire d'accélérer la procédure d'évaluation des stocks.

- **Pour le cabillaud**, il faudrait que les avis scientifiques précisent mieux l'influence des phénomènes environnementaux ou des interactions qui peuvent exister avec la **pêche minotière**, qui prélève les proies du cabillaud. Plus généralement, il serait utile **d'améliorer la connaissance de l'impact de la pêche minotière sur la chaîne alimentaire et l'évolution des stocks**.

- Dans cette perspective, votre commission ne peut que saluer la **signature, le 28 octobre, d'une Charte entre l'Ifremer, le Comité national des pêches maritimes et des élevages marins et la Direction des pêches maritimes et de l'aquaculture**. Cette Charte, véritable « code de bonne conduite », vise à développer des mécanismes de concertation et d'échange d'informations, notamment dans la collecte et l'analyse des données de base. Cette démarche doit permettre d'améliorer l'élaboration des avis scientifiques et techniques, et de mieux prendre en compte l'impact des mesures de gestion au plan socio-économique.

Les professionnels peuvent participer avec profit aux recherches, comme le montrent les expérimentations en matière de sélectivité des engins, qui font généralement l'objet de campagnes de perfectionnement et validation à bord des navires professionnels.

En outre, ce processus se met également en place à l'échelle européenne. A cet égard, votre commission se félicite de la proposition de la Commission européenne de créer des **Conseils consultatifs régionaux (CCR)**. La proposition porte sur la création de six Conseils chargés d'étudier les problèmes des pêcheurs, y compris celui de la baisse des stocks de poissons. Formés de pêcheurs, de scientifiques, de représentants d'ONG, et de représentants politiques régionaux, ces Conseils devraient permettre un

renforcement de la transparence et du dialogue sur les avis scientifiques relatifs à l'état des stocks de poissons.

Chaque CCR s'occupera des zones relevant de la juridiction d'au moins deux Etats Membres. Ils tiendront une assemblée générale qui désignera un comité exécutif de 12 à 18 membres. Dans ces deux assemblées, deux tiers des membres seront composés de représentants du secteur de la pêche. Le premier Conseil pourrait démarrer au printemps 2004. **Votre commission se réjouit de cette création, et souhaite qu'un financement public suffisant soit accordé aux conseils.**

● Enfin, l'Ifremer doit jouer un rôle plus important de contact avec les scientifiques de la Commission. L'amélioration des évaluations scientifiques passe par une **modernisation de la technologie** (renforcement du système d'information halieutique, plus grande rapidité des transmissions sécurisées, meilleure identification des panels des données de captures). Or la construction de ces nouveaux outils a **un coût**, que le budget doit prendre en compte.

3. Le contrôle des produits de la pêche

La création d'un marché unique au niveau européen nécessite que les importations de produits de la mer s'effectuent **dans la transparence et le respect strict des normes**. Cette préoccupation a conduit à développer, au niveau communautaire, les contrôles garantissant le respect des règles sanitaires et douanières dans tous les pays membres.

A cet égard, les mesures proposées dans le cadre de la réforme de l'Organisation commune des marchés devraient permettre d'assainir les règles d'échanges avec les pays tiers, et de renforcer les pouvoirs de contrôle des inspecteurs de la Commission.

Au niveau national, les importations de produits de la pêche font l'objet d'une surveillance renforcée⁹. Le règlement 104/2000 du Conseil du 17 décembre 1999 portant organisation des marchés dans le secteur des produits de la pêche et de l'aquaculture **a fixé des obligations d'étiquetage de**

⁹Les services vétérinaires du ministère de l'agriculture et de la pêche contrôlent et sanctionnent les infractions sanitaires, les services de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes suivent les produits mis en vente (fraîcheur, calibrage..), en matière d'origine, les services de la direction générale des douanes et des droits indirects veillent à la bonne application des régimes tarifaires préférentiels accordés à certains pays tiers.

ces produits, qui s'appliquent à partir du 1^{er} janvier 2002. Un décret devrait être prochainement publié afin de permettre d'en sanctionner les manquements par des peines contraventionnelles. Des sanctions délictuelles peuvent toutefois être envisagées dès maintenant, dès lors qu'il y a tromperie, en application du code de la consommation (articles L. 213-1 et L. 215-1).

