

N° 149

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2012-2013

Enregistré à la Présidence du Sénat le 22 novembre 2012

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des affaires économiques (1) sur le projet de loi de finances pour 2013, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME II
Fascicule 2

**ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT
ET AMÉNAGEMENT DURABLES**

PÊCHE ET AQUACULTURE

Par M. Gérard LE CAM,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Daniel Raoul, président ; MM. Claude Bérít-Débat, Martial Bourquin, Gérard César, Alain Chatillon, Daniel Dubois, Pierre Hérisson, Joël Labbé, Mme Élisabeth Lamure, M. Gérard Le Cam, Mme Renée Nicoux, M. Robert Tropeano, vice-présidents ; MM. Jean-Jacques Mirassou, Bruno Retailleau, Bruno Sido, secrétaires ; M. Gérard Bailly, Mme Delphine Bataille, MM. Michel Bécot, Alain Bertrand, Mme Bernadette Bourzai, MM. François Calvet, Roland Courteau, Marc Daunis, Claude Dilain, Alain Fauconnier, Didier Guillaume, Michel Houel, Serge Larcher, Jean-Jacques Lasserre, Jean-Claude Lenoir, Philippe Leroy, Mmes Valérie Létard, Marie-Noëlle Lienemann, MM. Michel Magras, Jean-Claude Merceron, Jackie Pierre, Ladislav Poniátowski, Mme Mireille Schurch, M. Yannick Vaugrenard.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (14^{ème} législ.) : 235, 251 à 258 et T.A. 38

Sénat : 147 et 148 (annexe n°10) (2012-2013)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
I. LA PÊCHE ET L'AQUACULTURE, DES ACTIVITÉS FRAGILES.	9
A. LA PÊCHE FRANÇAISE CONFRONTÉE À UN DEFI ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL.	9
1. <i>Le défi économique d'une pêche performante.</i>	9
a) Une demande qui progresse.	9
b) Un approvisionnement national fortement déficitaire.	9
c) Faire évoluer l'offre et la demande française de poissons.	10
d) Le défi d'une infrastructure performante à terre : la modernisation des criées et l'organisation de la profession.	10
2. <i>Le défi environnemental : le souci d'une pêche durable.</i>	11
a) Préserver la ressource halieutique.	11
b) Un défi au carrefour de l'environnemental et du social : lutter contre le gâchis.....	11
3. <i>Le défi social : préserver la pêche artisanale et former les marins de demain.</i>	12
a) Une activité artisanale.	12
b) Formation, installation, conditions de travail : les défis du renouvellement des générations.....	12
4. <i>Le défi territorial : maintenir l'activité de pêche sur le littoral et développer la pêche outre-mer.</i>	13
a) La réduction continue de la flotte de pêche, menace pour la pérennité des ports.....	13
b) La pêche participe à l'aménagement du territoire littoral : l'enjeu est de maintenir également les emplois à terre.....	13
c) Les outre-mer : des territoires à fort potentiel de développement.	14
B. LE PÊCHEUR, VARIABLE D'AJUSTEMENT DES POLITIQUES PUBLIQUES ?	14
1. <i>La réglementation européenne, source d'incertitudes pour les pêcheurs.</i>	14
a) La réforme de la politique commune de la pêche : une cause d'inquiétude.....	14
b) Au-delà de la réforme de la PCP, des pêcheurs suspendus régulièrement à des décisions européennes brutales.	16
2. <i>Faire évoluer le cadre économique de la pêche française et européenne.</i>	17
a) La dépendance au carburant est une faiblesse structurelle de la pêche.....	17
b) La lutte contre la concurrence déloyale et la recherche d'une harmonisation sociale par le haut.....	18
c) Pêche et environnement : un équilibre à trouver.	18
II. LES PRIORITÉS PRÉSERVÉES DU BUDGET 2013 POUR LA PÊCHE ET L'AQUACULTURE.	19
A. LES SOUTIENS MULTIFORMES DE LA PUISSANCE PUBLIQUE À LA PÊCHE MARITIME	19
1. <i>Une enveloppe budgétaire modeste et réduite en 2013.</i>	19
a) Une action pêche ramenée à son étiage bas.	19
b) Des soutiens budgétaires à la pêche éparpillés dans le budget de l'État.....	20
2. <i>Le maintien d'un régime fiscal favorable.</i>	21
a) La détaxation du gazole, indispensable mais contestée	21
b) Les autres aides fiscales.....	21
3. <i>Des soutiens européens importants.</i>	22
a) Le Fonds européen pour la pêche (FEP) : un instrument majeur du soutien à l'activité de pêche en France.	22
b) L'incertitude sur le futur du Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP).	23

4. La mise en place d'un financement privé mutualisé et d'un financement par les collectivités territoriales.....	24
a) L'émergence d'un acteur privé de premier plan : France filière pêche.....	24
b) Les aides des collectivités territoriales.....	25
B. UNE ENVELOPPE BUDGÉTAIRE QUI PERMET DE FAIRE TOUT JUSTE FACE AUX TRADITIONNELLES PRIORITÉS DE LA POLITIQUE NATIONALE DE LA PÊCHE.....	26
1. La collecte de données scientifiques.....	26
a) Une obligation réglementaire européenne.....	26
b) Un budget préservé pour l'exercice 2013.....	27
2. Le contrôle des pêches : une priorité absolue.....	27
a) Le contrôle des pêches : une obligation dont le non-respect comporte de lourds risques financiers.....	27
b) Des moyens maintenus en 2013.....	28
c) Mieux organiser la chaîne de contrôle, pour répondre aux critiques de la Cour des comptes.....	28
3. Une part importante de l'enveloppe budgétaire consacrée à l'accompagnement économique et social des pêcheurs.....	29
a) La poursuite, à un rythme modeste, des plans de sortie de flotte.....	29
b) L'indemnisation des arrêts temporaires.....	29
c) Le soutien aux caisses de chômage, intempéries et avaries.....	30
4. Les contrats bleus : un dispositif menacé ?.....	30
a) Des crédits maintenus pour les contrats bleus.....	30
b) Des doutes sur l'avenir du dispositif.....	31
5. L'action structurelle en faveur de la pêche : des moyens limités et comptés.....	32
a) La modernisation de la flotte de pêche : une nécessité.....	32
b) Des moyens budgétaires très limités sur l'action structurelle.....	32
6. L'aquaculture, parent pauvre du budget de la pêche.....	32
a) Des crédits insignifiants.....	32
b) Des obstacles non budgétaires au développement de l'aquaculture marine.....	33
ANNEXE LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES.....	35

INTRODUCTION

Mesdames, Messieurs,

Les crédits de l'État en faveur de la pêche et de l'aquaculture s'inscrivent cette année dans un cadre nouveau : ils sont désormais rattachés au programme n° 205 : « *Sécurité et affaires maritimes, pêche et aquaculture* », au sein de la mission : « *Écologie, développement et aménagement durables* », alors qu'ils relevaient auparavant du programme n° 154 : « *Économie et développement durable de l'agriculture, de la pêche et des territoires* », au sein de la mission : « *Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales* ».

Ce changement de la maquette budgétaire n'emporte pas de bouleversement majeur de l'économie générale des soutiens publics au secteur de la pêche maritime et à l'aquaculture : ce sont les mêmes dispositifs, qui figuraient au budget 2012 au sein de l'action n° 16 : « *gestion durable des pêches et de l'aquaculture* » du programme n° 154 que l'on retrouve désormais au sein de l'action n° 6 du programme n° 205.

Il n'altère pas non plus la lecture du budget de la pêche et de l'aquaculture, mais **en modifiera la mise en œuvre par le Gouvernement** puisque la fongibilité des enveloppes budgétaires prévue par la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) existe au sein de chaque programme mais pas entre programmes et *a fortiori* pas non plus entre missions différentes. Les crédits de la pêche et de l'aquaculture ne sont donc plus gérés dans un « *pot commun* », partagé avec l'agriculture, au sein d'un programme n° 154 très important qui pesait 2 milliards d'euros en 2012 et laissait donc d'importantes marges de manœuvres en cours d'exécution budgétaire, mais au sein d'un programme beaucoup plus compact, d'un peu moins de 200 millions d'euros, dans lequel ils représentent près de 25 % des ouvertures de crédits.

Le budget 2013 en faveur de la pêche et de l'aquaculture est en baisse par rapport aux crédits votés en 2012 : avec 52 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) comme en crédits de paiement (CP) prévus dans le projet annuel de performance, l'effort budgétaire de l'État se contracte respectivement de 14 % en AE (60,5 millions d'euros en 2012) et 11 % en CP (58,3 millions d'euros en 2012).

Certes, le soutien public en faveur de la pêche et de l'aquaculture ne se limite pas à ces crédits. Les autres actions du programme n° 205, notamment celles relatives à la sécurité et la surveillance des navires, concernent aussi les pêcheurs. Par ailleurs, le budget prévoit plus de 7 millions d'euros de fonds de concours et d'attributions de produits, qui permettront

d'abonder les crédits disponibles pour la pêche et l'aquaculture. Le secteur de la pêche et de l'aquaculture bénéficie également de **dispositifs fiscaux favorables**, dont le principal est l'exonération de taxe intérieure de consommation sur le carburant utilisé par les bateaux. L'**Union européenne**, à travers les contributions du Fonds européen pour la pêche (FEP) est aussi un acteur majeur du soutien public à la pêche. Enfin, la filière commence à se structurer et à distribuer des aides aux entreprises à travers l'organisation interprofessionnelle **France filière pêche** (FFP) lancée il y a un an.

