



MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE,
DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'ÉNERGIE

Conseil général de l'environnement
et du développement durable

N° 010185-01

MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE,
DE L'AGROALIMENTAIRE ET DE LA FORêt

Conseil général de l'alimentation,
de l'agriculture et des espaces ruraux

n° 15047

Comités en charge des pêches, de la conchyliculture et de la pisciculture

Bilan et perspectives

établi par

Catherine de Menthière

Ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts

Agnès Mouchard

Administratrice civile hors classe

Philippe Garo

Administrateur civil hors classe

décembre 2015

SOMMAIRE

RÉSUMÉ.....	6
LISTE DES RECOMMANDATIONS PAR THÉMATIQUES.....	9
INTRODUCTION.....	13
PARTIE I : LES COMITÉS DES PÊCHES.....	15
1. LE SECTEUR DE LA PÊCHE CONNAÎT UNE CONJONCTURE ACTUELLE FAVORABLE.....	17
2. UNE SITUATION FINANCIÈRE TENDUE AU REGARD DES NOMBREUSES MISSIONS À RÉALISER.....	20
2.1. Une présentation hétérogène des comptes.....	20
2.2. Des ressources propres déterminées par les professionnels.....	20
2.2.1. Des dispositifs obligatoires de cotisations et de licences.....	20
2.2.2. Les taux de CPO et des montants de licences, non harmonisés.....	22
2.3. Des budgets dépendants des ressources externes.....	24
2.3.1. Les financements externes des comités régionaux et du comité national.....	24
2.3.2. Une situation financière fragile mais équilibrée des comités régionaux et du comité national.....	25
2.3.3. La situation atypique des comités d'outre-mer.....	27
2.4. Une nouvelle approche territoriale des comités.....	28
2.4.1. Effet de la fusion des comités régionaux et départementaux sur la CPO.....	29
2.4.2. Effet de la fusion des comités régionaux et départementaux sur les budgets.....	30
2.4.3. Simulation de la réforme territoriale 2015.....	30
2.4.4. Simulation d'un regroupement des comités selon une logique de façade maritime.....	31
2.5. Des effectifs très variables pour des missions équivalentes.....	32
3. UN NOUVEL ÉQUILIBRE À TROUVER ENTRE LES COMITÉS ET SERVICES DE L'ETAT.....	33
3.1. Une perte récente et globale d'efficacité.....	33
3.1.1. La difficulté des comités pour s'adapter aux réformes successives des services territoriaux de l'État.....	33
3.1.2. Les comités sont souvent sollicités par divers services de l'État.....	33
3.2. Un nécessaire recentrage des comités sur les missions fondamentales.....	34
3.2.1. Une recherche de simplification du recouvrement des CPO.....	34
3.2.2. L'adaptation des comités à l'émergence d'une planification des territoires marins.....	36
3.2.3. L'obtention des données économiques.....	38
3.3. De nouvelles compétences à développer au sein des services de l'État.....	38
3.3.1. Evolution du dispositif de contrôle financier.....	38
3.3.2. Conforter les connaissances des métiers de la mer.....	39
3.4. Vers la construction d'un système d'information partagé de données sur les pêches	39
3.4.1. Concernant les déclarations quantitatives de pêche.....	39
3.4.2. Concernant la gestion des ressources halieutiques.....	40
3.4.3. Concernant les activités de pêche.....	40
4. VERS UNE NOUVELLE ORGANISATION DES COMITÉS.....	42
4.1. Les conditions de réussite de la réforme des comités régionaux.....	42
4.1.1. L'exemple du comité régional Pays de la Loire.....	42
4.1.2. Une évolution et non une rupture.....	42
4.1.3. Un exécutif resserré.....	43
4.1.4. Une prise en compte de l'investissement des présidents.....	43

4.1.5. Un service d'appui au montage des dossiers FEAMP.....	45
4.2. Une réforme du comité national.....	45
4.2.1. Un conseil resserré à 22 membres et un bureau à 11 membres.....	45
4.2.2. Réduction des effectifs des commissions.....	47
4.2.3. Renforcer le rôle des vice-présidents.....	47
4.3. Développer la complémentarité entre les organismes.....	48
4.3.1. Des acteurs nombreux intervenant sur le secteur de la pêche.....	48
4.3.2. Une rationalisation des dépenses de communication.....	48
4.3.3. Une meilleure articulation avec les organisations de producteurs.....	49
4.3.4. Une articulation avec les comités conchyliques et le CIPA.....	50
4.3.5. Une place à définir pour le centre technique industriel.....	50
PARTIE II : LES COMITÉS CONCHYLICOLES.....	51
1. UNE PRODUCTION EN BAISSE ET DES PRIX MAINTENUS.....	52
2. UNE ACTIVITÉ ÉCONOMIQUE ENTRE TERRE ET MER.....	53
2.1. Les interactions de la conchyliculture, avec le milieu naturel et l'environnement.....	53
2.2. Des normes nombreuses et complexes.....	54
3. DES COMITÉS TRÈS SOLICITÉS ET DES MOYENS LIMITÉS.....	55
3.1. Des demandes d'avis trop fréquentes.....	55
3.2. Une recherche d'autonomie financière pour le fonctionnement courant.....	55
4. PISTES D'ÉVOLUTION ET DES AXES DE PROGRÈS À TRACER.....	59
4.1. Des nouvelles méthodes de travail, à structures inchangées.....	59
4.2. Une structuration d'un réseau d'experts scientifiques.....	60
4.3. Une approche globale des conflits d'usage sur le DPM.....	61
4.4. Un partage des données sur la conchyliculture.....	61
4.5. La question du statut des comités.....	63
PARTIE III : LE COMITÉ INTERPROFESSIONNEL DES PRODUITS DE L'AQUACULTURE.....	65
1. UNE PRODUCTION PISCICOLE STAGNANTE AU REGARD DU POTENTIEL.....	66
1.1. Un cadre réglementaire contraignant.....	67
1.2. Un positionnement politique en faveur de la relance de ces activités.....	68
2. UNE INTERPROFESSION DYNAMIQUE MAIS DIFFICILEMENT AUDIBLE.....	68
2.1. Une interprofession qui fédère.....	68
2.2. Des ressources modestes au regard des ambitions.....	71
2.3. Un réseau peu structuré.....	72
3. LES DÉFIS À RELEVER POUR LE CIPA.....	72
3.1. Mettre en œuvre le plan de progrès.....	72
3.2. Engager réellement le plan Poissons 2020.....	73
3.3. Positionner le CIPA « tête de réseau ».....	73
3.4. Développer de nouveaux modes d'élevages.....	74
CONCLUSION.....	75
ANNEXES.....	78
Annexe 1 : Lettre de mission.....	79
Annexe 2 : Comparatif des taux de CPO entre comités.....	82
Annexe 3 : Flux CPO et licences entre comités des pêches.....	83

Annexe 4 : Organismes du secteur de la pisciculture.....	84
Annexe 5 : Liste des personnes rencontrées.....	85
Annexe 6 : Liste des sigles utilisés.....	89
Annexe 7 : Les acteurs du secteur des pêches et leurs domaines d'intervention.....	91
Annexe 8 : Les acteurs du secteur de la conchyliculture et leurs domaines d'intervention....	92

RÉSUMÉ

Le CGAAER et le CGEDD ont été saisis par lettre en date du 9 mars 2015 pour réaliser une mission sur les comités des pêches, de la conchyliculture et de la pisciculture. Désignés le 31 mars 2015, les missionnés se sont attachés à rencontrer les présidents des comités nationaux, régionaux et départementaux des trois secteurs d'activité afin d'écouter les points de vue de leurs membres. Ce temps long de rencontre a permis à un grand nombre de professionnels de s'exprimer largement et à la mission d'appréhender les spécificités des structures. En parallèle, elle étudiait leurs situations financières.

La mission a travaillé en procédant par étapes :

- analyse de la situation financière des différents comités sur la base des bilans comptables, comptes de résultats et d'un questionnaire relatif notamment aux équivalents temps pleins (ETP) employés dans les comités,
- étude de leurs moyens de fonctionnement pour qualifier leurs difficultés de structurelles et/ou de conjoncturelles (longueur des délais de versement des crédits européens),
- élaboration de propositions relatives à des évolutions quant aux ressources de ces comités et à leur organisation.

La mission a centré son travail sur les trois termes suivants : financement, mission et organisation des comités. Elle a souhaité mettre à distance l'antienne sur le retrait de l'Etat. Elle ne sous-estime pas les difficultés engendrées par les changements de son organisation notamment territoriale mais elle a porté surtout son attention sur les comités qui 5 ans après la loi du 27 juillet 2010 peinent à réaliser toutes les missions qui leurs sont dévolues.

Elle s'est aperçue très vite que les membres des comités des pêches, de la conchyliculture et de la pisciculture ne contestaient pas leurs missions mais exprimaient de façon plus ou violemment leur difficulté à les exercer. Les membres des services de l'Etat sont enclins depuis « le Grenelle de l'environnement » à leur demander souvent des avis.

Il s'est alors agit d'identifier les causes de ce sentiment de ne plus pouvoir faire face et d'essayer d'y répondre par des recommandations.

La mission s'est donc concentrée sur deux aspects : le financement et l'organisation des comités considérant qu'il n'était pas nécessaire de remettre en question la définition des missions des comités.

Il est apparu que l'organisation -de façon distincte selon les secteurs d'activité- doit être revue afin que les structures soient plus robustes financièrement et plus visibles pour jouer pleinement le rôle de corps intermédiaires.

Les comités des pêches

L'organisation professionnelle de la pêche comprend 27 comités répartis entre les niveaux national, régional, départemental ou interdépartemental ; elle emploie 162 salariés.

Selon le comité national des pêches maritimes et des élevages marins, le CAHT du secteur des pêches dépasserait les 1,7 milliards d'euros.

Le modèle des comités des pêches connaît au moins trois limites :

- la disponibilité des membres des comités (rarement des professionnels en activité) pour assister aux multiples réunions et pour développer des compétences techniques dans les domaines environnementaux et des usages partagés de la mer,
- des recrutements récents de chargés de mission détenteurs de compétences techniques auxquels il faudra proposer un déroulement de carrière,
- une certaine méconnaissance des comités par les professionnels membres aussi parfois des organisations de producteurs (OP)¹.

Sur la base de ces constats, la mission recommande de renforcer les comités des pêches à l'échelon des nouvelles régions administratives et politiques et de conforter le comité national qui doit apporter non seulement des avis argumentés aux pouvoirs publics mais aussi des services à valeur ajoutée et manager les structures infra nationales.

La mission considère aussi qu'ils doivent mieux s'articuler avec les autres acteurs du monde de la pêche et entre eux. Elle n'a pas omis d'évoquer la nécessité de consolider leur financement. La situation financière de certains comités étant préoccupante, il y a urgence à les restructurer au niveau régional.

Les comités conchylicoles

Le Comité national de la conchyliculture (CNC) et les 7 comités régionaux de la conchyliculture (CRC) représentent 75 équivalents temps plein (ETP) et le secteur économique plus d'un demi-milliard d'euros (en 2012).

Ces éléments quantitatifs ont conduit la mission à s'interroger sur la meilleure organisation possible pour les comités de la conchyliculture dans un contexte normatif perçu comme très contraignant. Une action d'accompagnement par un cabinet de consultants pour animer une réflexion sur les missions et les fonctions support à partager entre les comités devrait être entreprise. Ces comités doivent prendre conscience de leurs forces et faiblesses pour à l'avenir fonctionner différemment. La mission a listé un certain nombre d'axes de progrès qui pourraient leur permettre d'être plus efficaces sans changement immédiat de structure.

Elle a aussi cherché à analyser les propositions faites par le CNC en matière de réforme de financement des comités de conchyliculture.

Le secteur de la conchyliculture est assez peu médiatisé et les services de l'État le connaissent davantage lors des crises liées aux fortes mortalités des élevages. Aussi, les membres des comités s'épuisent parfois à essayer de mieux faire connaître leurs activités souvent situées dans des zones touristiques où la pression économique liée aux prix de l'immobilier s'exprime fortement.

Le comité interprofessionnel des produits de l'aquaculture

L'interprofession que constitue le comité interprofessionnel des produits de l'aquaculture (CIPA) représente les différents secteurs de production aquacoles ainsi que les fabricants d'aliments et les transformateurs.

¹ La création d'OP est prévue par le règlement européen relatif à l'organisation commune des marchés dans le secteur des produits de la pêche et de l'aquaculture n°1379/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013 portant organisation commune des marchés dans le secteur des produits de la pêche et de l'aquaculture, modifiant les règlements (CE) n°1184/2006 et (CE) n°1224/2009 du Conseil et abrogeant le règlement (CE) n°104/2000 du Conseil). Elles sont également définies aux articles L.912-11 et suivants du code rural et des pêches maritimes.

Dans les faits, il convient de distinguer l'aquaculture continentale, encore prédominante mais en régression et l'aquaculture en milieu marin à l'état embryonnaire au regard de l'étendue de la façade maritime française. Le CAHT atteindrait 330 millions d'euros en globalisant les différents secteurs.

Les moyens dont dispose l'interprofession, soit 5 salariés, ne sont pas en rapport avec les enjeux de ces deux secteurs. Une reconquête du marché national aujourd'hui largement dominé par des produits d'importation est nécessaire. L'Union européenne et le gouvernement ayant identifié cette question, la mission recommande un accompagnement par les services de l'État tant du point de vue du dialogue afin d'allier les contraintes environnementales et le développement économique, que du point de vue financier avec la mobilisation du FEAMP.

Au niveau des professionnels, la mission recommande la formalisation d'un véritable réseau régional, en maintenant le CIPA à sa tête. Une coordination entre les ministères en charge de l'environnement et de l'agriculture est déterminante, afin de porter ce secteur économique sur le devant de la scène. Il est porteur d'emploi et de valeur ajoutée y compris en milieu rural.

Mots clés : pêche, conchyliculture, pisciculture, aquaculture, comité des pêches maritimes et des élevages marins, comité conchylicole, comité interprofessionnel des produits de l'aquaculture

LISTE DES RECOMMANDATIONS PAR THÉMATIQUES

Les recommandations prioritaires sont mentionnées **en gras**, ci-dessous.

Pour le secteur de la pêche

Recommandations relevant de la décision politique

R2. Supprimer les comités départementaux et interdépartementaux. Réorganiser les comités régionaux, en utilisant la possibilité d'antennes infrarégionales. Réfléchir à une réduction du nombre de comités régionaux, correspondant aux différentes façades maritimes..... 31

R11. Diminuer le nombre de membres du conseil et du bureau du comité national et des comités régionaux. Modifier les articles R 912-4 et R 912-22..... 46

R14. Intégrer la problématique de la pêche dans la préfiguration de l'Agence de la biodiversité, afin de mieux coordonner les multiples intervenants..... 48

R16. Engager une réflexion approfondie sur la gouvernance de la filière, en particulier sur les rôles respectifs des comités des pêches, des organisations de producteurs et de l'Etat. 49

Recommandations relevant de l'administration

R9. Faire bénéficier les présidents des comités du taux réduit de cotisations dont bénéficient les chefs d'entreprise à terre..... 44

R6. Sécuriser la filière de compétence maritime au sein du MEDDE, pour mettre en œuvre des politiques de planification des espaces marins, de préservation de l'eau et de la biodiversité, et de développement économique..... 39

R8. Faire réaliser, à la charge de l'État, une étude juridique et financière pour la généralisation du dispositif VALPENA à l'ensemble des comités régionaux et le partage des informations avec les services de l'Etat..... 41

R7. Accélérer la mise en place du dispositif de saisie informatisé des déclarations de pêche, afin de limiter les saisies multiples..... 40

R4. Fournir aux comités régionaux des synthèses régionales des données d'ordre économique, traitées par FranceAgriMer ou l'État..... 38

R1. Publier le projet d'arrêté fixant le règlement comptable et financier pour les comités des pêches, afin d'harmoniser les présentations comptables et de faciliter leur consolidation..... 20

R5. Transférer aux directions régionales des finances publiques le contrôle économique et financier, les DIRM restant l'interlocuteur des comités régionaux..... 38

Recommandations relevant des professionnels

R3. Mettre en place un système dématérialisé d'appel et de paiement des CPO, qui pourrait être externalisé..... 35

R10. Spécialiser deux personnes dans le montage des dossiers déposés par les comités, en vue d'un financement par le FEAMP..... 45

R12. Réduire le nombre de participants aux commissions de travail du comité national et désigner les membres en fonction de leur expertise technique, qu'ils soient élus ou salariés. Utiliser les systèmes de visioconférence existants..... 47

R13. Désigner des binômes vice-président/permanent par grandes thématiques et demander au permanent d'animer un réseau de correspondants en région..... 48

R15. Rechercher une optimisation des crédits consacrés à la communication sur les produits de la pêche et des élevages marins, par l'intermédiaire du CNPMEM qui siège dans les différentes instances, et en lien avec les comités régionaux..... 49

Pour le secteur de la conchyliculture

Recommandations relevant de l'administration

R20. Désigner le coordonnateur national pour les questions sanitaires et zoo sanitaires en filière conchylicole, en application du projet de protocole passé entre l'État et la profession......61

R23. Interpeller le CNC pour la mise en place effective, en 2017, du registre d'immatriculation des entreprises, prévu par l'article L 912-7-1.....62

R24. Lancer, sous l'égide de la DPMA, une réflexion sur un système d'information géographique unique permettant de croiser les données économiques et juridiques des exploitations.....63

Recommandations relevant des professionnels

R17. Demander au CNC de choisir un applicatif de gestion et de comptabilité commun à l'ensemble des comités.....59

R18. Organiser des sessions de formation ouvertes à tous les membres des comités, portant sur les différentes réglementations des activités aquacoles.....60

R19. Engager un dialogue entre le CNC et France Filière Pêche afin d'établir une meilleure synergie entre les campagnes de communication.....60

R21. Nommer, au sein du CNC, le référent technique national sur les sujets zoo sanitaires pour accompagner le coordinateur national......61

R22. Demander une mission juridique ponctuelle au CGEDD sur les sujets de conflits d'usage, sur le domaine public maritime et le littoral, générés par la coexistence, sur un même territoire, des activités aquacoles, touristiques, de pêche et résidentielles.....61

R25. Engager une réflexion sur une représentation unique de la conchyliculture......63

Pour le secteur de la pisciculture

Recommandations relevant de l'administration

R26. Désigner la DEB et la DPMA, pour copiloter le plan de progrès de la pisciculture en eau douce, notamment son volet financier. Le plan de progrès et le plan sanitaire (relevant de la DGAL) sont à mettre en œuvre concomitamment.....73

R27. Établir conjointement entre le CIPA et l'administration, au travers de la DGAL et de la DPMA, un programme de surveillance et d'éradication, à déposer pour le 31 mai 2016 auprès de l'Union européenne.....73

R29. Attirer l'attention de la DPMA sur l'intérêt que représente le GIS « pisciculture demain », constitué entre les professionnels, les organismes techniques et de recherche, afin de valoriser pleinement ses travaux.....74

Recommandations relevant des professionnels

R28. Inviter les différentes structures professionnelles à engager un processus de structuration d'ensemble afin de constituer un réseau animé par le CIPA. Cette mobilisation devrait être accompagnée par des crédits du FEAMP (mesure 50.c).....74

INTRODUCTION

La France est le troisième producteur de pêche et d'aquaculture de l'Union européenne après l'Espagne et le Royaume-Uni.

Le secteur de la pêche produit 735 000 tonnes de poissons pour moins de 2 milliards d'euros et emploie jusqu'à 20 000 personnes, selon les saisons.

La conchyliculture est le secteur prédominant de l'aquaculture, avec 160 000 tonnes et 550 millions d'euros de CAHT, essentiellement des huîtres (1er producteur de l'UE) et des moules. L'aquaculture compte jusqu'à 17 700 emplois.

La pisciculture continentale produit 40 000 tonnes et la pisciculture marine 5 000 tonnes. Le secteur piscicole représente un chiffre d'affaires de 200 millions d'euros et 2 400 emplois.

La consommation moyenne annuelle de produits aquatiques par habitant est estimée à 34 kg. En 2013, 17 % du poisson et plus de 60 % des fruits de mer consommés proviennent d'élevages. La production française reste très insuffisante pour répondre à la demande intérieure.

Ainsi, la France a-t-elle importé plus d'un milliard de tonnes de produits aquatiques en 2013, pour 5 milliards d'euros. La balance commerciale est donc fortement déficitaire. Ce déficit, qui atteint environ 3,6 milliards d'euros en 2013, s'est creusé de 6 % par rapport à 2012.