III. LA COMPÉTITIVITÉ DE LA PÊCHE FRANÇAISE

A. UN SECTEUR CONVALESCENT

1. La flotte

La flotte de pêche française comprend environ 8.000 navires¹⁰ actifs à la fin de l'année 2002, dont 2.358 dans les DOM. Les régions métropolitaines les mieux dotées sont la Méditerranée et la Bretagne. La flottille est composée majoritairement de petits bateaux (moins de 12m). La Bretagne, qui accueille la moitié des navires de plus de 25m, représente la région la plus concernée par la pêche maritime puisqu'elle totalise près de 40 % de la puissance totale des navires.

Sur les 5.697 navires de la flotte métropolitaine, près de 2.000 navires, toutes tailles confondues (34 % de la flotte), sont âgés de plus de 25 ans. Entre 1998 et 2003, au total, la flotte métropolitaine a diminué de **8,7 %**. La réduction du nombre de navires se poursuit, mais à un rythme ralenti depuis 5 ans (- 2,1 %).

2. L'emploi

Les pêches maritimes **ont généré près de 26.000 emplois de marins en 2002, dont 23.132 marins embarqués plus de trois mois dans l'année** à bord des navires de pêche français. C'est la Bretagne qui compte le plus de marins embarqués (6.782), devant le Sud-Ouest.

¹⁰ - 2 155 navires de pêche industrielle et semi-industrielle (plus de 25 mètres) ;
- 1 316 navires de pêche artisanale et hauturière (de 12 à 25 mètres) ;
- 4 241 navires de petite pêche côtière (moins de 12 mètres).

Le secteur de la pêche se caractérise depuis plusieurs années par **une pénurie de main d'œuvre**. La baisse des effectifs des marins à la pêche a cependant **ralenti** depuis 1996, et s'est pratiquement **arrêtée** depuis 2000. La baisse pour 2002 se monte à 0,4 %.

Les effectifs de la pêche côtière augmentent sur cinq façades (+235 marins, soit une augmentation de 5,8 %), tandis que ceux de la petite pêche (43,2 % des effectifs) baissent partout en métropole, sauf en Bretagne Nord. En revanche ils progressent dans les DOM-TOM. On rappellera que la Bretagne concentre un peu moins d'un tiers de l'emploi à la pêche.

3. La production

En 2003, les quotas français sont restés relativement stables, même si certains quotas ont vu leur taux diminuer de manière inquiétante. Dans les eaux communautaires, ils se sont **élevés à 249.377 tonnes**. Toutefois, les transferts avec d'autres Etats membres ont permis de relever les possibilités de captures à **265.412 tonnes**. Les quotas les plus consommés concernent la sole, le maquereau, le cabillaud, le merlan, la langoustine et le thon rouge.

En 2002, 630.000 tonnes de poissons, crustacés, coquillages et autres produits de la mer ont été pêchés par les navires métropolitains. En quantité, les principales espèces pêchées sont le thon, la sardine, le lieu noir, le hareng, le maquereau, le chinchard et l'anchois. La Bretagne est la principale région de débarquement en France avec 40 % des quantités, suivie par le Nord-Pas de Calais avec 16 %.

Années	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Captures totales (tonne, poids vif)	612 400	586 620	608 610	628 450	611 820	630 000

Après deux années au-dessus de 410.000 tonnes, l'activité de pêche métropolitaine en produits de la mer frais **recule du fait d'une diminution des captures de poissons, puis reste relativement stable depuis 1999**. Elle fluctue depuis lors entre 400.000 et 410.000 tonnes. En 2002, le **chiffre d'affaires** des ventes des pêches maritimes métropolitaines avoisine 1,1 Md€

En 2002, le **tonnage de pêche fraîche** débarqué par les flottilles métropolitaines dans les criées françaises¹¹ **a diminué de 1 % après 2 années de faible croissance**. Les ventes enregistrées par les criées accusent une évolution négative plus marquée (-3 %). En revanche, le prix moyen en première vente a continué de progresser (+4 %). Cette évolution s'inscrit dans la tendance des 5 dernières années caractérisée **par une stabilité des débarquements en criée et une augmentation des prix moyens à la première vente**.