L'année 2013 s'annonce largement comme une année de transition avant la mise en œuvre effective de la réforme de la politique commune de la pêche (PCP), qui devrait entrer en vigueur en 2014 et fait encore l'objet d'intenses négociations entre Parlement européen et Conseil des ministres de l'Union européenne.

Les propositions initiales de la Commission européenne, tant sur le nouvel encadrement de l'activité de pêche en Europe que sur le nouvel instrument financier de soutien, le Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP) ayant vocation à remplacer le Fonds européen pour la pêche (FEP) après 2013 avaient **suscité l'inquiétude du Sénat**, manifestée dans deux résolutions adoptées en juillet 2012 :

– La **résolution n° 120 (2011-2012) du 3 juillet 2012 relative à la réforme de la politique commune de la pêche** (E 6449, E 6448 et E 6897), adoptée sur la proposition de notre collègue Joël Guerriau et sur le rapport de notre collègue Bruno Retailleau ;

– La **résolution n° 121 (2011-2012) du 3 juillet 2012 visant à obtenir la prise en compte par l'Union européenne des réalités de la pêche des régions ultrapériphériques françaises**, adoptée sur proposition de nos collègues Maurice Antiste, Charles Revet et Serge Larcher et sur le rapport de notre collègue Serge Larcher.

Depuis, les discussions évoluent positivement à Bruxelles : les aspects les plus problématiques de la réforme de la PCP ont été revus et les spécificités des régions ultrapériphériques sont en voie d'être mieux reconnues.

La pêche et l'aquaculture ne sauraient en effet être abandonnés à leur sort sans plus d'attention de la part des pouvoirs publics : petits secteurs économiques par le nombre d'emplois concernés et leur contribution au produit intérieur brut, ils n'en restent pas moins essentiels à l'équilibre économique, social et environnemental du littoral et doivent faire face à de difficiles défis. **Ils méritent donc pleinement le soutien de l'État, même dans la situation difficile que connaissent actuellement les finances publiques.**

Lors de sa réunion du 14 novembre 2011, la commission des affaires économiques a émis, sur proposition de son rapporteur pour avis, un avis favorable à l'adoption des crédits relatifs à la pêche de la mission « *Ecologie, développement et aménagement durables* » inscrits dans le projet de loi de finances pour 2013.

I. LA PÊCHE ET L'AQUACULTURE, DES ACTIVITÉS FRAGILES.

A. LA PÊCHE FRANÇAISE CONFRONTÉE À UN DÉFI ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL.

1. Le défi économique d'une pêche performante.

a) Une demande qui progresse.

Comme la plupart des secteurs d'activité économique, la pêche doit faire face au **défi de la compétitivité dans un marché mondialisé**, où plus d'un tiers des captures sont destinées à l'exportation.

Dans cette bataille, la pêche dispose de perspectives de marchés en croissance, y compris en Europe. Les produits de la mer se caractérisent en effet par une **demande orientée tendanciellement à la hausse**.

La consommation de produits issus de la pêche maritime et de la pisciculture a atteint en France 35,2 kg par an et par habitant et 62 % des consommateurs affirment manger une à deux fois par semaine du poisson¹. C'est environ 10 kg de plus qu'au début des années 1990.

D'après le bilan conjoncturel de FranceAgriMer de juin 2012, l'année en cours a vu un relatif repli de 2 % des volumes de poissons vendus en France, mais compensé par une hausse des prix, de l'ordre de 6 %. Des prix en hausse ne semblent donc pas décourager la consommation. Une étude sociétale de consommation mériterait d'être conduite.

Le bilan conjoncturel présenté au Conseil spécialisé pêche et aquaculture d'octobre 2012 par FranceAgriMer tempère ce constat optimiste, avec un recul des prix et des volumes, mais d'ampleur modeste.

Les perspectives agricoles de la FAO et de l'OCDE pour la période 2012-2021 prévoient au niveau mondial une hausse des volumes de productions de poissons sauvages ou d'élevage de l'ordre de 15 % à l'horizon 2021, sans baisse des prix, ceux-ci devant poursuivre leur tendance haussière.

b) Un approvisionnement national fortement déficitaire.

On peut s'interroger cependant sur la capacité de la pêche française à tirer son épingle du jeu dans un tel contexte.

En France, les importations représentent une part croissante de l'approvisionnement en produits de la mer et de l'aquaculture. De moins de 1,5 million de tonnes en 1999, nos importations sont passées à plus de 2 millions de tonnes en 2011.

Alors même que notre pays dispose d'une façade maritime de plus de 5 000 km de côtes, d'une zone économique exclusive (ZEE) de 11 millions

¹ Source : FranceAgriMer.

de km² – la deuxième dans le monde – dont 700 000 km² en Europe, à peine 20 % de notre consommation provient de navires français, les 80 % restant étant importés.

Certes, une partie substantielle de notre production, notamment conchylicole, est exportée (361 000 tonnes sur une production totale de 683 000 en 2011, soit 1,19 milliards d'euros en valeur pour une valeur totale de la production française de 1,8 milliards d'euros), ce qui rééquilibre légèrement le bilan d'approvisionnement mais laisse encore un **déficit de la balance commerciale de l'ordre de 3,5 milliards d'euros**.

Un des défis de la pêche français est donc bien la reconquête de son marché intérieur. La demande des consommateurs est d'ailleurs orientée de manière privilégiée sur des espèces qui ne sont pas produites en France : *saumon* provenant d'Europe du Nord et en particulier de Norvège, ou encore *pangasius* provenant d'Asie.

c) Faire évoluer l'offre et la demande française de poissons.

La reconquête nécessite donc de **faire évoluer la structuration de la demande** pour l'orienter vers des espèces pêchées par la flotte française, et en parallèle **d'adapter l'offre aux besoins des consommateurs français**, par exemple en proposant des produits de pêche fraîche filetés.

Proposer des poissons à des prix toujours plus bas n'est pas la solution pour la pêche française. Au demeurant, la part de la matière première dans le prix final du poisson vendu au consommateur n'est pas prépondérante. De la vente du poisson en criée à la vente au détail, le prix au kilo peut être multiplié par dix, si ce n'est plus.

Il faut donc travailler sur les deux maillons de la chaîne : d'une part, la maîtrise des coûts de production, qui passe par celle des coûts de l'énergie, et d'autre part, une meilleure valorisation de la pêche fraîche débarquée dans les ports français, grâce à une labellisation qui garantisse tant la qualité que l'origine.

d) Le défi d'une infrastructure performante à terre : la modernisation des criées et l'organisation de la profession.

Un des maillons essentiels de la chaîne de commercialisation de la pêche française est constitué des 40 criées (halles à marées), par lesquelles transitent les deux tiers des ventes de pêche fraîche (200 000 tonnes par an sur un total d'environ 300 000 tonnes).

Des efforts considérables de mises aux normes et de modernisation technique (informatisation des cotations) ont été effectués. **Mais des progrès doivent encore intervenir sur l'organisation de la mise en marché.**

La réforme de la PCP vise précisément à renforcer le rôle des organisations de producteurs (OP), afin que celles-ci jouent un rôle accru de

régulation de la production et coordonnent leurs adhérents afin d'assurer un flux régulier d'approvisionnement des mareyeurs.

2. Le défi environnemental : le souci d'une pêche durable.

a) Préserver la ressource halieutique.

Les années 1970 et 1980 ont été marquées par une progression spectaculaire de la pêche dans toutes les régions du monde. En Europe, le constat de la réduction des stocks halieutiques et la crainte de disparition de certaines espèces en raison de la surpêche ont été placés au cœur de la PCP depuis le début des années 2000.

Dans son livre vert de 2009 sur la réforme de la PCP, la Commission européenne constatait que 82 % des stocks en Méditerranée et 63 % des stocks dans l'Atlantique faisaient l'objet de surexploitation.

La préservation de la ressource ne constitue pas seulement un enjeu environnemental. Il s'agit aussi d'un enjeu économique car, à terme, la rareté de la ressource menace la pérennité même de l'activité de pêche, essentiellement en réduisant la rentabilité, le volume des prises pour chaque sortie étant plus faible, ne permettant même plus d'amortir les charges.

b) Un défi au carrefour de l'environnemental et du social : lutter contre le gâchis.

À l'heure où la lutte contre le gaspillage alimentaire est érigée en priorité de l'action gouvernementale, comme l'a rappelé le ministre délégué à l'agroalimentaire, Guillaume Garot, lors de son audition par notre commission le 14 novembre dernier, le secteur de la pêche pourrait apporter sa contribution. Il n'existe pas de statistiques sur le phénomène, mais les invendus des criées entrent déjà dans le circuit d'aide alimentaire aux plus démunis, à travers les mécanismes de retrait financés dans le cadre de l'Organisation commune des marchés (OCM) des produits de la pêche et de l'aquaculture.