Dans ces contextes spécifiques à chacun des trois secteurs pêche, conchyliculture et pisciculture, la mission a conduit un bilan de la situation financière des différents comités sur la base d'une même méthodologie d'analyse des comptes et d'un questionnaire à remplir par les responsables des comités.

Son analyse des moyens de fonctionnement de ces structures au regard des missions qui leur sont assignées par la loi et de celles qu'ils ont réalisées sur la période 2012-2014 et ses réflexions relatives à l'évolution de ces organisations ont été menées de façon distincte selon le secteur d'activité.

En raison du calendrier d'adoption du programme opérationnel français du FEAMP, intervenue le 3 décembre 2015, l'analyse n'a pas pu intégrer les montants éventuellement mobilisables au titre du FEAMP. La France bénéficie d'une enveloppe globale de 588 millions d'euros de crédits européens pour la période 2014-2020, en forte augmentation par rapport à la période 2007-2013. En ajoutant les contreparties publiques (État et collectivités), le montant total théorique d'aides publiques pour le secteur de la pêche et de l'aquaculture s'élèvera à 774 M€, sur la période 2014-2020.

La mission a alterné une méthodologie stricte d'analyse financière des comptes mais rendue difficile en raison de leurs présentations hétérogènes et des entretiens sur site avec les responsables des comités durant lesquels les échanges ont été denses et directs.

Le rapport ci-après porte sur les comités des pêches, de la conchyliculture et de la pisciculture qui sont soumis à des contraintes fortes tant en matière financière qu'en raison des réformes des services de l'État.

Les mêmes causes : tensions sur les crédits publics, évolution du cadre administratif et normatif (émergence de la planification marine, politique de l'eau, nouvelle carte administrative et politique des régions...) produisent des effets identiques : nécessité d'adapter l'exercice des missions aux moyens des structures, établissement de missions prioritaires, recherche de complémentarité avec d'autres acteurs (stratégie de coopération, de partage d'actions et de données) et volonté politique pour accroître des ressources propres aux comités.

La mission s'est accordée en fonction de ces éléments pour faire deux séries de recommandations.

Les premières ont trait aux relations entre les comités et les services de l'État qui doivent changer afin de permettre aux comités de répondre aux sollicitations de l'État dans de meilleures conditions et aux services de disposer des avis techniques et des données selon les formes souvent requises par les textes européens. Les méthodes de travail du personnel des comités doivent évoluer grâce notamment à la mise en place d'outils de gestion commun pour diminuer les tâches d'appel à cotisations, d'une politique de ressources humaines, de démarche de qualité. Les compétences des agents de l'État dans le domaine marin doivent être clairement identifiées au sein de ses différents services.

Les secondes portent sur l'organisation des comités avec une prépondérance des structures régionales des comités des pêches, le rôle fédérateur du niveau national et la complémentarité avec les organisations de producteurs et des acteurs du type FranceAgriMer, France Filière pêche, IFREMER.

PARTIE I : LES COMITÉS DES PÊCHES



L'organisation professionnelle des pêches maritimes et des élevages marins

Composée de 27 comités : 1 national, 14 régionaux et 12 départementaux et interdépartementaux, l'organisation professionnelle des pêches maritimes et des élevages marins réunit l'ensemble des professionnels du secteur de la pêche et des élevages marins.

Les comités sont régis par un statut sui generis, figurant au livre IX du code rural et de la pêche maritime. Il n'y a pas de construction hiérarchique entre eux.

Ce statut n'est pas considéré par l'Union européenne, au même titre que celui des organisations de producteurs.

Les missions du comité national et des comités régionaux sont très proches, les unes étant au niveau national et les autres au niveau régional :

- d'assurer **la représentation et la promotion des intérêts généraux** des professionnels exerçant une activité de pêche maritime ou d'élevage marin ;
- de **participer à l'élaboration des réglementations** en matière d'usage des engins, de cohabitation des métiers de la mer, de gestion des ressources halieutiques et de récolte des végétaux marins ;
- de **participer à la réalisation d'actions économiques et sociales** en faveur des membres des professions concernées ;
- de **participer à la mise en œuvre des politiques publiques** de protection et de mise en valeur de l'environnement, afin notamment de favoriser une gestion durable de la pêche maritime et des élevages marins ;
- d'exercer, dans le secteur de la pêche maritime et des élevages marins, les fonctions prévues à l'article L. 521-2 du code de la **recherche** ;
- d'émettre des avis sur les questions dont il peut être saisi dans le cadre de l'élaboration des dispositions législatives et réglementaires applicables aux équipages et salariés de la pêche maritime et des élevages marins, notamment en matière **de sécurité, de formation et de promotion des métiers** ;
- de favoriser la concertation en matière de **gestion des ressources halieutiques**, notamment avec les représentants des organisations de consommateurs et des associations de protection de l'environnement ;
- de défendre, dans le cadre de l'élaboration de ses avis et dans celui de sa participation à l'élaboration des réglementations, notamment au niveau européen, les **particularités et problématiques ultramarines** à prendre en compte dans leur diversité territoriale, avec le concours des comités régionaux concernés ;
- d'assurer, auprès des entreprises de pêche et des salariés de ces entreprises, une mission **d'information et de conseil**, pour le comité national, et d'apporter un **appui scientifique et technique** à leurs membres pour les comités régionaux.

Les comités départementaux ou interdépartementaux ont, quant à eux pour missions :

- d'assurer **la représentation et la promotion**, au niveau départemental, des intérêts généraux des professionnels exerçant une activité de pêche maritime ou d'élevage marin ;
- d'assurer, auprès des entreprises de pêche et des salariés de ces entreprises, une mission **d'information et de conseil**.

La seule mission relevant directement du service public est celle des gardes jurés, qui néanmoins ne disposent de pouvoir de police.

Certaines missions sont partagées avec d'autres organismes, telle que la gestion de la ressource avec les organisation de producteurs.

L'ensemble des comités des pêches dispose d'une masse budgétaire de l'ordre de 16 millions d'euros en 2014, et de 162 salariés.

La mission a consacré une grande part de son temps d'investigation à rencontrer les présidents des comités² (national, régionaux, départementaux) des pêches et des élevages marins et à analyser leurs comptes.

En effet, deux priorités se sont imposées aux membres de la mission : prendre le temps d'écouter les représentants des comités tout en procédant à une analyse fine de la situation financière de leurs structures.

Aussi, après un état des lieux du secteur de la pêche (1), la mission analyse successivement les conditions de financement des comités (2), leur évolution dans un milieu marin à partager et à protéger (3) avant de procéder à des recommandations afin de les conforter (4).

1. LE SECTEUR DE LA PÊCHE CONNAÎT UNE CONJONCTURE ACTUELLE FAVORABLE

Grâce à l'étendue et à la dispersion de ses territoires ultramarins – la zone économique exclusive (ZEE) qui s'étend sur 11 millions de km² – la France est le deuxième domaine maritime mondial après les États-Unis. Au quatrième rang de l'Union Européenne avec environ 10% des captures, la pêche française a généré 1 milliard d'euros de chiffre d'affaires en 2012 et représente 93 000 emplois directs et induits.

La pêche française se caractérise par une extrême diversité des conditions d'exploitation des navires tenant notamment aux modes de propriété, aux types de navires exploités, ainsi qu'aux lieux géographiques de pêche et de débarquement.

Le commerce extérieur français des produits de la pêche et de l'aquaculture est fortement déficitaire. En 2012, le déficit global représente 2,1 millions tonnes en volume (poids vif) et 4,7 milliards d'euros en valeur. Il était de 2,2 milliards d'euros en 2004.

➤ La flotte de pêche en France³

Au 1er janvier 2014, la flotte française comptait 7 163 navires dont 4 536 navires en métropole et 2 627 navires dans les départements d'outre-mer.

Globalement, la flotte de pêche française métropolitaine se renouvelle peu. L'âge moyen des navires français (métropole + DOM) est de 23 ans, avec cependant une différence entre les DOM et la métropole. Ainsi, l'âge moyen des navires immatriculés dans les DOM est de 16 ans alors que celui-ci est de 27 ans pour les navires immatriculés en métropole.

La flotte de pêche métropolitaine se compose de :

- 104 navires de pêche industrielle et semi-industrielle (plus de 25 mètres),
- 809 navires de pêche artisanale et hauturière⁴ (de 12 à 25 mètres),
- 3 623 navires de petite pêche côtière (moins de 12 mètres).

La région Bretagne compte 29 % de la flotte métropolitaine et 37 % de sa puissance, les autres régions de la façade Manche Est-Mer du Nord totalisent, 18 % de la flotte et 21,8 % de la puissance. Les régions de la côte atlantique (Aquitaine, Pays de la Loire, Poitou-Charentes) totalisent 20,9 % de la flotte et 21,4 % de la puissance. Par ailleurs, la façade méditerranéenne (Languedoc-Roussillon, PACA, Corse) compte pour 32,5 % du total des navires et 20,2 % de la

2 Voir en annexe liste des personnes rencontrées

3 Données extraites des « chiffres clefs » Pêche et Aquaculture. Édition 2014. ministère de l'énergie du développement durable et de l'énergie.

4 Se dit de la zone maritime éloignée des côtes, hors des eaux territoriales, de la navigation et de la pêche qui s'y pratiquent.

puissance.

- En 2013, le secteur des pêches maritimes emploie 16 777 marins (hors conchyliculture, petite pêche) dont 604 non originaires de l'Union Européenne.

En 2013, la petite pêche est toujours le secteur qui réunit le plus d'emplois avec 56 % des effectifs, suivi de la pêche au large (20 %) et de la pêche côtière (17 %). La grande pêche⁵ ne réunit que 7 % des emplois.

La Bretagne reste en 2013 la région dans laquelle se concentre le plus grand nombre d'emplois (28%) suivie des départements d'Outremer (19 %), de la façade Nord-Normandie (18 %), de l'ensemble Poitou-Charentes-Aquitaine (13 %) et des régions méditerranéennes (13 %).

Chaque région maritime présente un genre de navigation dominant, généralement la petite pêche, à l'exception de la Haute-Normandie où la pêche côtière occupe 47 % des effectifs, et de l'Aquitaine où la pêche au large réunit 46 % des emplois du secteur. La petite pêche représente une activité très majoritaire en Méditerranée (91 % en moyenne, 100 % en Corse) et aux Antilles (96 %).

Entre 2008 et 2013, le nombre d'emplois de marins a diminué de plus de 14 % (soit plus de 2 500 emplois). Cependant, cette diminution n'a pas été homogène selon le genre de navigation. En effet, sur la période, la pêche côtière a vu ses effectifs diminuer de 24 %, la pêche au large de 13 %, la petite pêche de 12 % et la grande pêche de 1 % seulement.

- Un renouveau pour un secteur éprouvé ces dernières années

La situation de la pêche actuelle est "plutôt favorable" en France, grâce à la baisse des prix du carburant (le carburant pour les bateaux coûte "20 à 25 centimes de moins qu'en 2012-2013"⁶) et à la forte demande mondiale pour ce type de produits.

Sur les douze derniers mois (cumul d'octobre 2014 à septembre 2015)⁷, les débarquements en halles à marées régressent de 5 % par rapport aux douze mois précédents, avec de fortes disparités selon les espèces : hausse significative des débarquements de poissons fins et céphalopodes – catégories les mieux valorisées, mais baisse de ceux de poissons blancs et petits pélagiques. Le prix moyen à la première vente, à 3,34 €/kg, progresse de 12 % par rapport aux douze mois précédents. La valeur des ventes est également en hausse et atteint 664 millions d'euros.

Le président du comité national des pêches et des élevages marins (CNP MEM) a présenté un état de la pêche positif à l'occasion de la tenue du CIMER⁸ le 22 octobre 2015. Il a ainsi indiqué qu'en dépit de difficultés sur certaines parties du littoral et sur les quotas alloués pour certaines espèces comme la sole, « le secteur de la pêche connaît une embellie depuis trois ans : les principaux stocks se sont reconstitués, les captures sont bonnes, les prix sont corrects et la baisse des carburants a permis aux excédents bruts d'exploitation (EBE) de se reconstituer.»⁹. « Il est temps de renouveler la flotte et les hommes ».

5 La grande pêche est la navigation de pêche pratiquée par tout navire d'une jauge brute égale ou supérieure à 1000 tonneaux, ou par tout navire d'une jauge brute égale ou supérieure à 150 tonneaux s'absentant habituellement pendant plus de 20 jours de son port d'exploitation ou de ravitaillement. Cette pêche est considérée comme industrielle.

6 Source : la direction des pêches maritimes et de l'aquaculture (DPMA) du ministère de l'écologie du développement durable et de l'énergie (juin 2015).

7 Éléments indiqués lors de la réunion du 4 11 205 du conseil spécialisé « mer et aquaculture » de FranceAgriMer.

8 Comité Interministériel de la Mer

9 Source : comité de presse du CNP MEM en date du 23 10 2015

➤ La croissance bleue

Le CIMER a été le lieu d'annonce de mesures pour favoriser la « croissance bleue »¹⁰, c'est-à-dire le développement économique et l'emploi dans le secteur maritime.

Elles portent notamment sur le financement et le renouvellement des flottes de ferries, de commerce et de pêche, ainsi que le développement des ports maritimes qu'il s'agit de hisser au niveau de leurs principaux concurrents européens. Concernant la flotte de pêche, une concertation rapide avec la profession devrait permettre la mise au point d'un dispositif de facilitation fiscale pour favoriser le renouvellement des navires. La planification spatiale maritime, qui permettra de concilier les différents usages de la mer (tourisme, transport maritime, énergies renouvelables..), pour favoriser leur développement, sera généralisée en 2016 sur l'ensemble des façades maritimes après le travail expérimental réalisé en Manche-Mer du Nord.

En outre, il a été décidé que 15 % de l'enveloppe budgétaire allouée à la France sur le Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP) serait consacrée au développement de l'aquaculture, un domaine où le déficit commercial est très important puisque la France, deuxième puissance maritime, importe la majorité de sa consommation. Le souhait de favoriser les « implantations nouvelles d'élevages d'animaux marins » et celui de « conforter la production des sites existants » ont été aussi exprimés.

Les outre-mers n'ont pas été oubliées lors du CIMER. Une stratégie nationale portuaire pour les départements d'outre-mer (DOM) et les Collectivités d'outre-mer (COM) a été adoptée. Elle devrait se concrétiser par un effort financier de 54 millions d'euros dans le cadre des contrats de plan État-Région (CPER), qui permettent de catalyser les investissements publics réalisés au niveau national et européen.

➤ L'enjeu de la représentation professionnelle est essentiel.

L'enjeu de la viabilité des pêches fonde une orientation stratégique de long terme (concilier durablement la conservation des ressources et des écosystèmes avec l'efficience économique et sociale) qui, dans l'Union européenne est celle de la Politique Commune de la Pêche (PCP).

Cette politique à long terme doit répondre aux engagements multilatéraux signés lors du Sommet mondial pour le développement durable : mettre en œuvre l'approche écosystémique des pêches et de l'aquaculture et réduire l'érosion de la biodiversité (2010), mettre en place un réseau « représentatif » de zones marines protégées (2012), exploiter les stocks halieutiques au «rendement maximal » (2015).

Dans un tel contexte international, les présidents des comités des pêches savent qu'ils doivent se mobiliser plus que jamais pour faire valoir les intérêts de leurs membres. Dès lors, le sujet du financement des comités a été premier dans les entretiens que la mission a eu avec eux. Celle-ci a aussi réalisé en parallèle des rencontres, une analyse sur la base des documents comptables que les DIRM ont bien voulu leur transmettre à sa demande et de l'envoi d'un questionnaire à chaque comité.

10 Extraits du communiqué de presse de Matignon le 22 10 2015

2. UNE SITUATION FINANCIÈRE TENDUE AU REGARD DES NOMBREUSES MISSIONS À RÉALISER

2.1. Une présentation hétérogène des comptes

Lors de ses travaux la mission a constaté une certaine hétérogénéité dans la présentation des comptes qui conduit à inscrire les recettes des CPO en produits financiers ou les indemnités de président en frais de déplacement. Par ailleurs la description comptable des flux financiers entre comités départemental, régional et national (cf Annexe 3) complexifie cette situation par le recours à des comptes de tiers.

Le règlement financier et comptable applicable aux comités des pêches maritimes et des élevages marins résulte de l'arrêté du 5 novembre 1992 qui n'a pas été adapté lors de la suppression des taxes parafiscales en 2013.

La mission s'étonne que le projet d'arrêté fixant un règlement comptable harmonisé entre les comités ne soit pas encore paru.

- R1.** Publier le projet d'arrêté fixant le règlement comptable et financier pour les comités des pêches, afin d'harmoniser les présentations comptables et de faciliter leur consolidation.

2.2. Des ressources propres déterminées par les professionnels

2.2.1. Des dispositifs obligatoires de cotisations et de licences

➤ Les cotisations professionnelles obligatoires

La loi¹¹ prévoit que les comités des pêches puissent lever des cotisations professionnelles obligatoires (CPO). Une délibération du comité national en a défini le principe de calcul. Actuellement l'assiette retenue est la masse annuelle des salaires forfaitaires¹² des marins inscrits sur le rôle d'équipage de chaque navire de pêche à laquelle sont affectés les taux de CPO fixés par les comités « sans pouvoir excéder dans la mesure du possible 3 % »¹³.

La fixation du taux fait l'objet d'une délibération dans chacun des comités, validée par le représentant de l'État.

Les comités régionaux et départementaux ont donné délégation au comité national pour appeler les cotisations. Ce dernier a lui-même conclu une convention, le 20 septembre 2012, avec l'Établissement national des invalides de la marine (ENIM).

11 Code rural et de la pêche maritime L 912-16

12 Code des transports Article L5553-5 Les cotisations des marins et les contributions des armateurs sont assises sur des salaires forfaitaires correspondant aux catégories dans lesquelles sont classés les marins compte tenu des fonctions qu'ils occupent et qui sont fixées par décret. La définition des salaires forfaitaires tient compte du salaire moyen résultant, pour ces fonctions, des dispositions réglementaires et des conventions collectives en vigueur. En cas de modification générale des salaires dépassant un pourcentage fixé par décret par rapport aux salaires antérieurs, il est procédé à la révision du salaire forfaitaire.

13 Délibération n° 38/2012 modifiée du 13 décembre 2012 – article 3

Selon l'article 3 de la convention, l'ENIM calcule les montants dus, émet les avis de cotisations, les adresse aux redevables et transmet mensuellement au Comité national des pêches maritimes et des élevages marins (CNPMEM) tous les éléments relatifs aux émissions réalisées dans le mois écoulé, notamment les récapitulatifs des montants émis ventilés par armement et par comité au niveau national, régional et départemental, de façon à permettre au CNPMEM de gérer le recouvrement des titres émis.

Le calcul du montant de CPO pour chaque armateur s'effectue actuellement pour chaque navire par l'application du taux voté sur la masse des salaires forfaitaires de l'ensemble de l'équipage au sens du code des transports.

Les émissions des cotisations dues par les armateurs sont effectuées, soit trimestriellement, soit annuellement. À compter de 2014, un système d'acompte, calculé sur la base des services réels du premier semestre, a été mis en place afin d'assurer des versements plus réguliers aux comités et ainsi améliorer leur trésorerie. Ce système introduit une complexité supplémentaire puisque l'acompte pour l'année N est appelé en août de l'année N mais que le solde de l'année N est appelé en février N+1.

En 2014, le comité national a instauré un régime de CPO dite « complémentaire » en définissant des seuils minimum de CPO par catégorie de bateau. Ainsi, si une CPO dite « normale » est inférieure au seuil fixé, il est appelé un complément à concurrence de ce seuil. Un abattement sur la CPO « complémentaire » est apporté a posteriori, si l'armateur apporte la preuve qu'il est l'unique naviguant. Le remboursement partiel qui en résulte génère des avoirs, chaque année. La gestion des CPO s'en trouve alourdie.

➤ Les licences

Une seconde source de revenus des comités, liée à leur participation à la gestion des ressources halieutiques, est constituée des redevances (1,37 M€ pour les comités de métropole) liées à la délivrance de licences aux professionnels. La mise en place des licences et la détermination de leur montant sont décidées à différents niveaux : national, régional voire départemental (cas des pêcheurs à pied).

➤ Des flux financiers complexes entre le comité national et les comités régionaux

Le tableau mis en annexe présente les flux financiers qui existent entre les différents échelons de comités : national, régional, départemental. Outre le flux « descendant », du niveau national vers le niveau régional et départemental décrit précédemment pour la CPO Armateurs, des flux « ascendants », du niveau départemental vers le niveau régional et vers le niveau national, existent. C'est le cas tout spécialement de la CPO et des licences pour les pêcheurs à pied. Concernant la CPO complémentaire, le niveau national verse au niveau régional qui lui-même reverse une quote-part au niveau départemental.