Depuis la mi-2001, grâce notamment à la mise en place du plan d'aide gouvernemental ainsi qu'à la bonne tenue des cours du poisson et à une certaine modération des cours du carburant, la rentabilité des entreprises de pêche a globalement retrouvé un niveau satisfaisant. Les perspectives de renouvellement et de modernisation des navires ouvertes par le Plan de modernisation de la flotte devraient permettre de l'accroître encore.

B. LA CONCHYLICULTURE ET LA SÉCURITÉ SANITAIRE

La production française conchylicole commercialisée pour la consommation en 2001 est estimée à **190.000 tonnes de coquillages** dont 110 000 tonnes d'huîtres et 70.000 tonnes de moules. La France est le premier producteur européen d'huîtres¹². On compte environ 3.700 entreprises conchylicoles, dont 78 % sont des entreprises individuelles. Elles fournissent globalement **21.700 emplois** dont près de la moitié sont saisonniers.

Après le naufrage du pétrolier le Prestige le 19 novembre 2002, un dispositif de **surveillance spécifique**, fondé sur les recommandations de l'Agence française de Sécurité sanitaire des aliments (AFSSA) a été mis en place, afin de rechercher les traces visuelles de pollution et, le cas échéant, d'interdire la récolte des coquillages.

Actuellement, des échantillons de coquillages sont prélevés et analysés afin de détecter et suivre les éventuelles contaminations par les hydrocarbures. Les résultats de ces analyses confirment la qualité sanitaire des coquillages mis sur le marché.

Par ailleurs, l'Etat a décidé la mise en place d'un dispositif qui distingue les zones touchées par la pollution où l'activité des conchyliculteurs

¹¹ 80% des ventes en frais des pêches maritimes françaises sont enregistrées par une criée française.

¹² 43 % des huîtres sont commercialisées à partir de la région Poitou-Charentes et 14 % de la Bretagne-Sud. 26 % des moules sont commercialisées à partir de la Bretagne-Nord et 22 % de la Méditerranée.

a été affectée **directement** et les autres pour lesquelles **un effet induit sur la commercialisation des produits peut être enregistré**.

Dans le premier cas, il s'agit de zones comme le littoral Aquitain où les activités ont été temporairement arrêtées, en raison de l'interdiction de récolte ou de commercialisation des produits du 4 au 31 janvier 2003. Dans ce cas, les professionnels des cultures marines ont bénéficié de plusieurs mesures : allègement des cotisations sociales, exonération de la redevance domaniale et prise en charge partielle des intérêts de 2003 de prêts bancaires à long et moyen terme pour les jeunes conchyliculteurs.

Concernant les mesures de niveau national en faveur de l'ensemble du secteur conchylicole, au-delà des zones où la récolte et la commercialisation ont du être interdites, deux axes ont été définis :

– **l'organisation**, pilotée par la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes et la direction des pêches maritimes et de l'aquaculture, **d'une table ronde sur les circuits de distribution** et les conditions de commercialisation des produits conchylicoles. Celle-ci, réunissant la grande distribution, les producteurs et les administrations concernées afin de permettre la relance de la vente des produits conchylicoles, s'est déroulée le 8 septembre.

– ensuite, un **programme national de promotion des coquillages** à destination des consommateurs va être lancé, avec l'appui du ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche et des Affaires Rurales. Le Comité national de la conchyliculture a ainsi organisé un week-end portes ouvertes les 4 et 5 octobre 2003, ce qui devrait permettre de relancer la consommation, au début de la campagne de commercialisation.