L'étude de FranceAgriMer de mai 2011 sur la biomasse disponible en France montre que « 50 % de ce qui est pêché est directement consommé en alimentation humaine. Les 50 % restant subissent des opérations de transformation – éviscération, étêtage, filetage, pelage, décorticage, écorçage, lavage, décongélation, cuisson – avant leur mise en vente ». Une partie des sous-produits de la pêche est transformé en farines pour l'alimentation animale. Une meilleure valorisation de ces sous-produits présenterait un grand intérêt économique et écologique.

Les rejets en mer constituent un autre gâchis. La Commission européenne estime que 23 % des prises sont aujourd'hui rejetées en mer, toutes pêcheries confondues. Ces chiffres sont invérifiables et certainement très variables selon les zones de pêches, les types de pêche, et les espèces

concernées. Il ne fait cependant aucun doute qu'il s'agit là d'un gâchis, d'autant que les poissons rejetés sont la plupart du temps morts. La lutte contre les rejets est donc une nécessité même si, en la matière, plusieurs approches sont possibles.

3. Le défi social : préserver la pêche artisanale et former les marins de demain.

a) Une activité artisanale.

La pêche en France reste une activité artisanale et doit le demeurer. Il n'existe pas de définition unifiée de la pêche artisanale, dont on estime qu'elle représente actuellement 80 % des capacités de pêche. Elle ne se confond pas avec la pêche côtière : on peut être un pêcheur artisanal et pratiquer la pêche hauturière. La pêche française est ainsi caractérisée par des embarcations de taille petite et moyenne (inférieure à 24 mètres), pratiquée par des équipages en nombre réduit.

Le capitaine du navire de pêche est encore aujourd'hui le plus souvent le propriétaire du navire, patron-pêcheur. Mais ce modèle pourrait être menacé par la hausse considérable des moyens financiers à mobiliser pour armer les navires de pêche. Certains États membre de l'Union européenne, particulièrement du Nord de l'Europe, ont assisté à une concentration des entreprises de pêche, le capital social des armements n'étant plus aux mains des pêcheurs eux-mêmes.

Les différents types de pêche maritime en France :

- Petite pêche : absence du port inférieure à 24 heures.
- Pêche côtière : absence du port comprise entre 24 heures et 96 heures.
- Pêche au large : absence du port comprise entre 96 heures et 20 jours.
- Grande pêche : navires de jauge supérieure à 1000 tonneaux de jauge brute (TJB) ou absence supérieure à 20 jours pour les navires de plus de 150 TJB.

b) Formation, installation, conditions de travail : les défis du renouvellement des générations.

Comme pour l'agriculture, la pêche est confrontée à la problématique du renouvellement des générations. La profession manque d'attractivité. Or les pêcheurs gagnent correctement leur vie : rémunérés à la part le plus souvent, ils peuvent toucher jusqu'à plus de 3 000 euros nets par mois.

Le manque de renouvellement de la profession conduit à une élévation de la moyenne d'âge des équipages, qui est aujourd'hui de plus de 40 ans. Le même problème se pose pour les capitaines. Le nombre de nouveaux installés reste faible.

La formation des marins constitue ensuite un souci majeur, car les techniques de pêche évoluent rapidement. Une meilleure formation permet aussi d'améliorer la sécurité à bord, ce qui est indispensable.

Le secteur de la pêche maritime reste en effet l'un des plus accidentogènes, devant celui du bâtiment et des travaux publics (BTP). Chaque année, entre 5 et 10 marins perdent la vie lors de sorties en mer. L'amélioration de la sécurité sur les navires est donc une priorité absolue.

4. Le défi territorial : maintenir l'activité de pêche sur le littoral et développer la pêche outre-mer.

a) La réduction continue de la flotte de pêche, menace pour la pérennité des ports.

Le déclin des volumes de pêche s'accompagne en France d'une réduction nette des effectifs de la flotte de pêche. Elle est passée en métropole de 6 593 navires en 1995 à 4 675 en 2011. Le nombre de navires de taille intermédiaire – de 12 à 24 mètres – a été divisé par deux sur la même période, passant de 1 434 à 721¹.

Or moins de navires et moins de débarquements menacent la pérennité de l'activité des ports de pêche. Pourquoi conserver des moyens portuaires, une criée, si les volumes sont trop faibles ?

Cette réduction de la flotte de pêche pèse sur la rentabilité des équipements à terre et a déjà obligé la profession à organiser des regroupements : ainsi la loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche (LMAP) de 2010 a forcé les comités locaux des pêches à se regrouper sur une base départementale.

b) La pêche participe à l'aménagement du territoire littoral : l'enjeu est de maintenir également les emplois à terre.

Si la France compte environ 23 000 marins, dont 20 000 en métropole, l'activité de pêche irrigue l'économie littorale, dans les ports et à leur proximité immédiate, où sont implantées les unités de transformation qui emploient plus de 15 000 personnes et réalisent un chiffre d'affaires de plus de 3,7 milliards d'euros.

On estime à 3 à 4 le nombre d'emplois induits à terre par l'activité de pêche, soit un total d'emplois dans la filière, directs et indirects, de l'ordre de 90 000.

La pêche contribue donc à la vie économique du littoral. De plus, elle contribue aussi à son identité : difficile d'imaginer des ports de pêche sans navires, des villages côtiers privés de leur activité pluriséculaire. D'ailleurs, les textes européens reconnaissent la notion de tradition de pêche et le rôle des

¹ Source : fichier de flotte de pêche.

communautés côtières¹. Le maintien d'une activité de pêche contribue aussi positivement au tourisme en préservant l'authenticité des ports de pêche traditionnels. Le maintien d'une activité de pêche répond donc aussi à un enjeu d'aménagement du territoire et de protection du patrimoine culturel des régions de pêche.

c) Les outre-mer : des territoires à fort potentiel de développement.

On compte 2 575 navires de pêche outre-mer, mais la plupart sont de toutes petites embarcations. Au total, il y avait 2 880 marins pêcheurs outre-mer en 2008. La pêche constitue un secteur d'activité important en termes de revenus et d'emplois dans l'économie locale en Martinique ou encore en Guyane.

Les atouts des outre-mer avaient été mis en exergue par le Sénat dans la résolution européenne précitée, adoptée en juillet dernier, demandant que la future PCP prenne en compte ces territoires et y adapte ses modes d'intervention.

Il existe en effet un réel levier de développement de toute la filière pêche ainsi que de l'aquaculture, en particulier en Guyane. Le maintien d'un volet « pêche » au sein du programme d'option spécifique à l'éloignement et à l'insularité (POSEI) est ainsi indispensable. Guyane et Réunion bénéficient d'une aide à l'acheminement des produits de la pêche vers le marché européen, qui a représenté en 2012 3,3 millions d'euros pour la Guyane et 1,56 million d'euros pour la Réunion.

Dans sa résolution sur la pêche outre-mer précitée, le Sénat a souhaité ouvrir au FEAMP la possibilité de financer les dispositifs de concentration de poissons (DCP), la construction de nouveaux navires, car la flotte est inadaptée à une exploitation pertinente de la mer, ou encore le fonctionnement des interprofessions.

B. LE PÊCHEUR, VARIABLE D'AJUSTEMENT DES POLITIQUES PUBLIQUES ?

1. La réglementation européenne, source d'incertitudes pour les pêcheurs.

a) La réforme de la politique commune de la pêche : une cause d'inquiétude.

Lancé depuis 2009, le processus de réforme de la PCP s'est concrétisé par une série de propositions de nouveaux règlements européens, appelés à

¹ Voir la résolution adoptée par la commission pêche du Parlement européen le 19 septembre 2012 sur la petite pêche côtière, la pêche artisanale et la réforme de la politique commune de la pêche (2011/2292 (INI)).

remplacer la législation existante et présentés entre juillet et décembre 2011 par la Commission européenne.

L'architecture de la nouvelle PCP repose sur des **mesures fortes, qui placent l'objectif environnemental au dessus des autres** avec comme principales innovations :

– la fixation des totaux admissibles de capture (TAC) par espèce et, partant, des quotas de pêche pour les États membres, à un niveau permettant d'atteindre le **rendement maximum durable (RMD) pour chaque stock dès 2015** ;

– l'**interdiction des rejets en mer** pour l'ensemble des pêcheries au plus tard en 2016 ;

– l'**instauration dans tous les États-membres de l'Union européenne d'un système de concessions de pêche transférables (CPT)**, applicable à tous les navires de plus de 12 mètres et à ceux, quelle que soit leur taille, équipés d'engins remorqués, permettant d'échanger librement entre pêcheurs les droits sur l'exploitation des ressources ;

– le **renforcement de l'OCM des produits de la pêche et de l'aquaculture**, avec un rôle accru des organisations de producteurs (OP), une amélioration de l'information des consommateurs, mais en contrepartie, une réduction des interventions publiques sur le marché, avec notamment la fin des aides au retrait ou au report ;

– l'instauration d'un **nouvel instrument de soutien financier** à la pêche : le FEAMP.