Ce système complexe donnera lieu à une recommandation en partie 3.2.1.

2.2.2. Les taux de CPO et des montants de licences, non harmonisés

La loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche de 2010¹⁴ ayant supprimé les comités locaux, une nouvelle structuration des comités a vu l'apparition de comités départementaux ou interdépartementaux, et de comités régionaux regroupant un nombre varié de comités locaux. Alors qu'en 2004 les taux entre comités régionaux se situaient dans une fourchette de 0,08 % à 0,5 %, ils ont évolué de façon contrastée et sont désormais compris dans une fourchette plus large, entre 0,08 % et 2,25 %. Pour les comités départementaux, la fourchette de 0,15 % à 1,68 % (en 2004) est restée quasi identique en 2014 entre 0,15 % à 1,90 %.

L'analyse des comptes par la mission a conduit aux constats suivants :

- Le montant total des recettes CPO armateurs (tous comités confondus) a régulièrement progressé au fil des années et notamment avec l'instauration de la CPO « complémentaire » qui marque une progression forte des cotisations.

Années	2010	2011	2012	2013	2014
Montant total CPO « armateurs » appelées en M€	3,80	3,86	3,95	4,75	4,88

Source : données du CNPMEM (juillet 2015)

En 2014, le montant des CPO appelées¹⁵ avoisine donc 5 M€ en tenant compte de la CPO « complémentaire » de 755 000 euros soit 0,3 % de la valeur produite par le secteur.¹⁶

Le total des recettes se ventile, en 2014, en 37% pour le comité national, 41% pour les comités régionaux et 22% pour les comités départementaux et interdépartementaux.

- Des comités départementaux aux ressources parfois supérieures à celles des comités régionaux; les comités régionaux peuvent donc se trouver avec des ressources faibles au regard de leurs missions plus imposantes que celles des comités départementaux. Les graphes, en annexe 2, illustrent cette situation.
- Les comités régionaux de Pays de la Loire et de Poitou-Charentes ont fait preuve de volontarisme en augmentant de façon significative des taux de CPO.
- Le montant des licences est éminemment variable, fixé par les différents comités, avec visa des autorités de l'État, entre comités régionaux, pour une espèce donnée ainsi que d'une espèce à l'autre. Elles ont un poids essentiel dans les ressources propres.

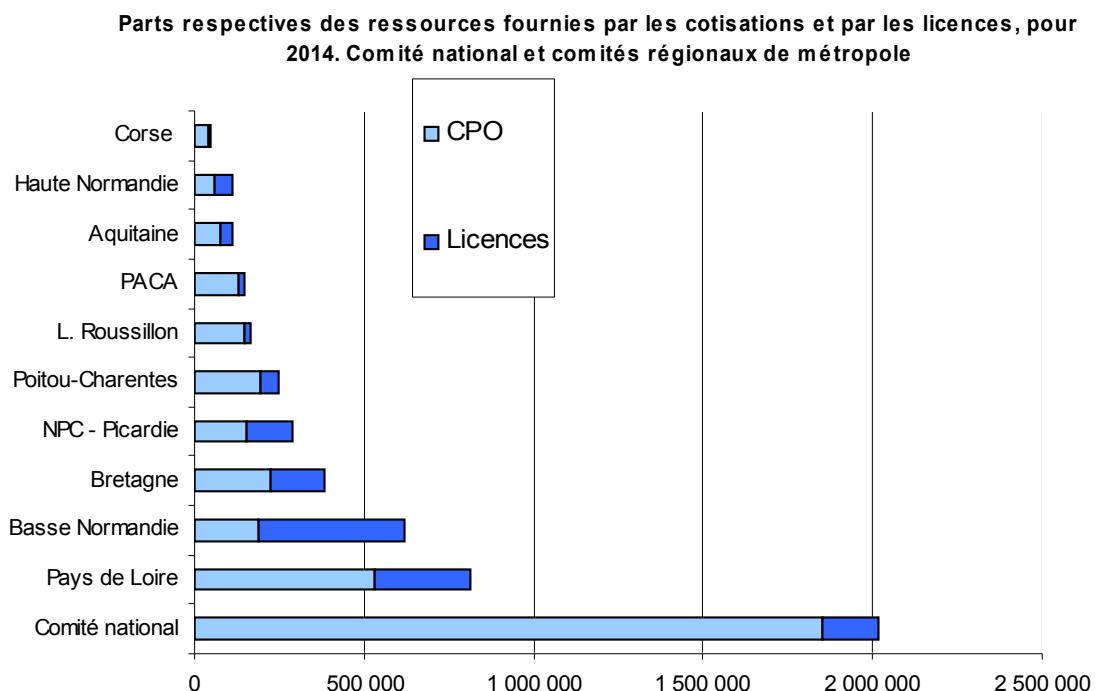
La part des licences sur le total des ressources propres représente : moins de 20 % pour 4 comités, entre 20 et 40 % pour 3 comités et de 40 à 70 % pour 4 comités (Basse-Normandie, Pays de la Loire, Bretagne, Nord-Pas-de-Calais-Picardie).

14 Loi n° 2010-462 du 27 juillet 2010

15 La somme totale des recettes CPO encaissée par les comités ne peut pas être mise en regard des émissions de CPO, pour une année donnée. En effet les recettes annuelles d'un comité couvrent des années d'émissions différentes : l'année en cours, l'année antérieure voire des années plus anciennes selon que les redevables se sont acquittés régulièrement ou pas des sommes dues. C'est pourquoi il ne faut pas accorder de crédit aux ratio « taux de recouvrement » du fait de l'existence d'un stock de créances non recouvrées qui se reporte d'année en année.

16 Sur la base de 1,749 milliards d'euros indiquée par le président du CNPMEM le 13 mai 2015 à la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale.

Les montants figurant dans le tableau ci-dessous sont des montants nets, à savoir qu'ont été retirées les sommes perçues et reversées à d'autres comités (transfert entre structures).



- Le montant de CPO est à relativiser par rapport aux autres prélèvements et à rapporter au chiffre d'affaires.

La mission a tenté d'évaluer le poids des CPO par rapport aux autres charges qui pèsent sur un armateur. Chaque cas étudié est un cas particulier et la mission ne prétend pas extrapoler les résultats. Néanmoins elle souligne que les CPO se situent entre 0,2 % à 1% du CAHT, sur l'ensemble des cas étudiés. Elles sont en général bien inférieures au taux de cotisations des organisations de producteurs.

Que cela soit pour la CPO ou la cotisation à une OP, la fixation du montant appartient aux professionnels eux-mêmes; ces derniers sont donc en mesure de procéder à un équilibrage différent s'ils en ont la volonté.

1er cas

Hauturier de 24 m: CPO = 0,21% à 0,24 % du CAHT pêche au large

Hauturier de 12 m : CPO = 0,52% (2 personnes), 0,32 % (4 personnes), 0,29% (6 personnes) du CAHT

2ème cas

Chalutier avec 4 hommes d'équipage - CAHT 400 000 €/an

Montant de CPO :3192€/an, soit 0,79 %du CAHT

3ème cas

*navire > 35m avec 11 hommes d'équipage: CPO = 0.24% du CAHT

* navire > 25m avec 10 hommes d'équipage: CPO = 0.36% du CAHT

* navire < 12m avec 3 hommes d'équipage: CPO = 0.31%du CAHT

* navire < 12m avec 3 hommes d'équipage: CPO = 0.64%du CAHT

* navire < 10m avec 2 hommes d'équipage: CPO = 1.06%du CAHT

4ème cas

Chalutier avec 6 hommes d'équipage - CAHT 500 000 €/an

Montant de CPO : 1 200 €/an, soit 0,24 % du CAHT

Montant cotisation OP : 5 000 €/an

2.3. Des budgets dépendants des ressources externes

Les ressources figurant au compte de résultat des comités proviennent de trois sources principales :

- les ressources propres, mentionnées précédemment ,
- les subventions publiques,
- d'autres produits tels que les prestations payantes, les produits financiers ou les reprises de provisions liées aux versements décalés des produits.

2.3.1. Les financements externes des comités régionaux et du comité national

➤ Concernant les financements publics

Les collectivités, essentiellement les conseils régionaux mais aussi certains conseils départementaux, participent très directement au fonctionnement de la structure des comités, ou à la réalisation d'actions techniques. Certaines d'entre elles demandent en retour une prestation de la part du comité, pour assurer le suivi économique du secteur par exemple.

L'intervention de l'État et de l'Europe, au travers du FEP, porte essentiellement sur le soutien aux transferts de civelles et aux relâchers d'anguilles qui représente, pour 2013, 1,8 M€ et, pour 2014, 2 M€. Sont concernés, pour les transferts de civelles les CRPMEM Aquitaine, Basse-Normandie, Bretagne, Poitou-Charentes, Nord-Pas-de-Calais et COREPEM Pays de la Loire et pour les relâchés d'anguilles les CRPMEM Languedoc Roussillon et PACA. Ces financements servent directement à dédommager les mareyeurs et indirectement les pêcheurs pour prélever les poissons et les relâcher pour satisfaire au repeuplement des cours d'eau. Les comités régionaux mobilisent leurs salariés, sans toujours pouvoir couvrir les frais engagés.

Jusqu'en 2013, certains comités régionaux disposaient de crédits contractualisés.

Au total, selon les données DPMA, 10,1 millions d'euros ont été consacrés aux comités des pêches dans leur ensemble, sur la période 2008-2014. La mission ne dispose de la ventilation annuelle, par comité.

Les actions financées, en dehors du programme « anguille », sont notamment la convention « marquage des requins taupes » avec balises satellites sur navires, la convention pour la formation des professionnels de l'île d'Yeu à la pêche de l'espadon dans le Golfe de Gascogne.

Le recours à des crédits européens génère le plus souvent des problèmes de trésorerie, compte tenu des délais de recouvrement; ainsi seuls les comités disposant de réserves peuvent y avoir recours.

Enfin l'agence des aires marines protégées apporte un financement aux comités dans le cadre de la convention conclue avec le CNPMEM. Elle participe au financement des agents du CRPMEM impliqué dans les programmes qu'elle assure. Selon les comités régionaux, sa participation fluctue, en 2014, de 14 000€ à 48 000€ .

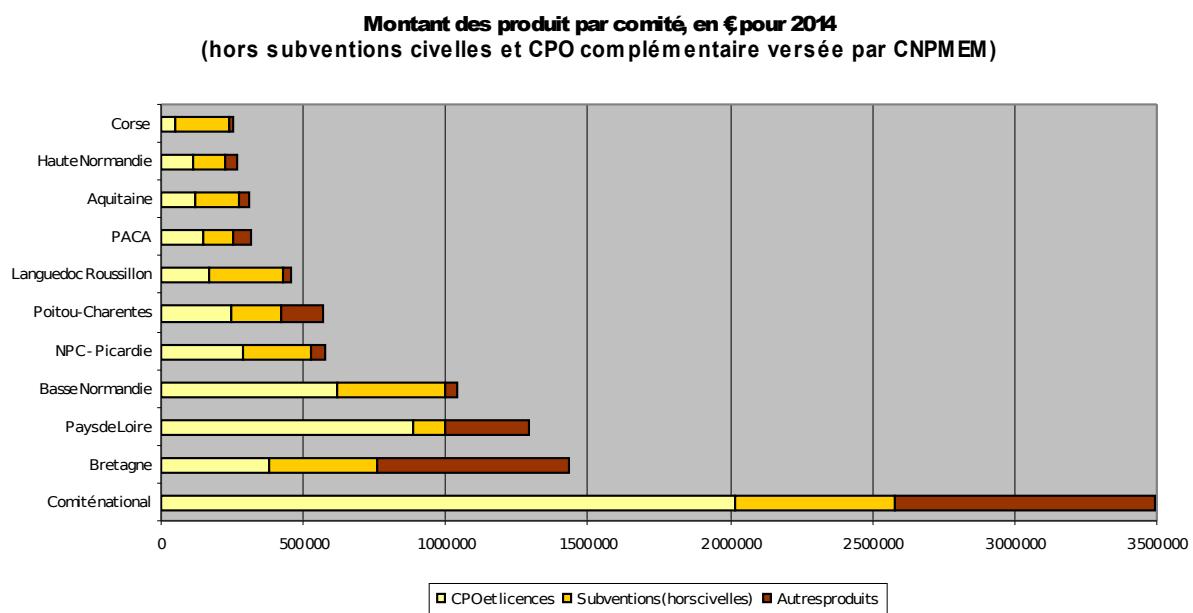
➤ Concernant les prestations externes

Certains comités ont fait le choix d'apporter un accompagnement aux professionnels pour le

montage de dossiers et de se faire rémunérer pour cela. D'autres ont développé des observatoires sur le secteur ou sur la ressource halieutique; les données peuvent être cédées à des cabinets d'études à titre payant.

2.3.2. Une situation financière fragile mais équilibrée des comités régionaux et du comité national

La mission a fait le choix dans son analyse de ne pas prendre en compte les sommes allouées, à certains comités régionaux, pour le programme anguilles, ni la quote part de la CPO complémentaire reversée aux comités régionaux. Elle présente, ci-après, la grande variabilité entre comités de métropole.



Le comité national présente un budget de 3,5 M€, les comités Bretagne, Pays de la Loire et Basse-Normandie un budget entre 1 et 1,4 M€, les autres budgets se situent entre 250 000€ et 600 000€.

L'analyse des données comptables est toujours délicate. Aussi il convient de mentionner que le montant total des produits figurant au compte de résultat d'un comité régional intègre les ressources perçues pour le compte des autres comités, ce qui explique en partie le montant intitulé « autres produits » pour la Bretagne.

La part des prestations de service est également importante pour les comités Pays de la Loire, Bretagne ou encore pour le comité national (13 % des produits).

Enfin « les autres produits » englobent les transferts de charges, les reprises sur provisions ainsi que les produits exceptionnels, les produits financiers. Les produits financiers du comité national qui représentent 5 % des produits hors CPO complémentaire reversée, proviennent du transit, par les comptes du comité, de la subvention annuelle de l'État aux caisses de garantie chômage intempéries à laquelle s'ajoute le solde de la caisse de solidarité maritime.

En globalisant le comité national et les comités régionaux de métropole, le budget total, en 2014, est de 10 M€ .

Il passe à 12,3 M€ avec l'Outre Mer (forte influence des subventions) et à 16,3 M€ avec les CDPMEM . L'approche par le budget conduit à ne pas tenir compte des reversements entre comités.

Le tableau ci-après détaille l'origine des financements.

Tableau récapitulatif des financements des comités des pêches et des élevages marins

En M€ Année 2014	CNP MEM	CRP MEM	CP MEM Outre Mer	Sous total	CDP MEM	Total
Ressources propres	2	3	0,2	5,16	NC	
<i>dont CPO Armateurs</i>	<i>1,815</i>	<i>1,815</i>	<i>0,2</i>	<i>3,83</i>	<i>1,05</i>	<i>4,88</i>
Financements publics	0,6	2,1	1,4	4,1	NC	
Autres produits	0,9	1,4	0,7	3	NC	
Total	3,5 *	6,5**	2,3	12,3	4	16,3

* :hors quote part des CPO complémentaires reversées aux comités régionaux

** :hors les 2 M€ d'aides publiques au programme Anguilles

NC : chiffre non collecté par la mission

L'analyse des résultats comptables ne met pas en évidence de tendance particulière sur la période 2011-2014, l'alternance de résultats positifs ou négatifs étant souvent liée à la perception des CPO comme des subventions.

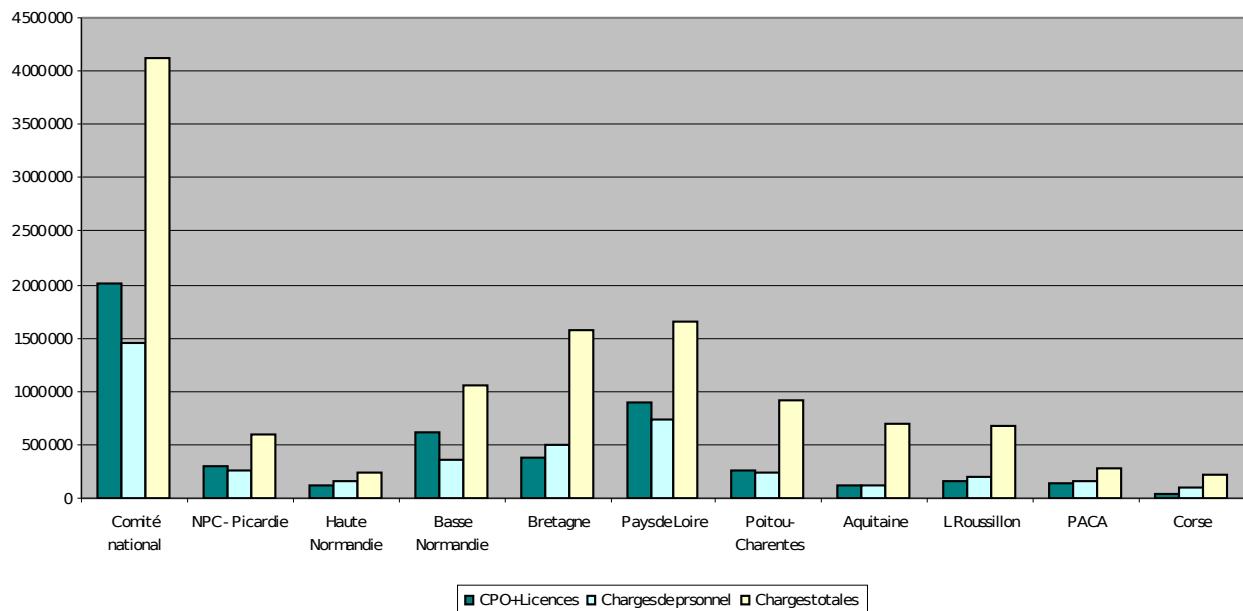
Une amélioration du taux de recouvrement doit être un objectif pour l'ensemble de la profession.

En effet l'essentiel des charges sont constituées des charges de personnel, comme le montre le graphe ci-dessous. Elles oscillent entre 30 % et 60% des charges totales.

D'autres charges sont liées à la quote part des CPO et licences reversées aux autres comités.

Enfin, il convient de noter le montant très élevé des frais de déplacements et de réunions : 9% des charges totales pour le comité national, 5% pour le comité régional de Bretagne.

Poids des charges de personnel par comité des pêches, en euros, pour 2014



Au niveau de l'analyse des bilans, la mission tient à mentionner l'importance du poste "créances" à l'actif, ce poste arrivant à égaler voire à dépasser le montant des produits de l'année considérée. Il en ressort une présentation favorable du bilan, mais par contre un caractère aléatoire de la perception des ressources attendues. Néanmoins, à l'exception des comités d'outre-mer, les comités régionaux comme le national n'ont pas de réel problème de trésorerie.

Les fonds propres des comités ont évolué différemment sur la période 2011-2014, notamment en raison de l'impact de l'absorption des comités locaux. En effet, les situations financières de ces derniers étaient contrastées (difficultés financières ou relative richesse) et aucune anticipation n'a pu être réalisée. On constate un éventail des fonds propres: quasi inexistant ou alors des fonds propres représentant 77% du total bilan.

L'évolution des choix politiques des partenaires extérieurs (État, Collectivités, EU) peut impacter considérablement l'équilibre financier de ces structures. Ainsi le passage du FEP au FEAMP avec l'accentuation des financements par projets et la disparition des actions collectives risquent de conduire à la suppression de la source de financement communautaire et de fait à la réduction des contreparties nationales. C'est pourquoi il conviendrait d'ajuster la masse salariale et les coûts de fonctionnement au regard des ressources certaines.

Sur la base de l'analyse financière des comptes des comités, il est recommandé un plus grande rigueur quant à la perception des CPO et une maîtrise des recrutements au regard des ressources certaines.

2.3.3. La situation atypique des comités d'outre-mer

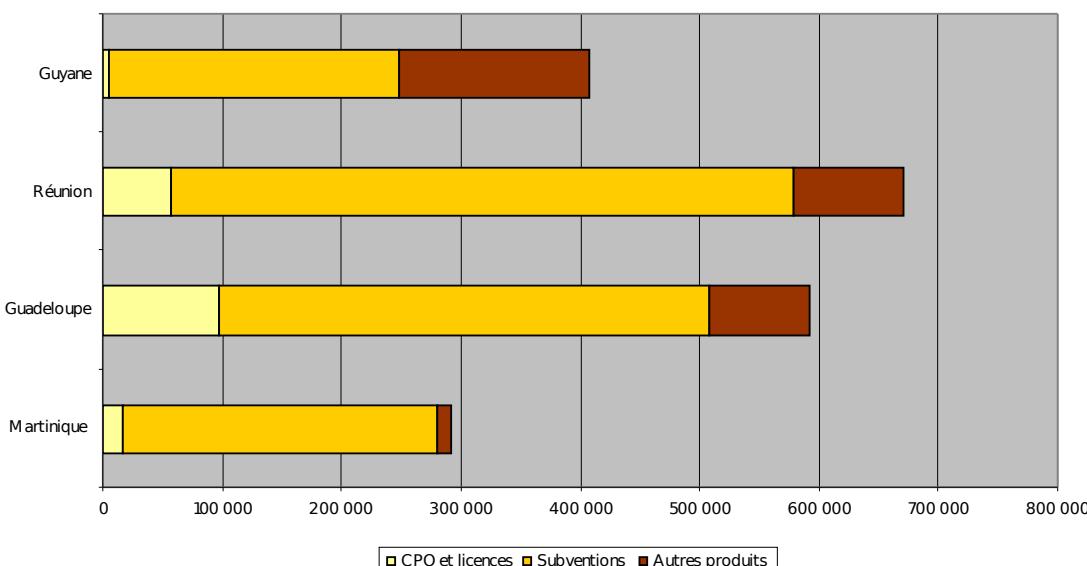
La situation des comités ultra marins se caractérise par une proportion de ressources propres (entre 1 et 11% selon les comités et les années) très inférieure à celle constatée pour les comités métropolitains (Corse exceptée). Néanmoins les sommes appelées ne sont que très partiellement recouvrées. En 2014 alors que le taux moyen de recouvrement simulé était de 76,3% pour la

métropole, il s'établissait à 12,55 % pour l'outre-mer avec un minimum à 5%.

Il en résulte une quasi totale dépendance à l'égard des subventions allouées principalement par les collectivités territoriales qui sont principalement employées pour assurer les charges de personnels (entre 41 et 55 % des dépenses). Ces derniers sont assez nombreux avec 27 salariés au total (17 en CDI et 10 en CDD), répartis entre 4 en Guyane, 9 à La Réunion, 11 en Guadeloupe et 3 en Martinique.

La Guyane dispose de quelques produits complémentaires, provenant de la société Schell et de produits exceptionnels. Ils s'élèvent respectivement à 51 000 € et 77 000 €, en 2013, soit 31% des ressources totales.

Ventilation des ressources des comités Outre Mer, en euros,
par origine, pour 2013



Le budget total des 4 comités d'outre-mer s'établit à 2,26 M€, réparti en:
0,16 M€ de ressources propres,
1,42 M€ de subventions publiques,
0,68 d'autres produits.

La mission ayant appris qu'un comité était en projet à Mayotte, elle s'interroge sur le plan de financement qui pourrait accompagner sa création.

2.4. Une nouvelle approche territoriale des comités

La mission a souhaité examiner le fonctionnement des comités départementaux et se livrer à une consolidation des indicateurs financiers et des effectifs. Ces derniers peuvent en effet en raison d'un historique ou du poids des ports être aussi importants que le comité régional de la région considérée.

La région Bretagne comprend 4 comités départementaux; les régions Aquitaine, Languedoc-Roussillon et PACA en comprennent 2; les régions Nord-Pas-de-Calais et Basse-Normandie comprennent 1 comité départemental.

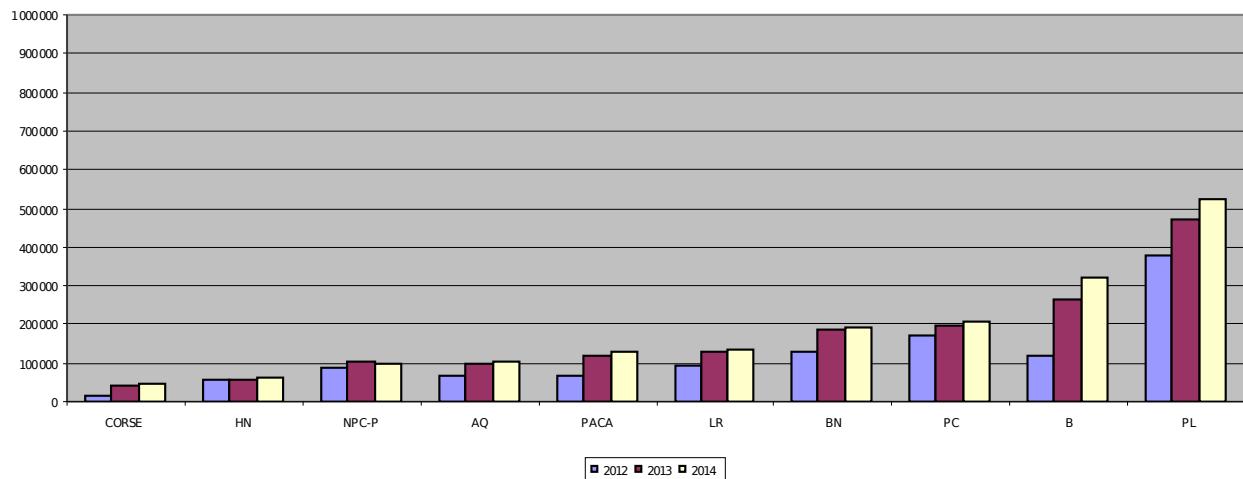
Les régions Haute-Normandie, Poitou-Charentes, Pays de la Loire, et Corse ne comprennent pas de comités infra régionaux, mais les deux premières vont devoir fusionner dans le cadre de la réforme des régions.

Une première série de graphes présente une situation par régions administratives, avant

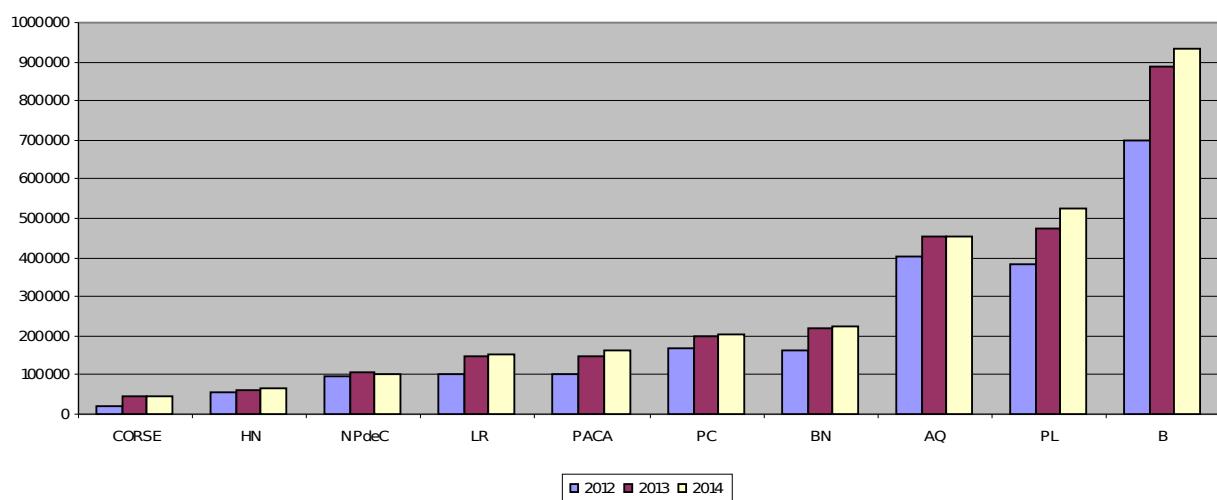
l'application de la loi NOTRe et une seconde série simule des évolutions futures.

2.4.1. Effet de la fusion des comités régionaux et départementaux sur la CPO

Classement des CRPMEM par montants de CPO(armateurs), période 2012-2014- source CNPMEM



Classement des comités régionaux et départementaux actuels par leur montant de CPO (armateurs), pour la période 2012-2014 - source CNPMEM

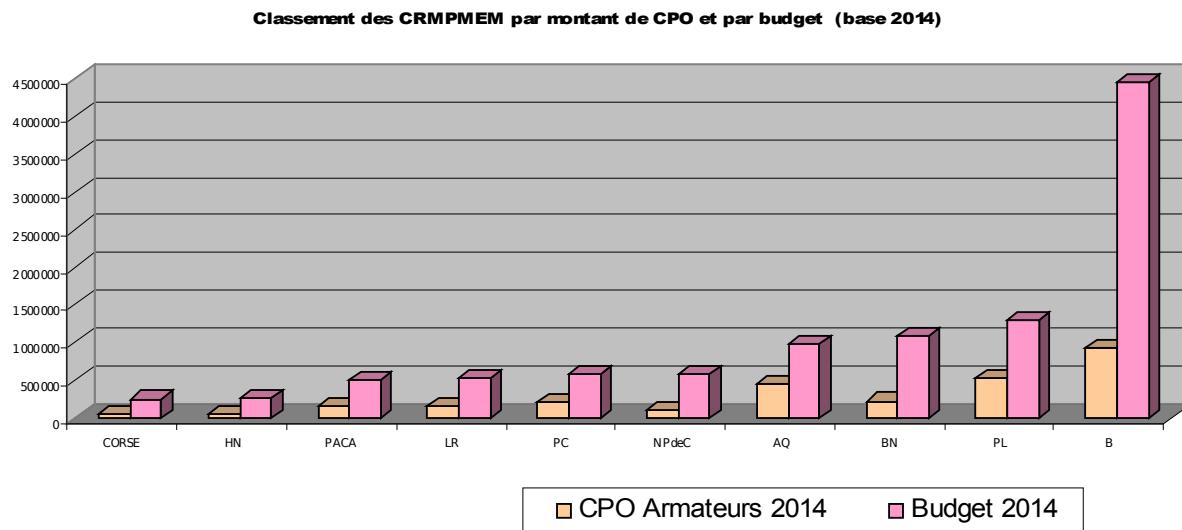


Abréviations des régions : B Bretagne, PL Pays de la Loire, BN Basse Normandie, HN Haute Normandie, PC Poitou-Charentes, AQ Aquitaine, PACA Provence Alpes Côte d'Azur, LR Languedoc Roussillon, NPdeC Nord Pas-de Calais, P Picardie.

On constate de fortes variations si on intègre les comités départementaux. Ainsi la Bretagne arrive largement en tête, l'Aquitaine passe de la septième position à la troisième, Poitou-Charentes passe de la troisième position à la cinquième.

2.4.2. Effet de la fusion des comités régionaux et départementaux sur les budgets

La même analyse a été menée respectivement au niveau du budget 2014, c'est à dire le montant total des produits apparaissant dans les documents comptables de chacun des comités.

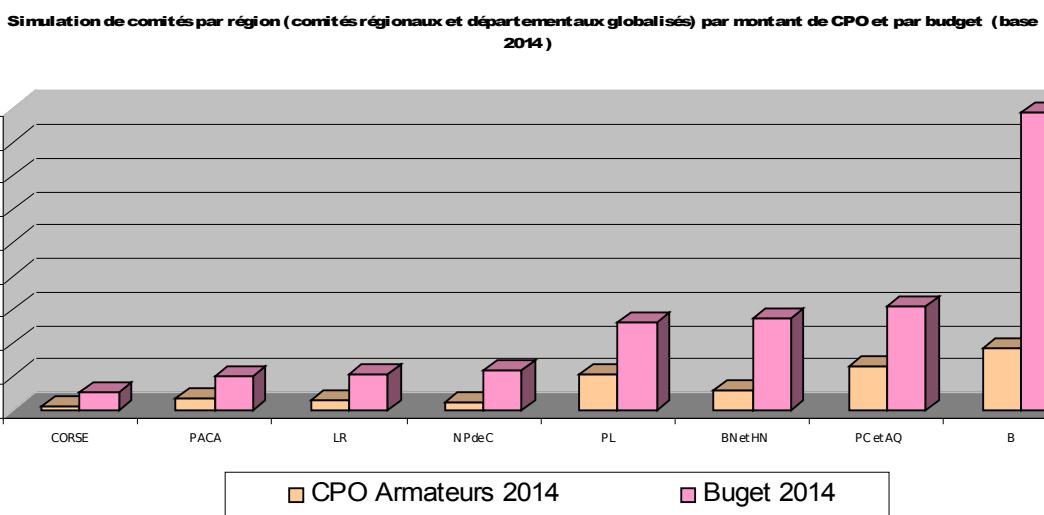


Abréviations des régions : B Bretagne, PL Pays de la Loire, BN Basse Normandie, HN Haute Normandie, PC Poitou-Charentes, AQ Aquitaine, PACA Provence Alpes Côte d'Azur, LR Languedoc Roussillon, NPdeC Nord Pas-de Calais, P Picardie.

2.4.3. Simulation de la réforme territoriale 2015

La loi NOTRe conduira, de fait, à la fusion des comités bas et haut normands d'une part et à celle des comités de Poitou-Charentes et Aquitaine d'autre part. Il en résultera une évolution des dotations par région. La mission a eu connaissance d'une réflexion pouvant conduire à la création d'un comité départemental en Charente-Maritime, en réaction à la disparition du comité de Poitou-Charentes.

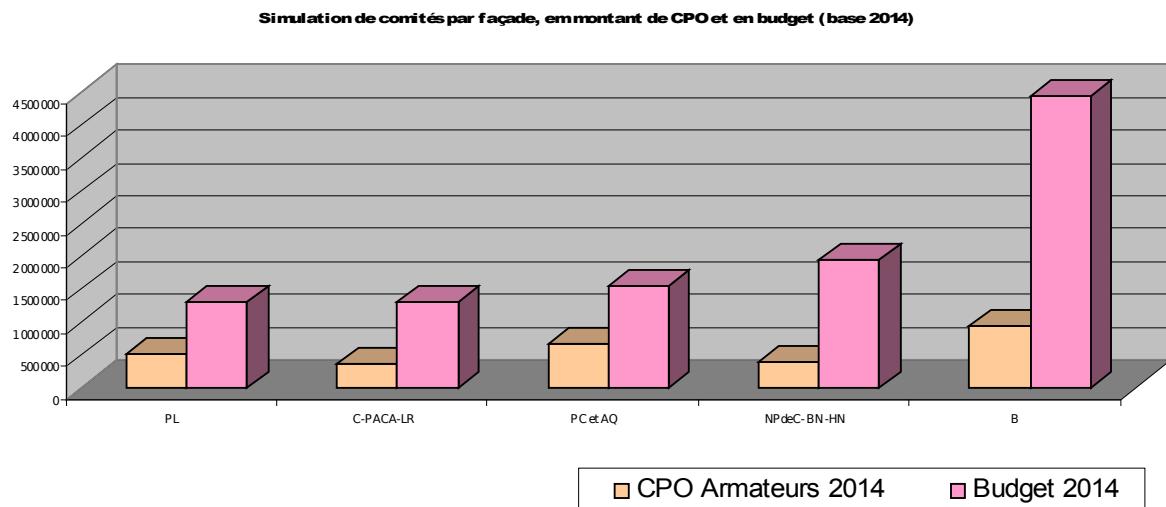
Les régions Pays de la Loire, Normandie et Aquitaine/Poitou-Charentes auront des financements équivalents; la Bretagne reste prépondérante du fait de la fusion des 4 comités départementaux. Les quatre autres comités régionaux ont des moyens plus restreints.



2.4.4. Simulation d'un regroupement des comités selon une logique de façade maritime

Si, dans une seconde simulation était pris en compte une logique de façade maritime et le découpage administratif des DIRM, faisant passer les comités de 8 à 5, on trouverait des comités avec des ressources financières similaires.

Le même effet pourrait également être fourni par le relèvement notable de certains taux de CPO, comme l'a fait la région Pays de la Loire, ce qui la situe parmi les premières.



Sur la base de cette analyse, la mission retient l'intérêt, pour les comités régionaux, de disposer de moyens suffisants, pour mener à bien les missions prévues par la loi. Elle considère que les échelons départementaux sont utiles mais que pour autant, les frais engendrés par ces structures autonomes pourraient être réduits.

Elle propose que les comités départementaux puissent demeurer des antennes des comités régionaux comme le prévoit l'article L 912-1 du code rural et de la pêche maritime. Cette évolution apporterait davantage de moyens aux comités régionaux. L'article deviendrait « Les comités régionaux peuvent constituer en leur sein des antennes locales auxquelles ils peuvent déléguer certaines fonctions relevant de leurs missions de proximité ».

La mission attire l'attention de la DPMA, en cas d'arbitrage en faveur de la suppression des comités départementaux, de ne pas créer un comité départemental en Charente-Maritime, lors de la fusion des deux comités régionaux Aquitaine et Poitou-Charentes et de reporter la date des élections.

- R2.** Supprimer les comités départementaux et interdépartementaux. Réorganiser les comités régionaux, en utilisant la possibilité d'antennes infrarégionales. Réfléchir à une réduction du nombre de comités régionaux, correspondant aux différentes façades maritimes.

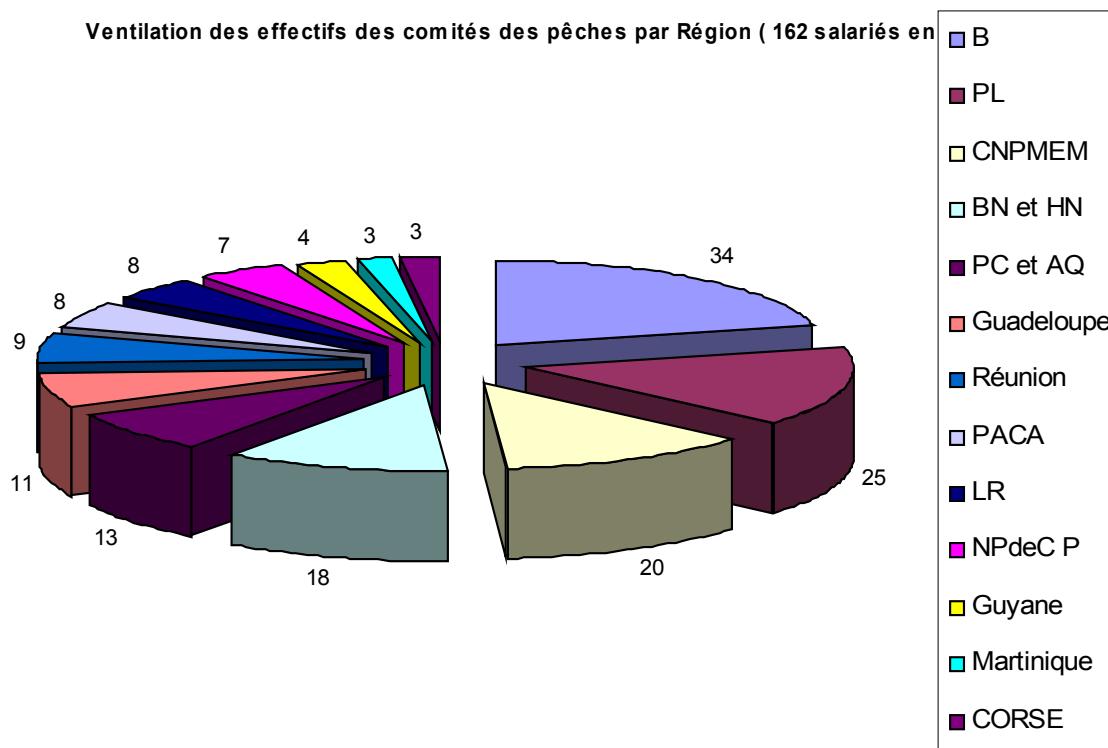
2.5. Des effectifs très variables pour des missions équivalentes

On enregistre 129 emplois dont 104 en CDI et 25 en CDD sur le comité national et les comités régionaux métropole et outre-mer. Avec les 33 salariés des comités départementaux dont 25 en Bretagne, l'effectif total s'élève à 162 personnes.

Le comité national et les CRPMEM Bretagne, Pays de la Loire et Basse-Normandie ont entre 9 et 25 salariés. Par contre les autres CRPMEM disposent de 3 à 6 salariés. Avec 27 salariés, les 4 comités d'outre-mer pèsent particulièrement lourds (17 salariés en CDI et 10 salariés en CDD).

Ces valeurs varient peu dans le temps malgré des ressources qui fluctuent en fonction des financements externes octroyés dans une logique de projets et de l'échelonnement du paiement des subventions après le service fait.

Le diagramme ci-dessous représente une simulation des effectifs en prenant pour hypothèse la suppression des comités départementaux et la fusion des comités régionaux imposés par la loi NOTRe.