Plusieurs de ces propositions sont particulièrement inquiétantes et ont fait l'objet d'âpres discussions au Parlement européen et au Conseil des ministres de l'Union européenne. Lors de la réunion du Conseil spécialisé Pêche du 12 juin 2012, la France a contribué à faire évoluer l'architecture de la réforme afin de préserver un équilibre entre les objectifs environnementaux et économiques de la PCP :

– sur le **rythme d'atteinte du RMD, il a été décidé de fixer l'échéance à 2020**, car l'échéance de 2015 aurait contraint à fermer des pêcheries entières, avec d'importantes conséquences économiques et sociales dans les ports concernés ;

– sur l'**interdiction des rejets, difficile à mettre en œuvre pour la pêche française qui est multi espèce, un étalement de la mesure jusqu'en 2019** a été obtenu, ainsi que la possibilité de définir un pourcentage de rejets autorisés. L'action de lutte contre les rejets devra être incluse dans les plans pluriannuels de gestion par espèce et sera en contrepartie accompagnée d'une hausse des quotas ;

– sur les concessions de pêche transférables, il a enfin été décidé de laisser à chaque État membre de l'Union la liberté de choisir son propre système de distribution des droits de pêche.

b) Au-delà de la réforme de la PCP, des pêcheurs suspendus régulièrement à des décisions européennes brutales.

Si la réforme de la PCP est une cause d'inquiétude, ce sont également les décisions brutales prises au niveau européen qui fragilisent la pêche française, en remettant en cause des choix économiques et en empêchant toute visibilité stratégique pour les pêcheurs.

La proposition européenne d'interdiction de la pêche au chalut ou à l'aide de filets maillants en eaux profondes illustre parfaitement cette difficulté. Une proposition de règlement¹ a été faite par la Commission européenne le 19 juillet 2012 en ce sens, prévoyant que les autorisations de pêche au moyen de ces techniques expireraient dans un délai de deux ans. Or, la pêche en eau profonde concerne plus de 500 emplois en France, principalement à Lorient, Concarneau et Boulogne-sur-Mer. Les armements sont modernes et les navires performants. Une étude de l'IFREMER conteste l'analyse de la Commission européenne qui met en avant la nocivité environnementale des techniques de pêche en eau profonde qu'elle propose d'interdire. Les connaissances scientifiques sur l'état des stocks sont lacunaires et contradictoires. C'est l'ensemble d'une filière qui est donc aujourd'hui dans l'incertitude.

La grande variabilité d'une année sur l'autre des niveaux des quotas rend également peu prévisible à moyen terme l'activité des pêcheurs. Dans le cadre de l'actuelle PCP, les TAC et quotas sont en effet fixés annuellement, sur la base d'évaluations scientifiques. Cette année encore, les propositions de la Commission pour la campagne 2013, présentées en octobre 2012, conduisent à des variations importantes des possibilités de pêche. Certains quotas sont augmentés mais d'autres baissent, mettant en difficulté de nombreux pêcheurs français : - 32 % pour le merlu, - 55 % pour l'églefin en mer celtique, - 29 % pour la sole dans le Golfe de Gascogne. Pour une trentaine de stocks pour lesquels il n'existe pas de données scientifiques pertinentes, la Commission européenne propose de retenir, comme le recommande le Conseil international pour l'exploration de la mer (CIEM), une approche de précaution conduisant à baisser les TAC de 20 %. Le Comité national des pêches maritimes et élevages marins (CNPMM) s'est élevé contre les propositions de la Commission, qui ôtent aux pêcheurs toute possibilité de dresser des perspectives et décourage leurs investissements.

La révision prochaine de la directive-cadre « Stratégie pour le milieu marin » constitue enfin un autre facteur d'incertitude, qui laisse penser aux pêcheurs qu'ils sont une variable d'ajustement des politiques publiques, en se voyant imposer de nouvelles normes contraignantes.

¹ Proposition de règlement du Parlement Européen et du Conseil établissant des conditions spécifiques pour la pêche des stocks d'eau profonde dans l'Atlantique du Nord-est, ainsi que des dispositions relatives à la pêche dans les eaux internationales de l'Atlantique du Nord-est et abrogeant le règlement (CE) n° 2347/2002.

2. Faire évoluer le cadre économique de la pêche française et européenne.

a) La dépendance au carburant est une faiblesse structurelle de la pêche.

L'activité de pêche est très dépendante des énergies fossiles. Il faut en moyenne 0,5 litres de carburant pour pêcher 1 kg de poisson.

Cette moyenne cache d'importantes disparités. Dans une note de synthèse produite en 2008, pendant la flambée des prix des carburants, l'IFREMER estimait à 49 000 litres par an la consommation annuelle des navires français. Mais alors que les navires de moins de 12 mètres pratiquant les arts dormants (casier, filet ou ligne) consomment de l'ordre de 13 000 litres de gasoil par an, la consommation peut monter à plus de 550 000 litres pour les navires de plus de 24 mètres pratiquant les arts trainants (chalutiers, dragueurs).

Avec la montée des prix du pétrole, la part du carburant dans le chiffre d'affaires n'a cessé de progresser pour atteindre presque 30 % pour certains bateaux. La flotte française est particulièrement dépendante du gazole du fait de l'importance en son sein des chalutiers, qui assurent plus de la moitié des prises en volume et plus des deux tiers en valeur de la pêche nationale. Or la traction des chaluts est particulièrement gourmande en énergie. Le rapport Guesdon de mars 2011¹ note que les 2/3 de la consommation énergétique des navires sont liés au train de pêche.

Après la flambée des prix de carburant en 2007-2008, passés de 0,5 € le litre hors taxe à plus de 0,75 €, l'enclenchement d'un mouvement inverse a donné de l'air aux pêcheurs, en même temps que ceux-ci ont bénéficié des premières mesures du plan pour une pêche durable et responsable (PPDR) dit plan Barnier. Depuis 2010, les cours du pétrole sont repartis à la hausse, et s'établissent désormais constamment au dessus de 0,6 € le litre, seuil considéré il y a peu comme intenable.

L'année 2013 s'annonce inquiétante sur ce point, avec la perspective de hausse des prix du pétrole : lors des assises de la filière pêche et produits de la mer du 30 mai 2012, les professionnels ont souligné qu'en Bretagne, au dessus de 0,75 € le litre, l'ensemble des navires de plus de 20 mètres n'étaient plus rentables.

L'action des pouvoirs publics en faveur d'une plus grande sobriété énergétique des navires de pêche est donc urgente pour retrouver une meilleure compétitivité de la pêche française.

¹ « Vouloir une politique de la pêche pour la France », par Louis Guédon, député de la Vendée.

b) La lutte contre la concurrence déloyale et la recherche d'une harmonisation sociale par le haut.

Une autre difficulté de la pêche française vient de la concurrence déloyale exercée entre pêcheurs de l'Union européenne. Alors que la PCP harmonise les règles d'exploitation de la mer, fixe des exigences communes en matière de gestion de la ressource, elle n'impose aucune norme sociale, ouvrant la voie au dumping entre États membres de l'Union européenne.

Le rapport Guédon précité signalait ainsi que « *des armements espagnols, recrutant de la main d'œuvre étrangère, notamment des Philippins, aux conditions sociales de pays en voie de développement, obtiennent des coûts de production limités générant des distorsions de concurrence avec les armements de pêche français* ». Auditionné par votre rapporteur, le Président du Comité national des pêches maritimes et des élevages marins (CNPMM) a confirmé que le même phénomène était constaté sur des navires britanniques.

La résolution européenne sur l'avenir de la PCP précitée, adoptée au Sénat en juillet 2012, avait réclamé que la réforme de la PCP n'oublie pas le volet social, particulièrement peu développé dans les propositions de la Commission européenne.

Votre rapporteur insiste sur la nécessité d'obtenir en Europe une harmonisation sociale par le haut des conditions de travail et de protection sociale des marins-pêcheurs, qui ne saurait se limiter à l'instauration de règles minimales de sécurité.

La pêche de loisir peut aussi, ponctuellement, constituer une concurrence déloyale à la pêche professionnelle, par exemple pour le bar de ligne ou pour le thon rouge en Méditerranée, sur lequel il existe un quota de pêche non professionnelle. Lorsque cette pêche de loisir excède un certain volume et alimente un marché parallèle, notamment dans la restauration, elle peut représenter une menace économique pour la pêche professionnelle qui justifie des contrôles accrus.

Une autre concurrence déloyale provient des produits de la pêche non déclarée et non règlementée – dite pêche INN. Malgré le renforcement du système européen de contrôle¹, passant notamment par des certificats de capture et une liste noire des pays tiers, il existe encore des risques de contournement par des opérateurs commerciaux peu scrupuleux. Cela justifie aussi un appareil de contrôle et des sanctions exemplaires.

c) Pêche et environnement : un équilibre à trouver.

Au final, l'enjeu majeur pour la pêche maritime reste de trouver un équilibre entre sa dimension économique et les contraintes de toute nature, en premier lieu environnementales.

¹ Règlement (CE) n° 1005/2008 du Conseil du 29 septembre 2008 établissant un système communautaire destiné à prévenir, à décourager et à éradiquer la pêche illicite non déclarée et non règlementée.

La volonté, concrétisée au niveau national par le Grenelle de l'environnement et au niveau européen par toute une série de réglementations, de renforcer la protection des milieux marins, ne peut pas se faire au détriment de la pêche, en particulier de la pêche artisanale.

C'est ainsi que les organisations représentant les pêcheurs comme le CNPMM et les comités régionaux ou départementaux demandent à être associés à la gouvernance des aires marines protégées (AMP).

La France a aussi porté une demande dans le cadre de la réforme de la PCP d'effectuer systématiquement des études d'impact socio-économiques avant toute décision concernant la pêche, afin de concilier les exigences économiques et environnementales, qui aujourd'hui, semblent prédominer dans la prise de décision européenne.