Abréviations des régions : B Bretagne, PL Pays de la Loire, BN Basse Normandie, HN Haute Normandie, PC Poitou-Charentes, AQ Aquitaine, PACA Provence Alpes Côte d'Azur, LR Languedoc Roussillon, NPdeC Nord Pas-de Calais, P Picardie

3. UN NOUVEL ÉQUILIBRE À TROUVER ENTRE LES COMITÉS ET SERVICES DE L'ETAT

3.1. Une perte récente et globale d'efficacité

3.1.1. La difficulté des comités pour s'adapter aux réformes successives des services territoriaux de l'État

En un peu moins de trente ans l'administration maritime a connu trois réorganisations de ses attributions et de ses services.

- Jusqu'en 1982, les directions des affaires maritimes (DAM), interrégionales, exerçaient l'ensemble de leurs attributions¹⁷ par délégation directe du ministre chargé de la marine marchande, sans avoir à en rendre compte aux préfets, sauf dans les situations pouvant avoir un impact sur l'ordre public. Dans les principaux ports, les quartiers des affaires maritimes mettaient en œuvre les directives, auprès des administrés.
- La première grande loi de décentralisation de 1982 puis la réforme de 1997 ont créé dans chaque région, une direction régionale des affaires maritimes, et dans chaque département une direction départementale des affaires maritimes (DDAM).
- La réforme de l'administration territoriale de l'État (RÉATE) de 2009-2010 a créé quatre DIRM, direction interrégionale de la mer, correspondant aux quatre grandes façades maritimes. L'échelon départemental devient DDTM. Une structure maritime bien identifiée prend le nom de délégation à la mer et au littoral (DML). Elle est le point de contact privilégié des populations maritimes et traite des questions de statut des gens de mer, de régime social, de plaisance (permis et immatriculation), de gestion du domaine public maritime (DPM).

La mission a constaté que la réforme des services de l'État en 2010 a eu un impact non négligeable sur les relations qu'entretenait la profession des pêcheurs avec l'administration des affaires maritimes d'alors. Les comités au niveau régional habitués à la simplicité d'un interlocuteur unique ont eu du mal à appréhender la nouvelle organisation des services de l'État et à reconstituer un réseau de correspondants.

3.1.2. Les comités sont souvent sollicités par divers services de l'État

La politique maritime recouvre un ensemble de politiques sectorielles qui peuvent être propres à la mer (par exemple politique des pêches maritimes) ou constituer le volet maritime d'une politique plus vaste dont les enjeux dépassent largement le cadre maritime¹⁸ (par exemple : énergie en mer) ».

- Plusieurs administrations centrales sont en charge de la politique sectorielle des pêches.

Deux ministères interviennent dans le domaine des pêches : le ministère de l'écologie et du développement durable et de l'énergie (MEDDE) et celui de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt (MAAF).

¹⁷ La réglementation des pêches maritimes, de formation professionnelle, d'inspection du travail maritime, de sécurité, de règlement des litiges individuels ou collectifs du travail, gestion des personnels et des crédits.

¹⁸ Cf les articles L 2191 et R 219-1-1 du Code de l'environnement

- ✓ L'intégration de la direction des pêches au sein du ministère de l'environnement et du développement durable et de l'énergie (MEDDE), la direction actuelle des pêches maritimes et de l'aquaculture (DPMA) a facilité la coordination avec la direction de l'eau et de la biodiversité (DEB). Pour autant, le fait que des directions soient placées dans le même ministère n'entraîne pas toujours une amélioration suffisante des échanges. La direction des affaires maritimes (l'une des trois directions de la direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM) a compétence quant à elle en matière de gestion des gens de mer (réglementation sociale applicable aux marins, inspection du travail maritime), la sécurité des navires et la signalisation maritime, ainsi que la gestion des personnels et des moyens de fonctionnement des services déconcentrés des affaires maritimes.
- ✓ La direction générale de l'alimentation (DGAL) du MAAF dont le domaine de compétence recouvre la qualité et la protection des végétaux, la santé et la protection animales, la sécurité sanitaire des aliments, l'offre alimentaire et les contrôles aux frontières semble travailler en bonne intelligence avec la DPMA et la DEB. Néanmoins, la compétence conjointe de deux ministères ne rend pas les contacts aisés pour les représentants des comités.
- ✓ Une convention lie la DEB et l'agence des aires marines protégées (AAMP) et organise les modalités d'exercice du dispositif de contrôle et de surveillance (DCS) des affaires maritimes en matière de contrôle et de surveillance des aires marines protégées¹⁹. A défaut d'aboutir encore sur une stratégie nationale de surveillance des aires marines protégées, cette convention a permis d'avancer sur la mise en place de formations communes des agents.
- ✓ La convention signée le 9 décembre 2014 entre le CNPMEM et l'AAMP s'inscrit quant à elle dans le cadre de la stratégie de création et de gestion des aires marines protégées et de la mise en œuvre de la directive cadre stratégie pour les milieux marins (DCSMM). Cette convention vise à faciliter l'implication et à améliorer la prise en compte des activités de pêche professionnelle maritime et d'élevage marins dans les politiques environnementales sur laquelle l'Agence des aires marines est impliquée. Il est sans doute trop tôt pour apprécier la portée pratique de cette convention.

➤ Des demandes d'avis des services de l'Etat parfois non coordonnées

Par ailleurs, la direction des pêches maritimes et de l'aquaculture (DPMA) du MEDDE demande des avis au comité national mais aussi directement aux comités régionaux des pêches souvent sans informer les directions inter régionales de la mer (DIRM). Quant à la direction de l'eau et de la biodiversité (DEB) de la direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature, (DGALN), elle interroge plutôt les directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL). La DEB a indiqué aux missionnaires qu'elle n'avait pas de contact direct avec les comités régionaux et quelques uns seulement avec le comité national.

3.2. Un nécessaire recentrage des comités sur les missions fondamentales

3.2.1. Une recherche de simplification du recouvrement des CPO

➤ Changement du système de recouvrement actuel

La plupart des comités rencontrés ont mentionné le temps passé à suivre le recouvrement des CPO.

19 Convention du 23 février 2011

Au CNPMEM, 4 personnes du service comptable et financier passent du temps à établir des prévisions de recettes, puis des extractions par comités à partir des fichiers établis par l'ENIM (puisque les comités ne perçoivent que la quote part de ce que l'armateur a versé), des récapitulatifs. De plus le comité national gère les CPO « complémentaires » et des avoirs récurrents pour certains professionnels.

De leur côté, les comités régionaux refont les comptes, pour tenter de recoller entre dotations théoriques et versements de la part du comité national, voire des comités départementaux, sachant qu'avec le système d'acompte, l'année d'appel des cotisations ne correspond pas à l'année de versement et que certains retards de paiement sont souvent enregistrés.

Certains présidents de CRPMEM essayent d'introduire une plus grande discipline, en ne délivrant pas de licences tant que les CPO ne sont pas versées.

Les CRPMEM et les CDPMEM sont ainsi en quasi impossibilité d'avoir une prévision de recettes fiables, malgré le temps passé.

La mission souhaite dégager les comités de cette tâche ingrate et chronophage pour leur permettre de remplir des missions plus valorisantes. L'objectif est de sécuriser les ressources propres des comités et de simplifier les flux financiers qui sont actuellement complexes et coûteux en gestion manuelle.

R3. Mettre en place un système dématérialisé d'appel et de paiement des CPO, qui pourrait être externalisé.

➤ Examen du passage à une assiette sur le chiffre d'affaires

Seul le circuit des halles à criée permet aujourd'hui d'estimer le chiffre d'affaires réalisé par les armements qui vendent par leur intermédiaire. L'administration de la criée retransmet par voie informatique, à FranceAgriMer d'une part et à l'organisation de producteurs d'autre part les données relatives aux ventes (prix de vente, catégorie poissons, zone de pêche, volume vendu).

Il demeure néanmoins très difficile d'appréhender le chiffre d'affaires réalisé par des bateaux qui vendent en direct aux consommateurs, aux restaurateurs ou par des intermédiaires (écoreurs sur les ports de Boulogne et de Dunkerque).

La mission considère qu'un changement d'assiette des CPO des salaires forfaitaires vers un pourcentage du CAHT serait de nature à simplifier les calculs, à la condition que soient connus les CAHT hors criée.

C'est pourquoi, la mission considère comme prioritaire de mettre d'abord en place un système robuste d'appel et de paiement des CPO dans le cadre du renforcement des comités régionaux avant tout éventuel changement d'assiette.

3.2.2. L'adaptation des comités à l'émergence d'une planification des territoires marins

La représentation que la société se fait de l'espace maritime a évolué au cours des siècles passant de l'idée de " solitudes océaniques " à celle de " mers pleines ". En effet, aux activités " traditionnelles " déjà existantes (pêche professionnelle, navigation, etc.), se superposent l'intensification de certaines pratiques (extraction de granulats marins, navigation de plaisance, etc.), mais aussi de nouvelles activités, jusque là purement terrestres ou côtières, amenées à se développer vers le large (énergies marines renouvelables, aquaculture offshore, etc.). Face à ces enjeux de développement, la nécessité de conserver le milieu marin favorise également la multiplication d'aires marines protégées (parc naturels marins, sites Natura 2000 en mer, etc.). On assiste donc à une augmentation des demandes d'espaces en mer à laquelle les disponibilités réelles ne peuvent répondre sans une gestion intégrée permettant la cohabitation entre l'ensemble des activités maritimes²⁰.

En juillet 2014, le Parlement européen et le Conseil ont adopté une législation²¹ visant à créer un cadre commun pour la planification de l'espace maritime en Europe. Si chaque pays de l'UE est libre de planifier ses propres activités maritimes, une série d'exigences communes minimales doit permettre de rendre les planifications locales, régionales et nationale dans les eaux partagées davantage compatibles entre elles.

Le CDPMEM du Morbihan a rédigé, à la demande de la mission, une note récapitulant les sollicitations des comités des pêches maritimes et des élevages marins sur la période 2007-2015.

Depuis 2007, la multiplication des aires marines protégées (AMP), la " maritimisation " des énergies, le développement de plans sectoriels (SRDAM²², EMR²³, granulats marins...) conduisent les pouvoirs publics à solliciter souvent dans des délais courts les professionnels de la pêche.

La note, citée ci-dessus, a établi une typologie des sollicitations :

- celles qui correspondent à des démarches de protection et de planification,
- celles relatives à des projets d'acteurs extérieurs au monde de la pêche.
-

➤ Les démarches qui correspondent à des démarches de protection et de planification

Ces démarches correspondent à un processus institutionnel particulier, qui vise à protéger un territoire au regard de considérations réglementaires, et/ou à définir les usages futurs sur ce territoire. Elles comprennent :

- ✓ les démarches Natura 2000 en mer,
- ✓ les parcs naturels marins (PNM) y compris les missions d'étude,
- ✓ les désignations des "marine conservations zone" dans les eaux britanniques,
- ✓ les schémas d'aménagement et de gestions des eaux (SAGE),
- ✓ les schémas de cohérence territoriaux (SCOT), avec ou sans volet mer,
- ✓ la planification des énergies marines renouvelables,
- ✓ l'élaboration des plans d'actions du milieu marin.

20 Voir la thèse de Mathilde De Cacqueray. La planification des espaces maritimes en France métropolitaine : un enjeu majeur pour la mise en œuvre de la gestion intégrée de la mer et du Littoral. Université de Bretagne occidentale - Brest, 2011.

21 Directive 2014/89/UE du Parlement européen et du Conseil du 23 juillet 2014 établissant un cadre pour la planification de l'espace maritime

22 SRDAM : schémas régionaux de développement de l'aquaculture marine

23 EMR : énergies marines renouvelables

Ces démarches répondent souvent à la même logique et au même phasage, à savoir : établir un diagnostic initial, définir les objectifs d'aménagement, décliner ces objectifs en programme d'actions, mettre en place un dispositif de suivi et une entité de pilotage.

Les comités départementaux et régionaux adaptent leur participation à chacune de ces étapes en rédigeant des fiches de présentation du secteur pêche nécessitant la compilation des informations pertinentes (poids socio-économique, zones d'importance pour la pêche, argumentaire sur les engins de pêche/métiers de pêche), en participant à des réunions et/en rencontrant des élus.

Ces démarches nécessitent de fournir des informations de la part de la profession qui ne correspondent pas nécessairement aux informations communiquées classiquement par le secteur : cartes en mer des zones d'importance pour la pêche (carroyage plus précis que celui utilisé pour les statistiques de captures), mais aussi localisation à terre des activités, poids socio-économiques des filières pêche à un niveau de précision communal, etc.

➤ Les projets d'acteurs extérieurs au monde de la pêche

A l'opposé des démarches évoquées précédemment, un projet vise à l'installation d'une activité qui peut directement interagir avec les activités en mer des professionnels.

On retrouve ainsi dans cette catégorie les projets des nouveaux opérateurs qui tentent de s'implanter dans la bande côtière, comme ceux liés :

- ✓ aux énergies marines renouvelables,
- ✓ à l'extraction de granulat (sables coquilliers et maërl²⁴),
- ✓ au passage de câbles sous-marins (dont ceux associés à l'éolien fixé),
- ✓ au dragage des ports et clapage en mer des boues de dragage,
- ✓ à la définition des conditions d'élevages de poissons en mer et de culture des végétaux,
- ✓ aux activités de plaisance.

➤ Les initiatives des comités dans le cadre du partage de l'espace marin

Le comité national a créé une commission « Environnement et usages maritimes » dont l'objet est de traiter de toutes les questions relatives aux usages en mer et aux questions de relations entre la pêche et l'environnement.

La multiplication des initiatives de nature à protéger des espaces marins jusqu'alors territoires de pêche est une évolution importante pour les pêcheurs. Difficile pour une organisation en charge de leurs intérêts de maîtriser cet environnement juridique national et international complexe. D'activité de cueillette dans des conditions de travail souvent rudes et dangereuses, la pêche est devenue une activité économique parmi d'autres sur un territoire à partager et à protéger.

La mission n'a pas réussi à connaître la doctrine nationale ou les «éléments de langage» de nature à défendre les intérêts des pêcheurs dans le cadre des politiques marines en train de se mettre en place et diffusée à chacun des CRPMEM.

24 Ce sont des niches écologiques pour les invertébrés vivant au voisinage du fond (épifaune) et ceux qui sont enfouis dans la vase ou le sable (endofaune). Ainsi, ces formations peuvent abriter une très grande diversité d'organismes, à la fois d'origine végétale et animale. Les bancs de maërl sont un lieu privilégié pour l'alimentation des coquilles Saint-Jacques, un lieu de broutage pour les bars et les lieux et de ponte pour les seiches et les ormeaux.

3.2.3. L'obtention des données économiques

Les comités sont par leur statut en charge de la représentation de l'ensemble des professionnels du secteur. Il leur apparaît nécessaire de connaître le nombre de navires avec leurs caractéristiques, le nombre de marins mais également les volumes pêchés, les chiffres d'affaires réalisés, ou encore des besoins d'investissements.

Or ces données sont collectées par différents organismes et restent partielles ; certaines données sont collectées par les halles à criées ce qui correspond à un mode de commercialisation particulier, ou connues des organisations de producteurs pour leurs seuls adhérents ou encore synthétisées par FranceAgriMer sans qu'il ne soit fait de synthèse régionale.

De ce fait, certains d'entre eux ont développé un dispositif de collecte de données économiques afin de pouvoir présenter des indicateurs caractérisant la profession, soit directement, soit avec l'aide des centres de gestion.

Lorsque un comité s'attache à disposer d'une réelle vision économique du secteur et à construire des documents de présentation en conséquence, un personnel au moins à mi-temps est requis. C'est pourquoi la mission préconise un meilleur partage des données statistiques et a minima une restitution régionale systématique par FranceAgriMer. Une évolution sur le fond sera proposée quant à elle à la partie I § 3.4.4.

- R4.** Fournir aux comités régionaux des synthèses régionales des données d'ordre économique, traitées par FranceAgriMer ou l'État.

3.3. De nouvelles compétences à développer au sein des services de l'État

3.3.1. Evolution du dispositif de contrôle financier

S'agissant de l'approbation des comptes des comités, la mission doute de l'utilité effective de cette formalité puisqu'il arrive soit :

- qu'il ne soit pas tenu compte des observations de l'autorité administrative,
- que la soutenabilité du budget approuvé soit incertaine,
- que les documents comptables ne soient pas transmis à l'autorité administrative.

Par ailleurs un contrôle effectif de ces documents nécessite dans les services des compétences en matière comptable qui peuvent ne pas être réunies.

Ce dispositif paraît devoir évoluer pour optimiser les compétences des services de l'État, sans modifier l'obligation des comités à transmettre au DIRM les budgets prévisionnels et les comptes :

- en soumettant les budgets et les comptes des comités infra nationaux à l'avis préalable de la direction régionale des finances publiques (DRFIP), sur saisine des DIRM, avant l'approbation par le préfet,
- en transférant le contrôle économique et financier des comités infra nationaux à la direction générale des finances publiques dont les services déconcentrés bénéficient de la proximité géographique avec les comités et les DIRM.

- R5.** Transférer aux directions régionales des finances publiques le contrôle économique et financier, les DIRM restant l'interlocuteur des comités régionaux.

3.3.2. Conforter les connaissances des métiers de la mer

Ainsi que nous l'avons vu précédemment, les attributions des services territoriaux de l'État ont beaucoup évolué ces 30 dernières années.

Un rapport commun entre le CGEDD, l'IGA et l'IGAM a souligné en juin 2013 la nécessité de sécuriser la filière de compétence maritime au sein du ministère en charge de la mer. Il a listé un certain nombre de suggestions de simplifications dans le fonctionnement de l'administration maritime que la mission considère comme pertinentes. Elle reprend notamment à son compte l'idée de confirmer les DDTM-DML et les DIRM dans leur rôle pivot pour la prise en compte des intérêts maritimes.

En outre, il lui paraît utile de continuer à sécuriser la filière de compétence maritime au sein du MEDDE en recherchant des experts halieutes.

La mission estime également que le travail en réseau entre la DPMA et les DIRM, devrait être renforcé dans un souci de plus grande efficacité. Les comités régionaux devraient avoir pour interlocuteur selon les thématiques soit les DIRM, soit les DREAL et ne pas avoir à communiquer aussi systématiquement avec le niveau central de l'État.

R6. Sécuriser la filière de compétence maritime au sein du MEDDE, pour mettre en œuvre des politiques de planification des espaces marins, de préservation de l'eau et de la biodiversité, et de développement économique.

3.4. Vers la construction d'un système d'information partagé de données sur les pêches

Il existe deux circuits de collecte de données : l'une porte sur les volumes de poissons pêchés l'autre porte sur les chiffres d'affaires lors des transactions commerciales. Par ailleurs, le suivi des ressources halieutiques nécessite l'investissement de divers organismes.

3.4.1. Concernant les déclarations quantitatives de pêche

Les déclarations de pêche s'effectuent :

- soit sous forme électronique (log book électronique) avec transmission depuis le navire jusqu'à FranceAgriMer et à l'organisation de producteurs ;
- soit sous forme papier, par le pêcheur, selon un formulaire en trois feuillets (deux envoyés respectivement à l'organisation de producteurs et à l'administration (DML) et, le dernier conservé par lui-même); les services de l'administration sont censés vérifier les données qu'ils reçoivent avant de les transmettre au final à FranceAgriMer.

FranceAgriMer collecte ces données en direct ou via les services de l'administration ; il fait appel à un prestataire de services pour la saisie des déclarations papier. Les données sont ensuite communiquées à l'administration centrale (DPMA).

Les déclarations de pêche ont une fonction essentielle dans le suivi des quotas de pêche. Les organisations de producteurs qui en disposent très rapidement peuvent ainsi les traiter sous quelques jours et ainsi les analyser en cas d'atteinte d'un quota. La DPMA qui gère les pêcheurs, avec quota, hors organisation de producteurs ne dispose quant à elle des informations que plusieurs semaines plus tard ce qui rend difficile l'intervention sur les quotas de pêche.

Ce dispositif de collecte des données fait donc appel aux services territoriaux de l'État aux organisations de producteurs, à FranceAgriMer, aux prestataires de services de ce dernier; il exclut officiellement les comités des pêches qui néanmoins pour certains d'entre eux récupèrent des informations via les déclarations papier ou bien via les organisations de producteurs. Le traitement des données représente un travail considérable et mobilise de nombreux personnels. À titre d'exemple pour l'organisation de producteurs FROM NORD trois personnes sont requises en permanence pour la saisie des données auxquelles il convient d'ajouter les contrôleurs sur les quais de débarquement.

Sans que la mission ait pu dénombrer exactement le nombre de personnes impliquées, elle constate des saisies multiples des données.

C'est pourquoi la mission préconise que soit accéléré le recours au système informatisé, élaboré par FranceAgriMer, qui permet de s'affranchir des déclarations papier.