II. LES PRIORITÉS PRÉSERVÉES DU BUDGET 2013 POUR LA PÊCHE ET L'AQUACULTURE.

A. LES SOUTIENS MULTIFORMES DE LA PUISSANCE PUBLIQUE À LA PÊCHE MARITIME.

1. Une enveloppe budgétaire modeste et réduite en 2013.

a) Une action pêche ramenée à son étiage bas.

Intégrés dans le projet de loi pour 2013 au sein du programme n° 205 rattaché à la mission « *Écologie, développement et aménagement durables* » et non plus au programme n° 154 rattaché à la mission « *Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales* », les crédits en faveur de la pêche restent concentrés dans une seule action, l'action n° 6 du programme.

L'enveloppe nationale pour la pêche revient un peu en dessous de son niveau d'avant le PPDR de 2008, qui constituait alors la réponse des pouvoirs publics à la crise du secteur de la pêche.

Il s'agit là de la plus faible dotation budgétaire depuis 2007, tant en AE qu'en CP. La pêche contribue donc, elle aussi, à l'effort de redressement des finances publiques, en disposant de budgets calculés au plus juste.

Il est vrai que le PPDR a permis la mobilisation en peu de temps d'enveloppes de crédits considérables, des aides européennes venant compléter les aides nationales.

Ce « retour à la normale » s'inscrit donc dans une certaine logique.

	AE	CP	Évolution en AE	Évolution en CP
PLF 2007	60	60		
PLF 2008	60,5	60,5	+ 0,8 %	+ 0,8 %
PLF 2009	162,4	134	+ 168,4 %	+ 121,5 %
PLF 2010	52,5	84,9	- 67,7 %	- 36,6 %
PLF 2011	65,7	55,9	+ 25,1 %	- 34,2 %
PLF 2012	58,3	60,6	- 11,3 %	+ 8,4 %
PLF 2013	52	52	- 10,8 %	- 14,2 %

Projet annuel de performances - en millions d'euros

b) Des soutiens budgétaires à la pêche éparpillés dans le budget de l'État.

Au-delà des crédits inscrits à l'action n° 6 du programme n° 205, la politique de la pêche est soutenue également par des crédits provenant d'autres lignes budgétaires.

Ainsi, au sein du même programme n° 205, contribuent à la politique de la pêche :

- les **crédits de la sécurité et sûreté maritime**, inscrits à l'action n° 1 pour 26,3 millions d'euros en AE et 25,4 millions d'euros en CP. Ils servent en grande partie à financer les moyens techniques des 7 centres régionaux opérationnels de surveillance et de sauvetage (CROSS) gérés par les directions interrégionales de la mer (DIRM) ;

- les **crédits de l'enseignement maritime**, inscrits à l'action n° 2, pour 26,8 millions d'euros en AE comme en CP, qui contribuent au financement des lycées professionnels maritimes (LPM) ;

- les **crédits de l'action interministérielle de la mer**, inscrits à l'action n° 4 à hauteur de 11 millions d'euros AE et 10,9 millions d'euros en CP, destinés à financer le dispositif de contrôle et de surveillance (DCS) des activités en mer, dont la pêche.

Le programme n° 217 « *conduite et pilotage des politiques de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer* » accueille aussi des moyens dédiés à la politique de la pêche, en recevant du programme 205 « *conduite et pilotage des politiques de l'agriculture* » la dotation budgétaire correspondant au transfert des 80 emplois (ETPT) de la direction des pêches maritimes et de l'aquaculture (DPMA).

Ce programme accueille aussi en son sein les moyens des services des affaires maritimes, qui concourent à la réalisation de la politique de la pêche.

Enfin, ne sont pas comptés dans les moyens affectés les services de police, de gendarmerie, ou des douanes, qui participent aux opérations de contrôle des pêches et émargent sur d'autres budgets.

2. Le maintien d'un régime fiscal favorable.

a) La détaxation du gazole, indispensable mais contestée

Le soutien public à la pêche n'est pas seulement budgétaire. Il est aussi fiscal avec plusieurs dispositifs favorables dont le principal est la détaxation du carburant utilisé par les navires de pêche.

L'article 265 *bis* du code des douanes prévoit une **exonération totale de taxe intérieure de consommation (TIC) pour les produits énergétiques destinés à être utilisés comme carburants pour la navigation maritime**, y compris la pêche.

L'avantage fiscal que cela représente n'est pas chiffré précisément dans le fascicule des voies et moyens annexé au projet de loi de finances pour 2013. Le rapport Sainteny sur les aides publiques dommageables à la biodiversité¹ rappelle que l'évaluation à hauteur de 98 millions d'euros par an de l'avantage procuré au secteur de la pêche par cette mesure est probablement sous-estimée chiffrant son coût pour les finances publiques à 144 millions d'euros par an environ, par rapport à une taxation selon le droit commun.

Le secteur de la pêche maritime bénéficie également d'une exonération de TVA sur les carburants utilisés par les navires de pêche professionnelle maritime, en vertu du II de l'article 262 du code général des impôts, dont le coût pour les finances publiques est probablement peu significatif, si l'on prend en compte le phénomène de récupération de TVA.

La détaxation complète du carburant pour les navires de pêche est indispensable à l'équilibre économique des armements, mais fait l'objet de plus en plus de critiques. Dans le rapport Sainteny précité, les auteurs remarquaient notamment qu'une telle aide était d'autant plus forte que le navire consommait beaucoup de carburant, décourageant ainsi les efforts de sobriété énergétique et favorisant la pêche au chalut, les arts trainants étant du fait des exigences de traction des chaluts, plus gourmands en énergie, au détriment des autres formes de pêche utilisant les arts dormants.

b) Les autres aides fiscales.

À côté des soutiens fiscaux au carburant, le secteur de la pêche maritime bénéficiera encore en 2013 de mesures fiscales qui existaient déjà en 2012 :

¹ Centre d'analyse stratégique – Rapport de la mission présenté par Guillaume Sainteny - 2012

– l'**exonération de TVA sur les produits de la pêche vendus par les marins-pêcheurs et armateurs de pêche**, représente un coût pour l'État de 9 millions d'euros environ ;

– l'**étalement des plus-values de cession des navires et parts de navire** coûte encore 3 millions d'euros par an, mais plus aucun entrant dans le dispositif n'est possible depuis 2011 ;

– l'**abattement de 50 % sur le bénéfice imposable des jeunes pêcheurs** nouvellement installés a un coût anecdotique de 1 million d'euros ;

– la **réduction d'impôt pour la souscription de parts de SOFIPECHE** n'a pas été chiffrée dans le bleu budgétaire 2013.

3. Des soutiens européens importants.

a) Le Fonds européen pour la pêche (FEP) : un instrument majeur du soutien à l'activité de pêche en France.

Doté d'un budget de **4,3 milliards d'euros à l'échelle de l'Union européenne pour la période 2007-2013**, le FEP est l'outil privilégié d'intervention en faveur du secteur. L'enveloppe pour la France sur la période s'élève à 216 millions d'euros, dont 34 millions d'euros sont fléchés pour une utilisation outre-mer.

Le programme opérationnel (PO) pour la France a défini les enveloppes disponibles pour chacun des cinq axes prioritaires retenus pour soutenir la pêche française et indiqué les contreparties financières nationales aux engagements de l'Union européenne.

Les cinq axes du FEP 2007-2013

- Axe 1 : mesures d'adaptation de la flotte : 73,15 millions d'euros de crédits FEP.
- Axe 2 : transformation et commercialisation. : 46,94 millions d'euros de crédits FEP.
- Axe 3 : mesures d'intérêt commun : 88,79 millions d'euros de crédits FEP.
- Axe 4 : développement durable des zones de pêche : 5,56 millions d'euros de crédits FEP.
- Axe 5 : assistance technique : 1,66 million d'euros de crédits FEP.

A mi-parcours, fin 2010, le taux d'exécution du programme FEP s'élevait déjà à 55 %, ce qui s'explique par la forte mise à contribution du FEP dans le cadre du PPDR de 2008, notamment pour financer les plans de sorties de flotte.

A côté de cet instrument financier, les crédits du premier pilier de la PAC, provenant du Fonds européen agricole de garantie (FEAGA), dans le cadre de la mise en œuvre des mesures de marché prévues par l'OCM des

produits de la mer¹, servent à financer essentiellement des mesures de retrait ou encore le soutien aux organisations de producteurs, à hauteur de 9 millions d'euros par an en moyenne sur les trois derniers exercices.

b) L'incertitude sur le futur du Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP).

Appelé à remplacer le FEP pour la période 2014-2020, le FEAMP sera le bras armé de la politique européenne en faveur de la pêche et de l'aquaculture.

Présentée par la Commission européenne en décembre 2011, la proposition de règlement² instituant ce nouvel instrument financier constitue une évolution importante du dispositif de soutien européen à la pêche :

– d'une part, **l'objet du fonds est élargi** à l'ensemble des affaires maritimes, devant soutenir tant la pêche que la politique maritime intégrée ;

– d'autre part, **les interventions du fonds en matière de pêche sont recentrées sur un éventail plus limité d'actions**. En particulier, les soutiens à la modernisation de la flotte ou les plans de sortie de flotte seraient exclus du champ d'intervention du fonds et ne pourraient donc plus faire l'objet de cofinancements européens.