Cela conduirait à un gain de temps très appréciable permettant ainsi à l'État (DPMA actuellement) d'obtenir des données très rapidement pour la gestion des quotas dont il est en charge.

R7. Accélérer la mise en place du dispositif de saisie informatisé des déclarations de pêche, afin de limiter les saisies multiples.

Dans l'immédiat, les données saisies par les organisations de producteurs devraient être transférées informatiquement à FranceAgriMer, ce qui éviterait d'ores et déjà une seconde saisie de la part du prestataire de services. Une extraction des données, sur la base du découpage territorial du comité des pêches, devra simultanément être mise en place. De même des formations des pêcheurs sont à prévoir.

3.4.2. Concernant la gestion des ressources halieutiques

Les données sont cette fois partagées entre les comités, l'IFREMER ou encore l'Agence des aires marines protégées.

La mission n'ayant pas rencontré ni l'IFREMER ni l'Agence des marines protégées, elle n'est pas en mesure de décrire précisément le mode de recueil des données concernant la gestion des ressources halieutiques. Elle a néanmoins entendu l'intérêt que portent des comités à cette problématique qui est totalement justifiée au regard des missions qui leur sont attribuées.

C'est pourquoi la mission préconise qu'une réflexion plus poussée soit menée dans ce domaine.

De façon générale la mission émet le souhait qu'un climat de confiance se développe entre les différents organismes.

3.4.3. Concernant les activités de pêche

L'initiative VALPENA, destinée à évaluer les activités de pêche au regard des nouvelles activités, est un bon exemple d'une démarche commune à plusieurs CRPMEM (Bretagne, Nord-Pas-de-Calais-Picardie, Basse Normandie et Haute Normandie).

Le CRPMEM des Pays de la Loire a fait appel à l'expertise du Laboratoire GéoLittomer/CNRS/Université de Nantes, pour développer un outil permettant de décrire et d'évaluer les activités de pêche, reposant sur des enquêtes auprès des pêcheurs et une

cartographie à la demande de l'activité de pêche, selon le type de navire, la longueur, le type d'engin, l'espèce pêchée, etc.

En 2014, les acteurs à l'origine et/ou utilisant la méthode VALPENA ont formalisé leur collaboration en créant le GIS (groupe d'intérêt scientifique) VALPENA, le CNPMEM en est partenaire.

VALPENA est basé sur les déclarations des pêcheurs. Ce dispositif comprend l'ensemble de la flottille de chaque CRPMEM.

Par ailleurs, il existe un système dénommé VMS²⁵, basé sur un dispositif automatique de géolocalisation par GPS. Il sert à la surveillance par satellite des navires de pêche et fournit, à intervalles réguliers, des données sur la position, la route et la vitesse des navires, aux autorités des pêches. Il est obligatoire pour tous les navires de pêche de plus de 12 mètres, les navires pêchant la coquille Saint Jacques, les autres navires français et étrangers.

Les données produites par cet outil peuvent être une aide dans le cadre d'exercices de planification spatiale maritime et sont détenues par la DPMA.

Les modes d'acquisition des données entre les deux sources VALPENA et VMS sont différents, mais peuvent être complémentaires.

Ainsi, en 2014, lors du 3^{ème} exercice de planification pour le développement de l'éolien en mer sur la façade Manche Est - Mer du Nord, les CRPMEM du Nord Pas de Calais Picardie et de Haute Normandie ont autorisé l'accès à leurs données « VALPENA ». Le CEREMA a pu les analyser et les comparer aux données VMS.

Cette comparaison a permis de conclure sur le fait que si les chiffres n'étaient pas les mêmes entre les deux sources, ce sont concernées les mêmes zones d'effort de pêche. Lors de la présentation des résultats aux CRPMEM, les acteurs de la pêche ont indiqué que les analyses produites reflétaient bien la réalité de leur activité.

Il semblerait donc pertinent de prévoir la généralisation de VALPENA et son partage avec les services de l'État, à brève échéance et de mutualiser VALPENA et VMS.

Une question juridique est à résoudre, puisqu'il s'agit d'identifier les données communicables aux différentes parties intéressées. Toutefois un moyen technique est envisageable avec la représentation de ces données sous la forme de carroyage qui garantit la confidentialité des données.

De plus, il conviendrait d'envisager les conditions financières quant à la mise en place de ce dispositif aux zones non encore couvertes, tout en prenant en considération l'effort consenti déjà par certains comités sur ce sujet. La mission préconise que l'État prenne en charge cette étude.

- R8.** Faire réaliser, à la charge de l'État, une étude juridique et financière pour la généralisation du dispositif VALPENA à l'ensemble des comités régionaux et le partage des informations avec les services de l'État.

25 VMS : Vessel Monitoring System, la traduction française courante est SSN (Système de suivi de navires)

4. VERS UNE NOUVELLE ORGANISATION DES COMITÉS

La mission a analysé au 2, la situation financière des comités en préconisant de les renforcer au niveau régional. Elle a ensuite examiné les conditions d'exercice des missions des comités et des services de l'État.

Elle va s'attacher, ci-dessous, à préciser ses recommandations en vue de rendre les comités (national et régionaux) plus visibles et plus efficaces.

4.1. Les conditions de réussite de la réforme des comités régionaux

4.1.1. L'exemple du comité régional Pays de la Loire

L'attention de la mission a été retenue par le cas du comité des Pays de la Loire. Les professionnels de cette région ont entrepris une véritable réflexion, dès le projet de LMAP, en réalisant un audit de chacune des 6 structures existantes (comités locaux²⁶) ainsi que du comité régional préexistant. Ils se sont définis des objectifs et ont fixé leurs moyens en conséquence. Ils n'ont pas procédé à des licenciements et se sont également pourvus de nouveaux profils (ingénieurs halieutes et correspondants de l'agence des aires marines protégées).

Des agents sont restés sur leur sites mais une organisation globale a été repensée afin qu'ils acquièrent une spécialisation et qu'ils travaillent en réseau. Ils ont nettement majoré les taux de cotisations, au moins provisoirement, sachant que des départs en retraite se profilaient. Le comité régional ainsi constitué dispose du montant le plus important de ressources propres, de tous les comités régionaux, se positionnant après le comité national. Celles-ci lui assurent près de 70 % de ses produits (déduction faite des aides « civelles »).

Il est toujours délicat de citer un exemple, en l'occurrence celui des Pays de la Loire, qui n'est pas nécessairement reproductible. Une nouvelle organisation ne peut en elle-même suffire. Le fonctionnement des structures doit évoluer tout comme le management des membres élus et des permanents des comités.

4.1.2. Une évolution et non une rupture

➤ L'adhésion des équipes au projet

La mission estime que fusionner les structures départementales ne peut être positif que si ce changement est managé avec les équipes des comités et accepté par elles. L'enjeu est de donner davantage de visibilité aux comités en les structurant comme des interlocuteurs forts et déterminés des nouvelles régions administratives et politiques. Les salariés des comités ne doivent craindre, ni pour leur emploi, ni pour la localisation de celui-ci. Les structures départementales peuvent demeurer des antennes des nouveaux comités régionaux.

➤ L'accroissement des moyens des comités régionaux

L'objectif premier de la mission est de convaincre les membres des comités qu'ils doivent être incontournables en matière de défense des professionnels de la pêche. Il ne s'agit pas d'une

²⁶ La Turballe, Loire Atlantique Sud, Noirmoutier, île d'Yeu, Saint-Gilles -Croix-de-Vie, Sables d'Olonne

réforme motivée par des gains financiers. Le pouvoir des présidents des comités régionaux doit croître adossé à une structure plus solide. Les appels à cotisations seront régionaux et le comité régional répartira les moyens financiers sur la base des besoins des comités départementaux.

➤ Des outils et des méthodes de travail homogènes au sein d'un même comité régional

La mission a déjà indiqué que les compétences des agents des services de l'État n'étaient pas toujours optimales. Les membres des comités ne peuvent plus prétendre assister à toutes les réunions au cours desquelles un sujet relatif à la pêche est évoqué pendant quelques minutes. Les comités comme les services de l'Etat sont appelés à travailler différemment notamment dans le contexte de la planification de l'espace marin. Avec des effectifs renforcés, les nouveaux comités régionaux seront plus efficaces. Les secrétaires généraux des comités régionaux ont besoin de travailler en réseau et d'échanger sur la base de méthodes de travail et d'outils communs. Les contributions et les expertises des chargés de mission doivent pouvoir s'élaborer de façon concertée au sein d'une même structure régionale. L'objectif est donc de valoriser les compétences professionnelles des salariés des comités en leur offrant les services d'une politique des ressources humaines (convention collective, formation continue, représentants du personnel..).

➤ Le maintien des services de proximité au niveau des départements

Être attaché à l'organisation actuelle en raison de la nécessité d'être sur les quais est légitime. Mais les professionnels doivent pouvoir infléchir des politiques publiques nationales qui répondent à un cadre européen. Les services de proximité seront toujours rendus par des membres appartenant à des antennes départementales. La gestion financière et l'ensemble des services supports relevant de l'échelon régional.

4.1.3. Un exécutif resserré

Le conseil de chacun des comités régionaux des pêches maritimes et des élevages marins comprend actuellement au plus 50 membres dont 30% de représentants des chef d'entreprise de pêche et d'élevage marin, 30% de représentants des équipages de salariés des dites entreprises, des représentants des coopératives maritimes dans la limite de 10% et de représentants d'organisations de producteurs ou de comités départementaux s'ils existent. En outre, participent aux travaux du conseil, avec voix consultative, des représentants des entreprises de premier achat.

La mission est favorable à la réduction du nombre des membres du conseil à 30 membres au maximum, tout en conservant une répartition identique entre familles. Ceci suppose de modifier l'article R 912-22.

Cette réduction devrait également concerner le nombre de membres du bureau (actuellement de 18 membres) et des commissions, qui relèvent quant à eux du règlement intérieur.

Une recommandation est formulée, avec celle du comité national, au 4.2.

4.1.4. Une prise en compte de l'investissement des présidents

Les marins présidents de comités professionnels des secteurs de la pêche et des cultures marines ont fait valoir auprès de l'Établissement national des invalides de la marine (ENIM) leurs difficultés à concilier l'exercice professionnel à plein temps avec celui de leurs responsabilités d'élus, et le préjudice subi au niveau de leur future retraite dès lors qu'ils ne peuvent bénéficier d'une évolution

de classement catégoriel²⁷.

Afin de ne pas décourager les professionnels en activité de prendre des responsabilités au sein des comités tout en continuant à naviguer, il a été acté que²⁸:

1- les marins présidents peuvent, dans la limite de 9 mois par an, bénéficier d'un maintien d'affiliation à l'assurance vieillesse des marins dans un emploi à terre pour exercer leur mandat de président;

2- durant cette période annuelle de 9 mois à terre, ils peuvent bénéficier d'un surclassement de 2 catégories par rapport à leur catégorie embarquée, moyennant naturellement le paiement des cotisations vieillesse afférentes. Aucune période ne peut, en effet, être validée pour pension sans versement des cotisations correspondantes.

Ce surclassement de 2 catégories s'ajoute au surclassement décennal accordé aux marins. Il vise à compenser la charge de travail des marins embarqués. La continuité de l'embarquement leur permet de bénéficier des réductions de charges des propriétaires embarqués (article L 5553- 7 et 9 du code des transports).

Cette décision est juridiquement fragile et son insertion dans le code des transports la conforterait.

Depuis 2007, la plupart des présidents qui a demandé le bénéfice de cette mesure, y a renoncé en raison de montant supplémentaire de cotisation vieillesse correspondant à ce surclassement. Globalement, 5 marins ont bénéficié du dispositif et pas forcément sur la totalité des 3 ans utiles pour leur pension.

Le dispositif a été conçu comme avantageux mais il est considéré comme trop coûteux, pour les intéressés. Le surplus de cotisations ne vise que les cotisations vieillesse et non celles de prévoyance. De plus, le dispositif a été conçu pour les 3 ans précédent la retraite des marins, la période de 9 mois par an permettant par le jeu de la moyenne de bénéficier d'une retraite avec 2 catégories supplémentaires tout en ne payant les cotisations supplémentaires que sur 27 mois au lieu de 36 .

La mission considère qu'il faut prendre acte du caractère peu attractif de ces dispositions. Aussi, elle estime nécessaire, dans le cadre du renforcement des comités régionaux et de l'accroissement des responsabilités de leurs présidents, de faire évoluer le dispositif actuel. Cette évolution doit cependant respecter le principe d'intangibilité des pensions liquidées commun à tous les régimes de retraite obligatoires et dans celui du calcul de toutes les retraites des marins proportionnelles aux cotisations versées au titre de la catégorie de classement du marin.

Selon une première estimation faite par les services de l'ENIM, le coût de la mesure serait soutenable par les services de l'État.

Sans méconnaître le caractère spécial de régime de protection social des marins et afin de reconnaître la mission d'intérêt général de la fonction de président de comité, la mission propose de combiner la possibilité de surclassement ouverte par la décision du 14 décembre 2006 avec les dispositions de l'article L 5553-7 du code des transports (réduction partielle de cotisation), en élargissant aux présidents de comités le champs de l'article L 5553-9 comme la loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche l'a fait pour les chefs d'entreprise.

R9. Faire bénéficier les présidents des comités du taux réduit de cotisations dont bénéficient les chefs d'entreprise à terre.

27 Les marins bénéficient d'un surclassement toutes les 10 années de services validés par des cotisations et leur retraite est calculée en fonction de la moyenne des classements catégoriels des 3 dernières années.

28 La décision ministérielle n°1203 du 14/12/ 2006 prise sur la base de l'article L 12 du code des pensions de retraite des marins (L 5552 16 du code des transports),

4.1.5. Un service d'appui au montage des dossiers FEAMP

Le FEAMP, mis en œuvre avec les régions, devrait permettre de mobiliser des crédits importants pour accompagner les projets portés par les pêcheurs et aquaculteurs français. Il poursuivra deux grands objectifs : la promotion d'une économie de la filière notamment de la pêche et l'innovation ainsi que la promotion d'un développement économique plus économe dans l'utilisation des ressources et à faibles émissions de carbone. Il accompagnera la mise en œuvre de la politique commune de la pêche, réformée en 2013.

L'enveloppe globale de 588 millions d'euros de crédits européens pour la période 2014-2020, se ventile entre :

- ✓ le développement durable de la pêche, de l'aquaculture et des zones côtières dépendantes de ces activités (369 M€ dont 180 M€ gérées par les Régions contre 216M€ sur 2007-2013),
- ✓ la collecte de données (66 M€),
- ✓ le contrôle des pêches (56 M€),
- ✓ la compensation des surcoûts supportés par les Régions ultrapériphériques du fait de leur éloignement (86.45 M€).

Au total, en ajoutant les contreparties publiques (État et collectivités), le montant total théorique d'aides publiques pour le secteur de la pêche et de l'aquaculture s'élèvera sur la période 2014-2020 à 774 millions d'euros.

Il est probable que les comités ne soient pas tous en mesure de pouvoir élaborer des dossiers susceptibles d'être retenus en raison de la complexité de leur montage et des critères de recevabilité qui devraient être plus exigeants que dans le cadre du FEP. Aussi, il serait pertinent que soit constituée au sein du CNPMMEM ou d'un CRPMEM volontaire, une équipe dédiée au montage des projets à financer dans le cadre du FEAMP.

R10. Spécialiser deux personnes dans le montage des dossiers déposés par les comités, en vue d'un financement par le FEAMP.

4.2. Une réforme du comité national

4.2.1. Un conseil resserré à 22 membres et un bureau à 11 membres

Le conseil du Comité national des pêches maritimes et des élevages marins comprend actuellement 42 membres dont 14 représentants des CRPMEM, 13 représentants des chefs d'entreprise de pêche maritime, 1 représentant des chefs d'entreprise d'élevage marin, 3 représentants des coopératives maritimes et 11 représentants des organisations de producteurs. En outre, participent aux travaux du conseil, avec voix consultative, deux représentants des entreprises de premier achat et de transformation de la filière des pêches maritimes et des élevages marins.

On constate non seulement que certaines organisations sont titulaires de plusieurs sièges mais aussi que les chefs d'entreprises sont représentés plusieurs fois : au titre des CRPMEM, les chefs d'entreprise et des organisations de producteurs. Non seulement cela alourdit le fonctionnement de l'instance mais aussi génèrent des dépenses de déplacement et d'hébergement.

La mission est favorable à la réduction du nombre des membres du conseil à 22 membres.

Deux hypothèses peuvent être envisagées

- chaque organisme est représenté par une personne physique qui dispose du nombre de voix égal au nombre de sièges dont son organisation dispose actuellement, avec possibilité d'un suppléant qui n'assiste aux réunions qu'en cas d'absence du titulaire,
- chaque organisme est représenté par une personne physique qui dispose d'une voix, avec possibilité d'un suppléant qui n'assiste aux réunions qu'en cas d'absence du titulaire.

Le tableau ci-après établit une comparaison entre la situation actuelle et l'évolution proposée.

Evolution de la composition du conseil du comité national

Organisme	Nombre de représentants situation actuelle	Nombre de représentants proposition	Nombre de voix	
			Hypothèse 1	Hypothèse 2
CRPMEM	14	12 *	12	12
FFSPM	3	1	3	1
SYMPA CFDT	3	1	3	1
SNAP CFTC	2	1	2	1
SNMPA CGT	3	1	3	1
UAPF	2	1	2	1
SFAM	1	1	1	1
Coopération maritime	3	1	3	1
UFOP	10	1	10	1
Orthongel	1	1	1	1
TOTAL	42	22	40	22

* après application de la loi NOTRe

De même, le bureau actuellement composé de 18 membres pourrait substantiellement être réduit en effectif et être constitué de 11 membres (Président; 6 vice-présidents et un représentant de chaque famille : chef d'entreprise, CRPMEM, organisations de producteurs).

R11. Diminuer le nombre de membres du conseil et du bureau du comité national et des comités régionaux. Modifier les articles R 912-4 et R 912-22.

L'article R 912-4 devrait être modifié en conséquence, selon la rédaction suivante :
«Le conseil du Comité national des pêches maritimes et des élevages marins comprend vingt-deux membres :

- 1° un représentant de chacun des comités régionaux des pêches maritimes et des élevages marins, désignés par le conseil de chaque comité régional ;
- 2° six représentants des chefs d'entreprise de pêche maritime
- 3° un représentant des chefs d'entreprise d'élevage marin ;
- 4° un représentant des coopératives maritimes ;
- 5° deux représentants des organisations de producteurs.

Les membres du conseil désignés au titre des 1°, 3°, 4° et 5° disposent chacun d'une voix délibérative. Les membres nommés au titre du 2° se partagent 13 délibératives. Chaque membre du conseil dispose d'un suppléant.»

L'article R 912-7 devrait également évoluer quant au nombre de membres du bureau, passage de 18 à 11.

4.2.2. Réduction des effectifs des commissions

Le comité national a créé 18 commissions dont le nombre de membres varie de 8 (6 pour la commission « DOM ») à 44 pour la commission « Environnement et usages maritimes » soit dans ce cas plus que le conseil du comité national.

On dénombre 452 sièges de membres en commission soit une moyenne de 25 par commission. La composition de chaque commission est régie par l'article 11²⁹ du règlement intérieur³⁰. Calquée sur celle du conseil, elle comprend des représentants des fédérations syndicales, des organisations de producteurs, des CRPMEM et de la coopération maritime. Les commissions ont tenu 47 réunions en 2014, soit un potentiel de 21 244 déplacements. Les frais de réunions des commissions ont notamment augmenté passant de 79 453 euros en 2012 à 155 584 euros en 2014, soit une moyenne de 3316 € par réunion alors même que le taux de participation général s'établit³¹ à 53% depuis 2012. On peut donc penser qu'au rythme actuel des réunions une participation à 100% conduirait à une augmentation des frais de réunions de ces organes.

L'examen de la composition des commissions montre également que certains organismes disposent de plusieurs sièges dans une même commission. A titre d'exemple, l'UFOP dispose de 11 sièges sur 35 à la commission « bar » et de 13 sièges sur 37 à la commission « flotte et quotas ».

La mission estime que le principe de désignation en fonction des origines et structures professionnelles n'est plus adapté. Le principe qui devrait prévaloir est celui de la compétence et de l'expertise technique.

R12. Réduire le nombre de participants aux commissions de travail du comité national et désigner les membres en fonction de leur expertise technique, qu'ils soient élus ou salariés. Utiliser les systèmes de visioconférence existants.