Les propositions de la Commission européenne ont été vivement critiquées, tant de la part du Parlement européen, par la voix de son rapporteur sur la proposition de la Commission, l'eurodéputé français Alain Cadec, que de la part du Gouvernement français et des États membres.

L'enveloppe financière proposée s'élève à 6,597 milliards d'euros pour 2014-2020, ce qui correspond au maintien en euros courants du soutien européen à la pêche. Mais la répartition interne de ces soutiens pose problème. La France défend ainsi une diminution de l'enveloppe consacrée à la politique maritime intégrée au profit d'un renforcement des moyens consacrés au contrôle des pêches, à la collecte d'avis scientifiques et à l'action structurelle en faveur de la structuration des filières pêches dans les États membres de l'Union européenne.

Lors du Conseil européen du 23 octobre 2012, l'approche très restrictive de la Commission européenne a été battue en brèche, les États membres de l'Union s'accordant pour ouvrir de nouveaux domaines d'intervention au futur FEAMP : celui-ci pourrait être sollicité afin d'aider à la modernisation des navires, à capacité de flotte constante, dans des domaines aussi divers que la sécurisation des marins à bord, l'adoption d'engins de pêche plus sélectifs, la lutte contre les rejets ou la recherche d'une meilleure

¹ Règlement (CE) n° 104/2000 du Conseil du 17 décembre 1999 portant organisation commune des marchés dans le secteur des produits de la pêche et de l'aquaculture.

² Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche [abrogeant le règlement (CE) n° 1198/2006 du Conseil, le règlement (CE) n° 861/2006 du Conseil et le règlement (CE) n° XXX/2011 du Conseil sur la politique maritime intégrée (COM(2011)0804 – C7-0460/2011 – 2011/0380(COD))].

efficacité énergétique. Le FEAMP pourrait aussi continuer à financer des plans de sortie de flotte, jusqu'à la fin 2017 et indemniser les arrêts temporaires de pêche. Enfin, il pourrait être sollicité pour financer des aides à l'installation des jeunes pêcheurs et aquaculteurs.

Si les négociations sont loin d'être achevées sur le périmètre d'intervention et les enveloppes nationales mobilisables dans le cadre du FEAMP, les dernières semaines ont donc été marquées par des avancées significatives.

4. La mise en place d'un financement privé mutualisé et d'un financement par les collectivités territoriales.

a) L'émergence d'un acteur privé de premier plan : France filière pêche.

Créée en 2010, France filière pêche (FFP) est une association interprofessionnelle qui regroupe des producteurs, des acteurs de la transformation et du commerce interentreprises et enfin des distributeurs de produits de la pêche maritime, réunis autour d'un objectif commun : mieux valoriser la pêche française.

Si l'association n'est pas une interprofession au sens strict du terme, FFP a vocation à agir dans l'intérêt collectif de la filière, afin de mieux l'organiser, de la moderniser et d'améliorer les performances de ses différents maillons, à commencer par la flotte de pêche.

FFP s'est dotée d'un budget conséquent, grâce à l'engagement volontaire des distributeurs de verser 30 millions d'euros par an pendant 5 ans, soit 150 millions d'euros en tout, pour financer les actions de l'association.

Cet accord a pu en effet être conclu en mai 2011, pour entrer en application au 1^{er} janvier 2012, grâce à la suppression de la « *taxe poisson* », qui pesait à hauteur de 2 % des ventes de produits de la mer réalisées par la grande distribution et rapportait 70 à 80 millions d'euros par an. Cette taxe, qui faisait l'objet d'une contestation persistante de la part des distributeurs auprès de la Commission européenne, n'existe donc plus depuis le début de l'année 2012.

Les marges de manœuvres dégagées par les distributeurs permettent ainsi de financer une contribution volontaire à FFP, dont l'action se déploie dans deux directions :

– le **premier axe d'intervention de FFP consiste à populariser le label « Pavillon France », marque collective de la pêche française**, limitée dans un premier temps aux produits frais, destinée à mieux valoriser les produits de la pêche française, c'est-à-dire réalisée par des navires battant pavillon français, sur les étals des distributeurs. Une grande campagne de publicité est financée par FFP pour lancer cette marque et a débuté en septembre 2012 ;

– mais FFP n’a pas seulement pour vocation de valoriser la production nationale. L’**autre objectif que s’est fixé l’association consiste à agir pour la modernisation de la flotte de pêche française**, en aidant au financement d’investissements dans des engins plus sélectifs ou encore des moteurs ou techniques de pêches plus économes en carburant. FFP participe aussi plus modestement à l’amélioration des connaissances sur les ressources halieutiques.

Si l’on peut s’étonner de l’irruption d’un acteur privé comme animateur d’une politique publique de la pêche, cette situation s’explique largement par la nécessité de ne pas se retrouver bloqués par les règles européennes qui empêchent l’État ou les collectivités locales de s’engager plus fortement qu’ils ne le font aujourd’hui dans le soutien à une filière qui en a pourtant besoin.

Les fonds de FFP étant entièrement privés, la réglementation des aides publiques ne trouve pas à s’appliquer. Pour autant, votre rapporteur pour avis souligne que les règles internes de FFP doivent **apporter suffisamment de garanties d’indépendance et d’impartialité de l’association dans l’examen des dossiers qui lui sont soumis en vue d’apporter son concours, dans le cadre de ses appels à projets.**

La répartition des moyens de France filière pêche

Disposant de 30 millions d’euros par an, le Conseil d’administration de FFP a décidé de répartir ainsi l’enveloppe disponible en 2012 :

- Lancement de la marque commerciale « Pavillon France » : 5 millions d’euros.
- Appel à projet sur l’amélioration de la sélectivité des engins et la réduction de la consommation énergétique des navires : 5 millions d’euros
- Accompagnement financier des investissements améliorant la sélectivité des engins et réduisant la consommation énergétique des navires : 15 millions d’euros.
- Subvention à l’IFREMER afin d’améliorer la connaissance des stocks halieutiques (ex-campagne PELGAS) : 1 million d’euros.
- Il reste donc 4 millions d’euros de marge, sur laquelle FFP doit aussi financer ses moyens de fonctionnement.

b) Les aides des collectivités territoriales.

Les collectivités sont aussi un acteur majeur du soutien à la politique de la pêche, notamment à travers leurs investissements dans les moyens terrestres. Ainsi, on a observé ces dernières années un mouvement de modernisation des criées dans un grand nombre de ports de pêche, avec le soutien des Conseils généraux dont c’est la mission.

Les collectivités peuvent aussi intervenir dans le cadre des contrats de projets État région (CPER), pour soutenir la modernisation des entreprises de pêche, développer les investissements en aval de la filière, favoriser les mises aux normes.

Un exemple, parmi d'autres, permet de mesurer l'implication des collectivités : l'axe consacré à la politique maritime du CPER 2007-2013 conclu entre l'État et la région Bretagne prévoit un engagement de 25,8 millions d'euros du FEP sur la période (et de 6 millions d'euros en provenance du FEDER), de 12,3 millions d'euros de l'État, et dans le même temps, de 23,6 millions d'euros de la région Bretagne et de 32,2 millions d'euros des autres collectivités bretonnes. C'est considérable.

Votre rapporteur ne dispose cependant pas de vue consolidée des investissements et soutiens des collectivités territoriales (communes et intercommunalités, départements, régions) au secteur de la pêche et de l'aquaculture, ce qui ne permet pas de fournir un chiffre global consolidé.

B. UNE ENVELOPPE BUDGÉTAIRE QUI PERMET DE FAIRE TOUT JUSTE FACE AUX TRADITIONNELLES PRIORITÉS DE LA POLITIQUE NATIONALE DE LA PÊCHE.

1. La collecte de données scientifiques.

a) Une obligation réglementaire européenne.

La collecte de données scientifiques sur l'état des ressources halieutiques répond à une double logique : il s'agit d'abord de **répondre à une obligation réglementaire européenne** : le règlement communautaire de base sur la collecte de données¹ impose à chaque État membre de l'Union européenne de définir un programme national de collecte de données.

Le règlement prévoit un cofinancement européen à hauteur de 50 % des dépenses, dans la limite d'une enveloppe de 300 millions d'euros pour la période 2007-2013.

D'autres textes communautaires imposent des obligations particulières de collecte de données, par exemple pour les espèces profondes ou encore pour les cétacés.

La collecte de ces données répond en second lieu à un impératif de meilleure connaissance des interactions entre l'homme et la mer, afin d'orienter la prise de décision en matière de politique des pêches et de l'aquaculture.

Depuis quelques années, les programmes impliquant l'embarquement d'observateurs à bord des navires de pêche prennent une importance croissante, représentant 2 millions d'euros en 2013. Rapprocher les observations des pêcheurs et celles des scientifiques était d'ailleurs un vœu exprimé au Sénat lors de la discussion de la LMAP en 2010, qui s'était

¹ Règlement (CE) n° 199/2008 du Conseil du 25 février 2008 concernant l'établissement d'un cadre communautaire pour la collecte, la gestion et l'utilisation de données dans le secteur de la pêche et le soutien aux avis scientifiques sur la politique commune de la pêche.

concrétisé par la mise en place d'un comité de liaison scientifique et technique des pêches maritimes et de l'aquaculture, installé courant 2011.

b) Un budget préservé pour l'exercice 2013.