4.2.3. Renforcer le rôle des vice-présidents

Les vice-présidents ont un rôle sur un plan politique et sont sollicités pour représenter le CNPMEM à des réunions extérieures en lien avec son domaine d'attributions : questions DOM, questions en lien avec la filière (FranceAgrimer, FFP), fonds structurels (FEP et futur FEAMP, en lien avec la question réforme de la PCP), autres usages (éolien, granulat, pêche de loisir...), réforme de la politique commune de la pêche.

Les relations avec la recherche, l'animation du réseau des comités régionaux et les fonctions supports pourraient enrichir ces domaines voire justifier le choix d'un sixième vice-président. Les vice-présidents seraient ainsi positionnés sur de grandes thématiques.

29 Art 11 Les commissions et groupes de travail sont constitués, d'une part, majoritairement, de membres titulaires et suppléants des conseils des comités national, régionaux, interdépartementaux et départementaux et, d'autre part, de personnes choisies en raison de leurs compétences. Les membres du bureau peuvent assister aux réunions des commissions. Le conseil ou le bureau par délégation de ce dernier décide par délibération de la constitution, de la composition, des compétences et des règles de fonctionnement des commissions et groupes de travail.

30 Approuvé par arrêté du 9 avril 2013 (JORF du 18 avril 2013 texte n°32)

31 Source CNPMEM

Dans ce rôle, les vice-présidents seraient secondés par un permanent, expert en la matière, issu du CNPMEM ou d'un CRPMEM. Ces permanents auront également pour mission d'animer un réseau de correspondants en région sur leur thématique, et de rapporter régulièrement aux élus.

R13. Désigner des binômes vice-président/permanent par grandes thématiques et demander au permanent d'animer un réseau de correspondants en région.

4.3. Développer la complémentarité entre les organismes

4.3.1. Des acteurs nombreux intervenant sur le secteur de la pêche

Les organismes qui gravitent dans le secteur de la pêche et qui sont, pour partie, financés par les entreprises sont relativement nombreux : 27 comités des pêches, 12 organisations de producteurs³², 138 structures qui relèvent de la coopération maritime.

Par ailleurs, 5 établissements publics (FranceAgriMer, l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques, l'Agence des aires marines protégées, l'IFREMER, le CEREMA), des centres techniques, des universités, France Filière Pêche et les régions développent des actions sur le secteur. L'annexe 7 détaille les acteurs et leurs champs d'intervention.

En outre, les choix de répartition des compétences qui ont été fait notamment dans le domaine stratégique de la ressource, conduisent à un éclatement des missions. Par exemple, l'État gère l'ensemble des quotas de captures attribués à la France et les volumes de captures non attribués aux organisations de producteurs, les organisations de producteurs gèrent les quota de leurs adhérents, les comités suivent les captures pour l'ensemble des professionnels de leur zone.

Certaines thématiques sont très largement partagées entre 6 à 8 acteurs, c'est le cas de l'observation économique, la promotion-communication, l'environnement. Cette situation qui engendre une multiplication des productions et des interventions pourrait être rationalisée.

R14. Intégrer la problématique de la pêche dans la préfiguration de l'Agence de la biodiversité, afin de mieux coordonner les multiples intervenants.

4.3.2. Une rationalisation des dépenses de communication

Le filière pêche communique régulièrement vis à vis du grand public. Or, ne disposant pas d'interprofession spécifique pour ce faire, il a été constaté un foisonnement des initiatives. Ainsi France Agrimer met en œuvre des crédits (de l'ordre de 2,5 M€/an), les comités s'impliquent parfois directement (environ 0,6 M€/an) et France Filière Pêche, organisme de droit privé, y participe également largement (de l'ordre de 8 à 10M€).

En ce qui concerne les élevages marins, le CIPA interprofession qui s'implique dans la communication, peut également intervenir. La mission pense qu'une meilleure concertation permettrait une rationalisation de ces dépenses.

³² Les OP sont regroupées en 2 fédérations, l'ANOP (Association Nationale des Organisations de Producteurs) et la FEDOPA (Fédération des Organisations de Producteurs de la Pêche Artisanale)

R15. Rechercher une optimisation des crédits consacrés à la communication sur les produits de la pêche et des élevages marins, par l'intermédiaire du CNPMEM qui siège dans les différentes instances, et en lien avec les comités régionaux.

4.3.3. Une meilleure articulation avec les organisations de producteurs

Les organisations de producteurs ont principalement deux grandes missions. Elles participent à la gestion de la ressource et à la mise en marché interviennent dans la commercialisation des produits de la mer.

Au titre de la gestion des droits de pêche, les OP participent au mode de gestion des quotas retenu par la France à savoir une gestion collective. Elles se voient attribuer des sous-quotas, les répartissent entre leurs adhérents et assurent le suivi des captures réalisées. Elles établissent par la suite des plans de gestion par pêcherie et délivrent, lorsque l'Etat leur en a confié la gestion, des autorisations de pêche à ses adhérents.

S'agissant de l'organisation du marché, les OP doivent mettre en œuvre des mesures permettant la poursuite des objectifs de la Politique Commune de la pêche (PCP) et de l'Organisation Commune des Marchés (OCM), comme par exemple limiter les captures non ciblées (et le cas échéant les utiliser au mieux), contribuer à la traçabilité des produits et à l'élimination de la pratique de la pêche INN. Elles veillent notamment à améliorer la rentabilité économique, la condition de mise sur le marché des produits, la stabilité des marchés.

Les nouvelles règles de la PCP et de l'OCM conduisent les OP à devoir présenter des Plans de production et de commercialisation. Elles bénéficient pour cela du soutien communautaire du Fonds européens pour la pêche et les affaires maritimes (FEAMP).

Dans le cadre de leurs missions, les OP conseillent leurs adhérents et peuvent effectuer des suivis scientifiques des différentes pêcheries. Leur présence est élevée, particulièrement en Normandie et en Bretagne où respectivement 50% et 34% des pêcheurs y sont affiliés.

Enfin, les mesures prises par les OP peuvent, sous certaines conditions, être étendues à des producteurs qui n'en sont pas membres.³³

Cet énoncé de leurs attributions et leurs moyens financiers non négligeables peuvent conduire à une réflexion relative à un rapprochement entre les organisation de producteurs et les comités des pêches. L'Union européenne privilégie les OP.

Néanmoins, la mission ne s'est pas engagée dans cette voie. Elle a considéré qu'il serait prématûr de le faire, préférant prôner un renforcement des comités régionaux et un rôle de coordination accru du comité national.

R16. Engager une réflexion approfondie sur la gouvernance de la filière, en particulier sur les rôles respectifs des comités des pêches, des organisations de producteurs et de l'Etat.

³³ Règlement (UE) n° 1379/2013 du 11 décembre 2013 art 22

4.3.4. Une articulation avec les comités conchyliques et le CIPA

Les comités des pêches et des élevages marins ainsi que le CIPA s'adressent à une même catégorie de professionnels, à savoir les pisciculteurs marins.

Si pour l'administration centrale le CIPA est la structure représentative de cette profession, il n'en est pas de même pour les services territoriaux.

Aussi la mission considère que le CIPA, le CNPMEM et les CRPMEM devraient s'attacher à se coordonner et à définir leurs positionnements respectifs. L'objectif est d'avoir une profession forte, avec une expression coordonnée.

Par ailleurs, un autre cohabitation concernant le prélèvement des huîtres sauvages, nécessiterait une meilleure coordination entre pêcheurs à pied qui relèvent des CRPMEM et les ostréiculteurs qui dépendent des comités conchyliques. La fixation de règles lors de la délivrance de licences par les comités des pêches pourraient être envisagées.

4.3.5. Une place à définir pour le centre technique industriel

Les centres techniques industriels sont des organismes pilotés par la ou les professions, sous la tutelle de l'État. Ils ont pour vocation de mener à bien pour l'ensemble des filières qui les ont mis en place des actions portant sur la recherche, le développement et le transfert de technologies, la préparation sur le plan technique des projets de textes réglementaires les questions liées à la sécurité des utilisateurs, à l'environnement, au développement durable et à l'évaluation des risques.

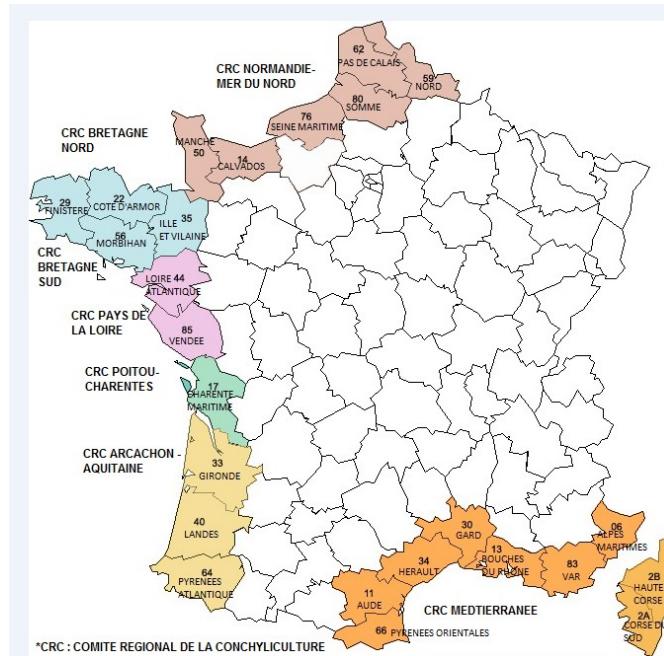
Leur financement, à l'origine par le produit de taxes parafiscales, est depuis 2000 assuré soit par la parafiscalité soit par des subventions.

La Loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche (LMAP) de 2010³⁴ a attribué au CNPMEM, les missions de CTI (centre technique industriel). Afin de les mettre en œuvre, une expertise, financée par la DPMA, - pour juger de la faisabilité technique de cette nouvelle compétence a été réalisée en 2012-2013 par le CNPMEM.

Il ressort de cette étude que le CNPMEM ne peut pas être lui-même CTI et à ce titre prétendre directement aux taxes affectées aux CTI de plein exercice. Il est donc nécessaire de créer une structure distincte du comité national et d'en prévoir le financement. Ce sujet mérite un approfondissement.

34 CRPM L 912-2 -e

PARTIE II : LES COMITÉS CONCHYLICOLES



Composée de 8 comités : 1 comité national et 7 comités régionaux, l'organisation professionnelle de la conchyliculture assure la représentation de tous les éleveurs, transformateurs et distributeurs de coquillages et défend leurs intérêts généraux.

Les comités sont régis par un statut sui generis, figurant au livre IX du code rural et de la pêche maritime. Il n'y a pas de construction hiérarchique entre eux. Ce statut n'est pas considéré par l'Union européenne, au même titre que celui des organisations de producteurs.

Elle propose, participe ou mène des actions relatives à :

- la **représentation et la promotion des intérêts généraux** de ces activités ;
- la participation à l'organisation d'une **gestion équilibrée des ressources** ;
- l'association à la mise en œuvre de mesures d'ordre et de précaution destinées à **harmoniser les intérêts** de ces secteurs ;
- la **participation à l'amélioration des conditions de production** et, d'une manière générale, la réalisation d'actions économiques et sociales en faveur des membres des professions concernées ;
- la faculté de réaliser des **travaux d'intérêt collectif** ;
- la participation à la **défense de la qualité des eaux** conchyliques ;

Le comité national est en outre chargé :

- de **promouvoir les produits** issus de la conchyliculture ;
- d'**améliorer la connaissance du secteur conchylique** et de favoriser l'adaptation quantitative et qualitative de l'offre à la demande des produits conchyliques ;
- d'**harmoniser les pratiques de production et de commercialisation**.

La seule mission relevant directement du service public est celle des gardes jurés, qui néanmoins ne disposent de pouvoir de police.

L'ensemble des comités conchyliques représente une masse budgétaire de 10,3 millions d'euros en 2014 et de 75 emplois à plein temps.

Le Comité national de la conchyliculture (C.N.C.) est régi par les articles L.912-6 et suivants du code rural et de la pêche maritime. Ces derniers disposent que les membres des professions qui, quel que soit leur statut, se livrent aux activités de production, de distribution et de transformation des produits de la conchyliculture adhèrent obligatoirement à une organisation interprofessionnelle de la conchyliculture.

L'organisation interprofessionnelle de la conchyliculture comprend 7 Comités régionaux de la conchyliculture (C.R.C.) situés dans chaque région de production: Normandie-Mer du Nord, Bretagne Nord, Bretagne Sud, Pays de la Loire, Poitou-Charentes, Arcachon Aquitaine et Méditerranée.

Le CNC est une petite structure (11 salariés), censée coordonner ces 7 comités régionaux. Cette coordination n'est pas toujours aisée, car les comités sont, comme le comité national, dotées de la personnalité morale et de l'autonomie financière, principes qu'elles utilisent pour assurer une certaine volonté d'indépendance.

Le secteur de la conchyliculture³⁵ et des cultures marines représente un chiffre d'affaires annuel de plus d'un demi-milliard d'euros³⁶.

Peu médiatisé, le secteur ostréicole français correspond à la plus importante production d'huître en Europe. Il représente 90% de la production européenne avec une production moyenne en 2009 de 200 000 tonnes de coquillages par an pour un chiffre d'affaires de l'ordre de 774 millions d'euros.

1. UNE PRODUCTION EN BAISSE ET DES PRIX MAINTENUS

➤ 3 000 entreprises en France

Après un pic de production en 2005, le secteur ostréicole est marqué depuis 2008 par une baisse de la production en raison des fortes mortalités affectant les élevages. Le volume des ventes s'élève à 79 000 tonnes en 2012, soit une baisse de 26% par rapport à 2001. Le nombre d'entreprises commercialisant des huîtres creuses et l'emploi dans le secteur ont également connu une baisse par rapport à 2001. Les dispositifs de soutien mis en œuvre par l'État, la bonne tenue des prix à la vente et l'adaptation par les entreprises de leur stratégie de production et de commercialisation, ont néanmoins permis d'amortir les effets de cette crise. La baisse importante de la production conchylicole sur la dernière décennie s'est traduite par une augmentation des prix, revenant, en valeur constante, au niveau des prix des années 1980. Sur le plan du commerce extérieur, l'ostréiculture reste un secteur exportateur net.

➤ La production du secteur de la mytiliculture en France

La production mytilicole affiche des résultats en progression de 5% par rapport à 2001. La part des entreprises produisant des moules est également en hausse depuis 2001. Si la balance commerciale reste déficitaire, les importations ont néanmoins diminué de 8% par rapport à 2001. A l'image de l'ostréiculture, la mytiliculture française a conduit des stratégies de différenciation de ses produits par le développement des signes de qualité afin de renforcer sa compétitivité. Le chiffre d'affaires associé à la mytiliculture est de l'ordre de 150 millions d'euros.

35 Élément extrait de l'étude des Conseils économiques, sociaux et environnementaux (CESER) de l'Atlantique mars 2012.

36 Source Eurostat 2012

➤ Les emplois du secteur

Le secteur conchylicole emploie environ 17 700 personnes (représentant 11 000 emplois à plein temps, chiffres en baisse sur les dernières années) et distribuant un salaire moyen de 23 000 €/an en 2012. Principalement de structure familiale (69%) et en diminution depuis 2002: les mortalités ostréicoles participent au risque de disparition des entreprises avec une revente des chantiers régulièrement transformés pour un autre usage (comme l'activité touristique et résidentielle). Le taux de féminisation de la profession (41% de femmes) peut encore progresser, avec seulement 20% des dirigeants d'entreprises qui sont des femmes. La répartition des tâches est assez nettement différenciée entre les travaux extérieurs réalisés par les hommes et les travaux de tri, d'emballage, de commandes et de facturation majoritairement féminins. La masse salariale de la filière pour la partie production est estimée à hauteur de 116 millions €.

Ces données rendent compte du caractère très dominant de la conchyliculture dans l'aquaculture française, tant en poids qu'en valeur ou qu'en nombre d'entreprises : 85% du tonnage national aquacole, 80 % du chiffre d'affaires, 88 % du nombre total d'entreprises aquacoles (2 864 entreprises conchyliques en 2012 sur les 3 249 entreprises aquacoles).

2. UNE ACTIVITÉ ÉCONOMIQUE ENTRE TERRE ET MER

2.1. Les interactions de la conchyliculture, avec le milieu naturel et l'environnement

➤ La qualité de l'eau

En raison de la fonction de filtration des huîtres et des moules, La conchyliculture est tributaire de la qualité des eaux marines notamment littorales, dont l'altération rend la production impropre à la consommation. L'activité n'utilise aucun intrant dans le milieu (médicaments, nourriture...), ne produit pas de rejet pollué, et contribue même à l'éclaircissement de la colonne d'eau par la fonction de filtration importante des coquillages. Cependant, la conchyliculture peut avoir des effets sur l'environnement.

Les enjeux économiques et sanitaires liés à la production pour consommation des coquillages obligent les pouvoirs publics à garantir un suivi régulier des eaux littorales. Pour cela, l'État a mis en place un certain nombre de réseaux de surveillance gérés par l'IFREMER³⁷.

Néanmoins un certain désengagement de l'IFREMER est relevé par les comités qui ont développé leurs relations avec des centres techniques³⁸. Ces centres travaillent ensemble sur des problématiques communes et mettent en place des projets interrégionaux. Ils se rencontrent chaque année pour échanger sur leurs travaux et faire un point sur les enjeux des filières halieutiques des différentes façades maritimes. Ils disposent de moyens limités mais sont appréciés des professionnels.

La mission n'a pas vocation à investiguer dans le détail les sujets relatifs aux recherches scientifiques et au suivi technique et sanitaire. Aussi elle ne fera pas de recommandation dans ces domaines très importants pour les conchyliculteurs. Voir aussi ses développements au 4. « Une dynamique d'ensemble à renforcer » .

37 Parmi ceux-ci, les réseaux nationaux REMI et REPHY surveillent la qualité microbiologique et phytoplanctonale de l'eau et des coquillages.

38 Les quatre centres techniques français : SMEL (Manche), SMIDAP (pays de Loire), CREAA (Charente-Maritime) et CEPRALMAR (Languedoc-Roussillon) sont liés par une convention depuis 2012.

➤ Les effets de l'activité de conchyliculture sur l'environnement et vice versa

La mission souhaite citer l'exemple du rôle d'un CRC dans le domaine des interactions avec les zostères naines et marines qui sont à ce jour encore très mal connues sur le plan scientifique. Le Comité régional de la conchyliculture de Bretagne-Sud a mis en place, en partenariat avec l'opérateur Natura 2000 local (Cap Atlantique), ainsi que la délégation à la mer et au littoral (DML 44), une étude pour comprendre la progression des herbiers sur les concessions travaillées.

Cette action a été réalisée en raison des moyens dont dispose ce CRC. Un autre n'aurait peut-être pas pu la financer. Il y a 18 ETP³⁹ (en CDI) en Charentes dont 5 pour le service qualité et la démarche HACCP qui assure le suivi sanitaire. En revanche, en Normandie-mer du Nord, il n'y a que 5 ETP (4 CDI et 1 CDD).

2.2. Des normes nombreuses et complexes

A l'interface des espaces terrestres et marins, l'activité conchylicole s'exerce, contrairement aux exploitations agricoles « classiques », presque toujours sur des espaces relevant:

- soit du domaine privé géré par les règlements d'urbanisme (SCOT⁴⁰, PLU et leurs zonages conchyliques associés) et des actes privés (location, propriété).
- soit du domaine public géré par le décret n° 83-228 modifié et des titres de concessions et par les règlements d'urbanisme (zonage conchylicole spécifique).

Plus récemment, l'émergence du zonage des espaces marins des territoires communaux, fait apparaître la nécessité d'identifier les espaces cultivés en mer (« champs »), zonage naturel en lien avec les zonages agricoles, plus terrestres. Cette vision patrimoniale de l'espace marin avec un continuum « terre-mer » pourrait faire l'objet d'une doctrine nationale et commune aux CRC. Cette évolution de l'espace marin exploité par des travailleurs d'entreprise souvent familiale en un lieu partagé et cultivé devrait engendrer un management des membres des comités différents.

Les procédures administratives des activités aquacoles concernent un grand nombre de champs réglementaires : étude d'impacts, enquête publique préalable, nomenclature IOTA⁴¹ ou ICPE⁴², zones de protection, contraintes liées à l'exercice d'un droit de pêche, lutte contre espèces invasives et/ou allochtones, protection des populations contre les risques d'inondation ou de submersion, etc.) relèvent de plusieurs livres (II, IV et V) du code de l'environnement et du Code général de la propriété des personnes publiques (CG3P⁴³, pour ce qui concerne l'occupation du domaine public.