Plusieurs lignes budgétaires sont prévues dans le budget de la pêche pour 2013 afin de contribuer à la collecte de données scientifiques : outre les programmes d'observations scientifiques à la mer (OBSMER) précités (2 millions d'euros), des crédits sont inscrits pour le suivi statistique et scientifique en aquaculture (0,3 million d'euros), la réalisation d'une campagne d'évaluation de la Légine dans les terres australes et antarctiques françaises (0,2 million d'euros), la réalisation d'une étude sur l'activité de pêche des navires de moins de 12 mètres (0,6 million d'euros), ou encore le programme d'observation du thon rouge en méditerranée (0,25 million d'euros).

Une partie des études est confiée à des organismes tiers par la voie de conventions, avec l'IFREMER (1,85 million d'euros), avec le Museum national d'histoire naturelle (0,35 million d'euros) et avec l'Institut de recherche pour le développement pour la connaissance des pêcheries de thon tropical (0,1 million d'euros).

Au total, un peu moins de 6 millions d'euros seront consacrés en 2013 sur le budget de la pêche à l'acquisition de données scientifiques, chiffre comparable à celui de 2012.

En comptant les financements nationaux provenant d'autres sources, le budget prévisionnel consacré à la collecte de données scientifiques déclaré auprès de l'Union européenne devrait s'élever à 14,76 millions d'euros dont 7,38 millions d'euros provenant de ressources nationales et un montant identique de crédits européens.

2. Le contrôle des pêches : une priorité absolue.

a) Le contrôle des pêches : une obligation dont le non-respect comporte de lourds risques financiers.

Comme la collecte de données scientifiques, le contrôle des pêches constitue une obligation communautaire. Depuis le 1^{er} janvier 2010¹, les exigences qui pèsent sur les États membres de l'Union européenne en matière de contrôle des pêches maritimes ont été singulièrement renforcées.

L'ensemble du dispositif européen de contrôle est placé sous la surveillance de l'Agence communautaire de contrôle des pêches (ACCP), dont le siège est à Vigo en Espagne.

¹ Entrée en vigueur du règlement (CE) n° 1224/2009 du Conseil du 20 novembre 2009 instituant un régime communautaire de contrôle afin de s'assurer le respect des règles de la politique commune de la pêche.

La France est bien placée pour connaître les risques en cas d'insuffisance des contrôles. N'ayant pas pris de mesures adéquates pour lutter contre la capture de poissons sous taille dans les années 1980 et 1990, essentiellement des merlus, elle a été condamnée en 2005 à une amende forfaitaire de 20 millions d'euros, assorti d'une astreinte semestrielle de 57,8 millions d'euros, qu'elle a payé une fois. Au total, les insuffisances dans le contrôle des pêches ont coûté 77,8 millions d'euros au contribuable.

b) Des moyens maintenus en 2013.

Le budget 2013 répond à l'impératif de contrôle des pêches maritimes à travers plusieurs lignes budgétaires :

– une ligne de 2,27 millions d'euros, comme en 2012, prend en charge les frais de fonctionnement liés aux contrôles (impressions, équipements des contrôleurs etc...);

– une ligne de 3,6 millions d'euros est destinée pour sa part à financer les dépenses d'équipement informatiques.

Notons au passage que les journaux électroniques de bord (log book) ne représentent plus qu'un poste anecdotique de dépenses : le programme d'équipement est en effet achevé, ce qui explique la légère baisse des crédits consacrés au contrôle par rapport aux inscriptions budgétaires de 2012, **qui s'élèvent tout de même à près de 6 millions d'euros en 2013.**

c) Mieux organiser la chaîne de contrôle, pour répondre aux critiques de la Cour des comptes.

Le contrôle des pêches maritimes s'inscrit dans une organisation qui fait intervenir sept services différents : les affaires maritimes, la concurrence et répression des fraudes, les services vétérinaires, la gendarmerie maritime, la gendarmerie nationale, les douanes et la marine nationale.

Dans un référé du 12 juillet 2012, la Cour des Comptes a critiqué l'organisation du contrôle des pêches maritimes en France, lui reprochant son caractère trop éclaté, le manque de pilotage national et régional du dispositif de contrôle, et, plus grave encore, une tendance à négocier les contrôles avec la profession.

Dans sa réponse du 1^{er} octobre 2012, le ministre délégué chargé des transports, de la mer et de la pêche s'est inscrit en faux contre les critiques de la Cour, soulignant qu'il existe un plan national de contrôle, décliné ensuite au niveau de chaque région. Le rôle du Centre national de surveillance des pêches (CNSP) a été renforcé, afin de lui permettre de mieux coordonner l'action des différents services intervenant dans le dispositif.

Enfin, le ministre souligne que les objectifs quantitatifs du contrôle sont atteints, avec 100 % de contrôle sur les débarquements de thon rouge de méditerranée et 17 % de contrôle sur le hareng, le maquereau et le chinchard (pour une cible réglementaire de 10 %).

Votre rapporteur pour avis souhaite que la sévérité des contrôles soit la même dans toute l'Europe. Il n'est pas acceptable que des navires battant pavillons de différents États membres de l'Union européenne partageant les mêmes zones de pêches fassent l'objet de traitements différenciés.

3. Une part importante de l'enveloppe budgétaire consacrée à l'accompagnement économique et social des pêcheurs.

L'accompagnement économique et social des pêcheurs représente une part substantielle des crédits dévolus à la pêche pour 2013, à travers trois dispositifs qui représentent un peu moins de la moitié de l'enveloppe totale : les plans de sortie de flotte, la contribution aux caisses de chômage pour avaries ou intempéries et le financement des arrêts temporaires d'activité.

a) La poursuite, à un rythme modeste, des plans de sortie de flotte.

Outil traditionnel d'accompagnement économique de la restructuration de la flotte de pêche, les plans de sortie de flotte (PSF) permettent d'adapter la capacité de pêche aux ressources halieutiques disponibles. Ils sont réservés aux pêcheries dites « sensibles » c'est-à-dire faisant au moins l'objet d'un plan de reconstitution ou de gestion de l'espèce concernée.

Les moyens consacrés aux PSF ces dernières années ont été considérables, en particulier dans le cadre du PPDR. Ils se traduisent par le versement d'indemnisations aux armateurs des navires de pêche qui rentrent volontairement dans le dispositif et acceptent ainsi que leurs navires soient détruits.

Depuis 2008, près de 150 millions d'euros dont 110 millions d'euros provenant de crédits d'État et 40 millions d'euros provenant du FEP, ont été consacrés aux PSF et ont concerné 480 navires, participant donc pleinement à la restructuration de la flotte de pêche française.

Pour 2013, les crédits destinés aux PSF baissent significativement, passant de 13 millions d'euros à 7 millions d'euros en CP (- 46 %) et de 11 millions d'euros à 7 millions d'euros en AE (- 36 %). Cette dotation devrait permettre cependant de financer un second plan de sortie de flotte pour les chalutiers de Méditerranée et, si nécessaire, l'ouverture d'un plan pour les navires pêchant l'anguille en Méditerranée et d'un autre plan pour les navires pêchant le requin-taue, basés à l'Île d'Yeu.

b) L'indemnisation des arrêts temporaires.

Également cofinancés par le FEP, les arrêts temporaires d'activité ont pour vocation d'indemniser l'absence d'exploitation des navires de pêches pendant une certaine durée, dans le but de réduire la pression sur les ressources halieutiques.

Depuis 2007, les mesures d'arrêts temporaires ont coûté 26 millions d'euros, 19 millions d'euros de crédits nationaux et 7 millions d'euros de crédits provenant du FEP. En 2012, les arrêts temporaires ont concerné le cabillaud en Manche et Mer du Nord, les navires pêchant le requin-taupe ou encore les chalutiers en Méditerranée.

Avec une enveloppe de 2,7 millions d'euros en 2013, les crédits nationaux destinés à financer ces arrêts s'inscrivent à la même hauteur que ceux qui avaient été inscrits en 2012 (2,4 millions d'euros).

Notons que si les arrêts temporaires coûtent moins cher que les plans de sortie de flotte, il est nécessaire de s'interroger, pour certaines pêcheries qui sont très utilisatrices de cet outil, sur plusieurs années consécutives, sur l'opportunité de mettre en place des mesures définitives de réduction de la flotte par la destruction des navires concernés dans le cadre des plans de sortie de flotte.

c) Le soutien aux caisses de chômage, intempéries et avaries.

Comme en 2012 et en 2011, l'État devrait verser 6,84 millions d'euros aux caisses de chômage intempéries et avaries. Ne cotisant pas aux ASSEDIC, les pêcheurs ne bénéficient en effet pas d'une couverture par l'assurance-chômage.

Depuis plus de 20 ans, ce dispositif permet aux pêcheurs, sur une base volontaire, d'adhérer à une caisse de leur choix. Ils contribuent pour une couverture du risque de chômage en raison d'avaries ou d'intempéries pour la durée qu'ils choisissent : 20, 30 ou 40 jours. Il existe plusieurs caisses, toutes placées sous le contrôle du Comité national des pêches maritimes et élevages marins (CNPMM).

La dotation de l'État complète la contribution des marins. Si le principe est celui d'une contribution à parité de l'État et des pêcheurs, la réalité semble un peu différente, du fait du succès du dispositif : d'après les informations fournies à votre rapporteur, les marins contribueraient aujourd'hui à hauteur de 9 millions d'euros.

4. Les contrats bleus : un dispositif menacé ?

a) Des crédits maintenus pour les contrats bleus.

Les contrats bleus ont été mis en place dans le cadre du PPDR, pour encourager des pratiques de pêche plus exigeantes que celles exigées de la réglementation communautaire, comme la pesée systématique dans les criées ou encore l'engagement à limiter les rejets en mer, et financer des actions de protection et de connaissance de l'environnement marin, comme le ramassage de déchets en mer. Au total, la Commission européenne a validé vingt-quatre mesures différentes éligibles aux contrats bleus.

Le dispositif est prolongé jusqu'à la fin 2013, avec une enveloppe de 10 millions d'euros, à laquelle s'ajoute une contribution du FEP à hauteur de 2,5 millions d'euros. Ces montants sont identiques à ceux des exercices 2011 et 2012.

Au total, ce sont plus de 80 millions d'euros qui auront été consacrés aux contrats bleus depuis 2008, dont l'essentiel en provenance du budget de l'État, le FEP n'étant intervenu en cofinancement qu'à hauteur de 16,25 millions d'euros.

Le nombre de navires engagés dans les contrats bleus a légèrement baissé, passant de 874 en 2009 à 633 en 2011, mais reste important par rapport à l'ensemble de la flotte de pêche. Les aides transitent par trois structures collectives appelées « structures porteuses » : la coopérative bretonne Ar Mor Glaz, le Fonds pour le développement de la pêche durable (F2DP) et la coopérative Cap Horizon. Il leur revient dans un second temps la tâche de distribuer les aides reçues à leurs adhérents.

b) Des doutes sur l'avenir du dispositif.

Les contrats bleus sont utiles aux pêcheurs et à la collectivité, mais leur pérennité n'est pas assurée.

Un **premier problème se pose principalement pour la façade méditerranéenne** : la distribution des aides au titre des contrats bleus est perturbée pour les adhérents au F2DP, seul acteur présent sur cette façade. En effet, deux actions qui figuraient dans les contrats bleus signés en 2008 ont été jugées non conformes par la Commission européenne en 2009, qui exige le remboursement des sommes perçues à ce titre par les pêcheurs, auprès de l'Agence de services et de paiements (ASP), organisme payeur. Or le F2DP est dans l'incapacité de recouvrer l'intégralité des montants réclamés, qui n'ont fait que transiter par sa comptabilité. Certaines entreprises de pêche ont disparu depuis 2008. D'autres se sont retirées du F2DP et refusent de procéder au reversement des sommes perçues. Le déblocage pour les adhérents du F2DP des nouveaux fonds correspondant aux contrats bleus à partir de 2010 est suspendu au règlement de la dette de celui-ci, qui n'est pas encore intervenu.

Un **second problème se pose : la pérennité des financements au titre des contrats bleus n'est pas garantie dans la durée**. Le financement européen après 2013 relèvera du FEAMP. Or, le renforcement des exigences communautaires dans le cadre de la réforme de la PCP risque de réduire le champ des actions pouvant être considérées comme allant au-delà de ces exigences. En outre, au niveau national, l'exigence de nouveaux financements provenant de France filière pêche pourrait inciter les pouvoirs publics à réduire à due concurrence les financements publics sur crédits d'État.

Votre rapporteur pour avis estime pour sa part que **tant la philosophie que les moyens des contrats bleus doivent être préservés**, car

ils permettent d'associer pleinement les pêcheurs à la poursuite de l'intérêt général.

5. L'action structurelle en faveur de la pêche : des moyens limités et comptés.

a) La modernisation de la flotte de pêche : une nécessité.

Malgré les plans de sortie de flotte, le parc de navires de pêche en France est vieillissant, avec un âge moyen des embarcations de 25 ans.

Or, comme l'écrivait Louis Guédon dans son rapport précité : « *nous ne pouvons faire naviguer nos marins sur des navires vieux de 25 ans, laissant planer un doute sur la sécurité des équipages, incapables d'évoluer vers les nouvelles technologies, conçus à une époque révolue où le poste gasoil était sans problème pour la rentabilité* ».

La grande dépendance du secteur de la pêche au carburant est en effet une faiblesse structurelle de la flotte française, et justifie qu'une action énergétique de modernisation du parc soit entreprise.

b) Des moyens budgétaires très limités sur l'action structurelle.

Or, le budget 2013 ne traduit, pas plus que celui pour 2012, cette priorité à la modernisation des navires. Il ne reste qu'une faible fraction de crédits disponibles pour l'intervention économique dans le secteur de la pêche, même si votre rapporteur souligne que la ligne de crédits intervenant en cofinancement d'opérations prévues à la fois dans les contrats de projets État-régions et dans le cadre du FEP s'élève pour 2013 à 6 millions d'euros, en AE comme en CP, soit 15 % de mieux qu'en 2012 en AE et plus du double en CP.

Notons que, dans le cadre du programme des investissements d'avenir, un appel à manifestation d'intérêts a été lancé par l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) pour élaborer les navires du futur, moins gourmands en carburant, et qu'il a connu un certain succès.

Par ailleurs, plusieurs initiatives régionales de création de fonds d'investissements sont aujourd'hui à l'étude, afin de permettre d'investir de nouveau dans des navires de pêche efficaces et performants.

6. L'aquaculture, parent pauvre du budget de la pêche.

a) Des crédits insignifiants.

L'action n° 6 du programme n° 205 n'est pas réservée à la pêche mais concerne également l'aquaculture. De même, le FEP a pour mission de soutenir ce secteur.

Mais force est de constater que l'aquaculture mobilise peu de moyens publics. L'aquaculture reste dominée par la conchyliculture, qui représente en France une production de près de 160 000 tonnes par an pour un chiffre d'affaires de 465 millions d'euros, dont un peu plus de la moitié provient de la culture des huîtres.

En regard, la pisciculture représente moins de 50 000 tonnes de production, pour un chiffre d'affaires de 177 millions d'euros, et elle est effectuée très marginalement sur le littoral : il s'agit principalement d'une pisciculture d'eau douce. Les fermes marines, qui concernent surtout le bar et la daurade, ne représentent que 5 700 tonnes par an et un chiffre d'affaires de moins de 40 millions d'euros. Elles couvrent une surface de moins de 15 hectares pour l'ensemble de la France.

Les crédits du budget de l'État consacrés à l'aquaculture restent extrêmement limités : pour faire face au problème de surmortalité des huîtres, le budget 2012 avait prévu une enveloppe de 2 millions d'euros afin de développer la recherche dans le cadre du programme SCORE¹, lancé avec le concours des écloseurs et de l'IFREMER, et le soutien de collectivités territoriales concernées. Le budget pour 2013 ne comprend plus que 0,6 million d'euros pour prolonger ce programme, essentiel à la survie de la filière ostréicole.

Enfin, les crédits figurant dans les contrats de projets État-régions (CPER), cofinancés par le FEP, qui concernent l'aquaculture, sont anecdotiques et même pas identifiés en tant que tels dans le projet annuel de performances.

b) Des obstacles non budgétaires au développement de l'aquaculture marine.

En réalité, les freins au développement de l'aquaculture sont moins financiers que pratiques.

Le premier obstacle tient à l'absence d'identification de sites possibles pour implanter des fermes aquacoles. Mis en place par la loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche (LMAP) de 2010, les schémas régionaux de développement de l'aquaculture marine (SRDAM) étaient en sommeil. Lors de son audition par l'Assemblée nationale, le ministre Frédéric Cuvillier a assuré que ces schémas seraient adoptés avant la fin de l'année 2012.

Le deuxième obstacle est réglementaire : il existe une multitude de normes qui s'imposent aux aquaculteurs, comme par exemple celles sur le transport d'animaux vivants. Une charte d'engagement a été signée entre les autorités administratives (ministères concernés, Office national de l'eau et des milieux aquatiques) et les professionnels concernés (Fédération française d'aquaculture, Comité interprofessionnel des produits de l'aquaculture) le

¹ *Sélection collective de l'huître creuse à des fins de captage orienté.*

11 avril 2011 pour aider les porteurs de projets à surmonter ces obstacles, par un accompagnement adapté.

Les professionnels du secteur attendent beaucoup du nouveau FEAMP et de la réforme de la PAC pour disposer de nouveaux soutiens : en effet, pourquoi les aquaculteurs installés dans les zones de montagne ne pourraient-ils pas bénéficier des mêmes aides que les agriculteurs ?

*

*

*

En conclusion, votre rapporteur estime que, malgré des moyens contraints, le budget de la pêche et de l'aquaculture pour 2013 devrait permettre le maintien par l'État d'un soutien actif à la filière, et recommande l'adoption des crédits inscrits à l'action n° 6 du programme n° 205 de la mission « *Écologie, développement et aménagement durables* ».

ANNEXE

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

Jeudi 8 novembre 2012

– *Direction des Pêches maritimes et de l’Aquaculture (DPMA)* :
Mme Cécile Bigot-Dekeyzer, directrice.

– *Comité National des Pêches Maritimes et des Elevages Marins (CNPMEM)* : **MM. Gérard Romiti**, président, **Hubert Carré**, directeur général et **Mme Emilie Gélard**, juriste.