La complexité du corpus juridique dont relève la conchyliculture se manifeste également en termes de régime social et fiscal. Au plan social l'activité conchylicole relève aussi bien de l'ENIM que de la Mutualité sociale des agriculteurs et ruraux (MSA)⁴⁴.

Enfin, il faut souligner la multiplicité des acteurs (Cf Annexe 8).

39 Source CNC avril 2015

40 Schéma de cohérence territoriale

41 IOTA" : la nomenclature issue des lois sur l'eau, au titre des Industries, Ouvrages, Travaux, Aménagement

42 ICPE : la nomenclature des Installations classées pour environnement.

43 CG3P : code général de la propriété des personnes publiques.

44 En fonction de la nature des travaux que mènent l'entreprise conchylicole sur l'estran et/ou en mer et donc de l'éventuelle utilisation d'un navire, les salariés de ces entreprises relèvent soit du régime de la MSA (Mutualité sociale des agriculteurs et ruraux) soit du régime de l'ENIM.

3. DES COMITÉS TRÈS SOLlicités ET DES MOYENS LIMITÉS

3.1. Des demandes d'avis trop fréquentes

Selon des informations transmises par les responsables du CNC en avril 2015, 196 réunions ont été provoquées par les pouvoirs publics en 18 mois (2014-2015) , et ce sans compter celles liées à la vie démocratique du CNC ou organisées par lui.

Les domaines (droit, sanitaire, zoo sanitaire, environnement ...) et la déclinaison des enjeux conchylicoles (thèmes, géographie, période) étant multiples, les membres du CNC estiment ne pas avoir les moyens de répondre à toutes les sollicitations. Le CNC estime la part des sollicitations des pouvoirs publics de la manière suivante : 70% pour le CNC (50% de sollicitations des pouvoirs publics, 20% d'auto-saisines liées à la vie normative de la France et de l'Europe). Concernant les actions relevant de l'initiative propre du CNC, sa part peut être estimée à 30%.

A la question de la mission : « quel regard portez-vous sur les sollicitations des pouvoirs publics et sur les auto saisines ? », les responsables du CNC ont répondu : « Au regard de la vie démocratique qui est celle du Conseil du CNC, les saisines des pouvoirs publics apparaissent tardives (ex : FEAMP) pour une mobilisation/consultation efficace des interlocuteurs dans les structures ou directement avec les élus. Cette remarque est d'autant plus vraie pour les saisines qui ne sont pas issues de la DPMA par exemple celles de la DEB ou encore de la DGAL. Il faut ajouter à cela l'ensemble des mails de questions envoyés au CNC par les pouvoirs publics. ».

La mission a souhaité mentionner ces éléments dans le rapport afin de faire prendre conscience de l'absence du caractère vertueux des demandes d'avis dès lors qu'elles sont trop nombreuses, désordonnées, voire intempestives.

Elles se multiplient depuis le Grenelle de l'Environnement, sans conduire à un résultat satisfaisant.

3.2. Une recherche d'autonomie financière pour le fonctionnement courant

➤ Les cotisations professionnelles obligatoires (CPO)

Les CPO sont de deux types : CPO « production » et CPO « promotion ».

La CPO «production», payée par tous les conchyliculteurs et composée d'une partie fixe (64,45 €/exploitation) et d'une partie proportionnelle ayant pour assiette la superficie du terrain occupé par l'exploitant ou la longueur des installations lorsque le titre d'exploitation est défini par une longueur.

Cette CPO est à la charge :

- de l'exploitant de toute parcelle du domaine public concédée aux fins de captage, élevage, dépôt, traitement ou expédition de coquillages marins à l'exception des terre-pleins exondés,
- du bénéficiaire d'une autorisation de prise d'eau destinée à alimenter en eau de mer des exploitations situées sur une propriété privée et délivrée de façon exclusive ou non à des fins de captage, élevage, dépôt, traitement ou expédition de coquillages.

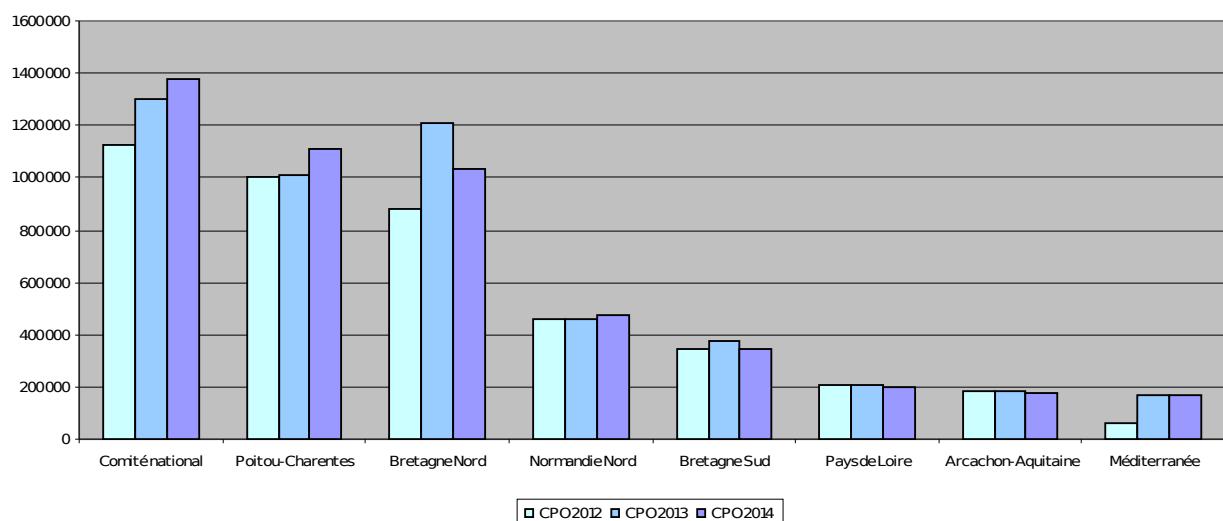
Compte tenu de la diminution régulière du nombre de concessionnaires dans un contexte de stabilité de l'outil de production, cette assiette subit une érosion lente qui a conduit le CNC, pour maintenir ses ressources, à relever chaque année les taux de cotisations unitaires de 2 %.

Une CPO « promotion » a été mise en place, par délibération du 14 janvier 2015, au profit du CNC pour lui permettre de financer une campagne de promotion collective nationale en faveur des huîtres et des écaillers.

Cette CPO est composée d'une partie fixe (55 €/exploitation) et d'une partie proportionnelle.

Il est à noter qu'après de longues négociations, le principe et les taux forfaitaires d'une CPO « commerce » ont été actés lors du conseil du 11 juin 2011, mais la question de sa mise en pratique n'est pas encore totalement réglée. Sur environ 40 000 professionnels concernés, seuls une cinquantaine d'entre eux auraient retourné la déclaration permettant de fixer l'assiette de la cotisation.

**Evolution des montants de CPO appelées, en €, de 2012 à 2014,
pour les comités conchyliques**



Le montant de CPO appelées au niveau de la profession s'élève, pour 2014 à 4 885 000 €. Le CNC est financé par ses CPO à hauteur de 1 377 000 € en 2014, soit près du tiers du montant total.

Le montant des CPO pour la conchyliculture est du même ordre de grandeur que celui des CPO « armateurs » collectées par les comités pêches. Les professionnels s'investissent beaucoup au niveau des comités et prennent en charge les campagnes de promotion. Ils souhaitent pour la plupart des présidents s'assumer financièrement.

➤ Les autres ressources des comités

Le montant total des subventions publiques reçues par le secteur s'élève à 3 935 336 € en 2014.

Elles proviennent de l'État et des contreparties européennes du FEP. Selon les données de la DPMA, le secteur de la conchyliculture a bénéficié sur la période 2008-2014 au total de l'ordre de 10 M€.

➤ Cas particulier des comités ayant la charge d'engins de dragage

Les comités Arcachon-Aquitaine et Poitou-Charentes ont bénéficié de subventions pour le fonctionnement de leurs engins de nettoyage du domaine public maritime, dans les bassins d'Arcachon et de Marennes-Oléron particulièrement sensibles aux sédimentations.

La gestion environnementale du bassin d'Arcachon nécessite de disposer d'outils permettant un suivi régulier et précis afin d'évaluer la qualité des milieux. L'ostréiculture est une activité implantée sur le DPM sous forme de concessions qui, lorsqu'elles sont en activité, sont entretenues. Cependant, les friches ostréicoles perturbent potentiellement l'état du milieu. Une étude du BRGM en 2010 a visé à définir une méthode objective de cartographie semi-automatique de manière à disposer d'un outil de quantification de l'état de ce milieu qui puisse être déployé de façon régulière et opérationnelle. La mission n'a pas eu connaissance des suites données à cette étude.

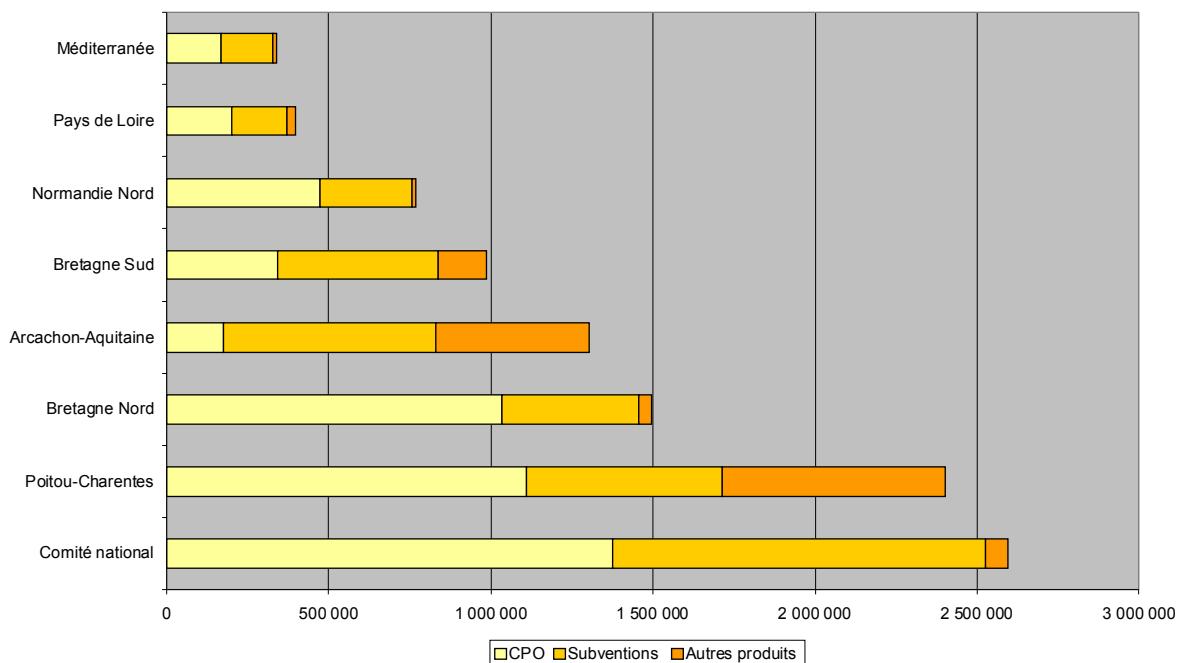
Le CRC de Poitou-Charentes prend actuellement en charge 5 personnes pour le fonctionnement du matériel de dragage, propriété du Conseil départemental de Charente maritime. L'entretien s'effectue en régie et les charges sont à calculer sur 10 mois d'activité compte tenu du respect du cycle de reproduction.

Il appartient aux comités d'Aquitaine et de Poitou-Charentes de s'adresser aux Régions afin de définir les conditions de financement des appareils de dragage intervenant sur le DPM, au titre du FEAMP.

Le budget total des comités conchylicoles s'établit à 10,3 M€ en 2014 et se ventile entre :
4,9 M€ de CPO,
3,9 M€ de subventions,
5 M€ d'autres produits.

Le graphe ci-après donne la ventilation par comité. Le comité national et Poitou Charentes avoisinent les 2,5 M€ de ressources, alors que les autres comités disposent de 0,25 à 1,5 M€.

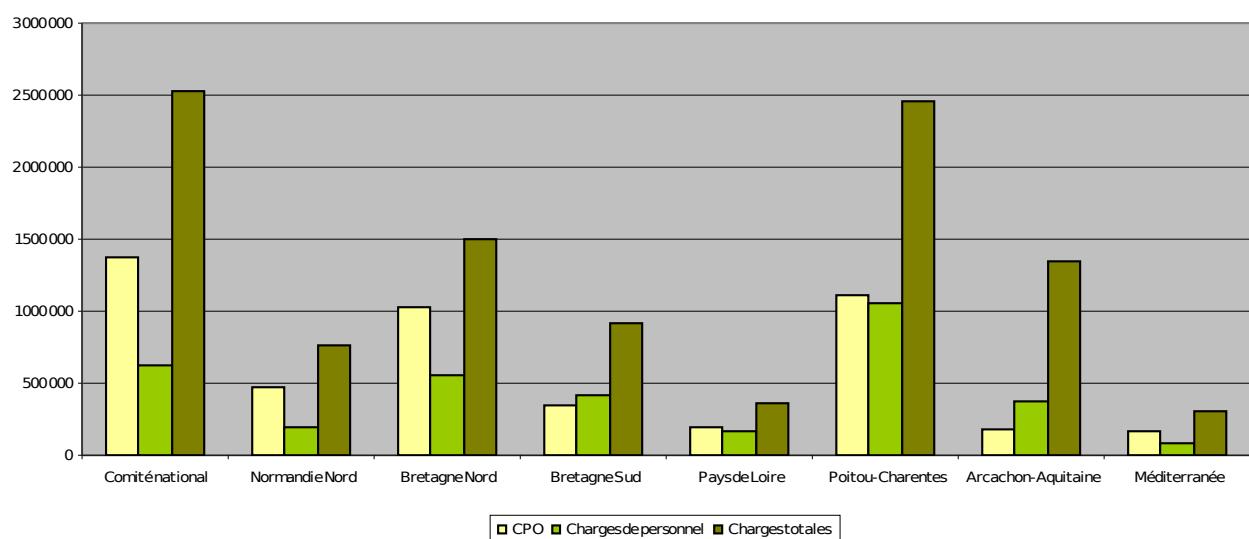
Montant des produits des comités conchyliques, en €, pour 2014



Les comités couvrent quasiment leurs charges de personnel avec leurs ressources propres, à deux exceptions près (Bretagne Sud et Arcachon Aquitaine). Ces charges restent bien maîtrisées et plafonnent à 45 % du montant total des charges.

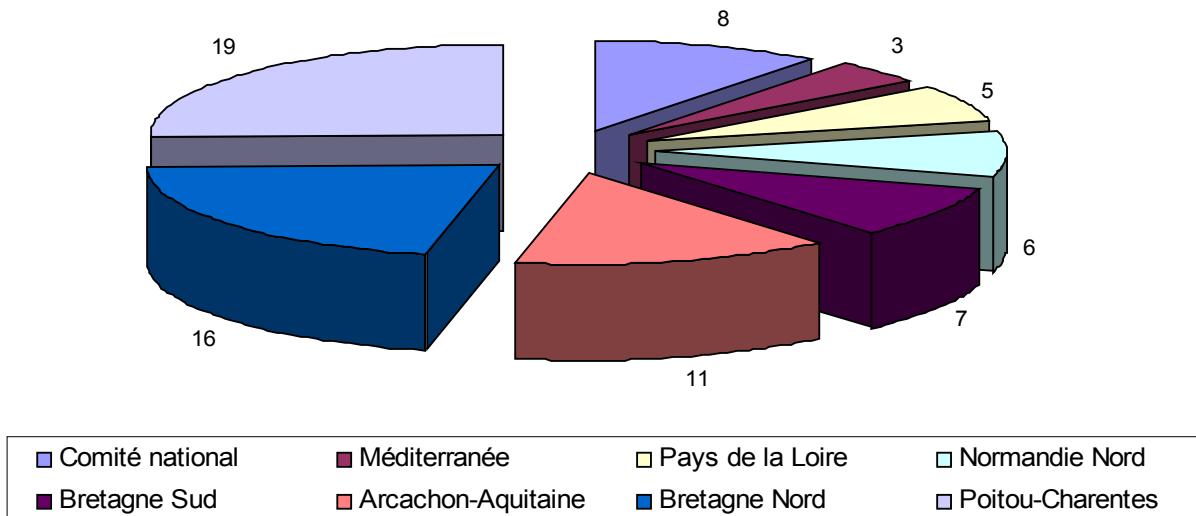
La maîtrise de la masse salariale permet de pallier au décalage courant des subventions FEP ou demain du FEAMP qui pose des difficultés souvent sévères aux comités en matière de trésorerie.

Poids des charges de personnel au regard des ressources propres et des charges totales, pour les comités conchyliques, pour 2014



Les comités conchyliques comptent au total plus de 75 ETP (en 2014, source CRC), dont le diagramme ci-dessous donne la ventilation par comités.

Ventilation des effectifs des comités de la conchyliculture (75 salariés en 2014)



4. PISTES D'ÉVOLUTION ET DES AXES DE PROGRÈS À TRACER

La mission évoque, ci-dessous, des pistes d'amélioration en prenant en compte l'organisation actuelle du CNC et des 7 CRC. Elle ne peut pas préjuger des conclusions d'une étude qui pourrait être menée par un consultant sur les missions et les fonctions support à partager entre les comités et l'élaboration d'outils communs de gestion.

4.1. Des nouvelles méthodes de travail, à structures inchangées

➤ Élaborer des outils communs de gestion financière, d'archivage, de rédaction de marchés

L'autonomie financière des CRC n'a pas conduit à une présentation identique des comptes⁴⁵ et la mise en place d'un même logiciel de comptabilité.

Il conviendrait dès lors de mettre en place un même applicatif de gestion et de constituer un réseau de professionnels (secrétaires généraux) à même d'adopter des pratiques professionnelles identiques. Les secrétaires généraux et/ou personnes en charge des tâches de gestion ont vocation à former une équipe soudée et à même de préparer pour les élus des dossiers sur la base d'arguments et/ou de résultats d'études convergents.

R17. Demander au CNC de choisir un applicatif de gestion et de comptabilité commun à l'ensemble des comités.

⁴⁵ Arrêté de la DPMA du 8 7 2013 modifié fixant le règlement financier et comptable applicable au CNC et aux CRC.

➤ Former les agents à la complexité des normes

L'activité conchylicole se situe au croisement de plusieurs cadres réglementaires (agricole et maritime, espace terrestre et espace privé...) qui interfèrent. Le contexte économique et réglementaire dans lequel évoluent les entreprises se complexifie et conduit à une inéluctable concentration des structures et moyens de production. Ce phénomène rend l'activité conchylicole de moins en moins visible sur le littoral et la soumet aux pressions externes des autres usagers qui ne perçoivent pas l'ensemble de ces contraintes.

Dès lors, la nécessité de former les membres des comités dans les matières juridiques et environnementales est impératif et ne peut plus relever de connaissances empiriques.

R18. Organiser des sessions de formation ouvertes à tous les membres des comités, portant sur les différentes réglementations des activités aquacoles.

➤ Des liens à établir avec France Filière Pêche pour des actions de communication

Les comités conchyliques lèvent des CPO particulières, souvent d'un montant élevé afin de réaliser des campagnes de communication.

Or France Filière Pêche est susceptible d'intervenir sur des campagnes grand public et dans le cadre de manifestations nationales,, sur ses crédits en propre.

Un dialogue pourrait donc s'instaurer avec le CNC afin de rechercher des synergies entre les campagnes de communication.

R19. Engager un dialogue entre le CNC et France Filière Pêche afin d'établir une meilleure synergie entre les campagnes de communication.

4.2. Une structuration d'un réseau d'experts scientifiques

De nombreuses missions sur la conchyliculture ont été effectuées ces dernières années. Des tentatives de structuration des filières de production se sont succédées sans aboutir. L'une des dernières a été la création du comité d'orientation scientifique et technique et d'évaluation (COSTE).

Les raisons de ces échecs successifs seraient les suivantes :

- ✓ des structures éclatées sur le territoire national sans coordination nationale forte pour les centres techniques,
- ✓ la concurrence commerciale entre certains ostréiculteurs réalisant le captage naturel des naissains et leur commercialisation et les éclosseurs,
- ✓ difficulté de l'État à se substituer dans des situations de crise à la gestion zoo sanitaire quotidienne des professionnels.

Dès lors l'une des idées actuellement à l'étude entre la direction générale de l'alimentation (DGAL) du Ministère de l'Agriculture et le CNC serait la nomination d'un coordinateur national pour les questions sanitaires et zoo sanitaires en filière conchylicole, pour une période d'au moins 3 ans, pour couvrir les problématiques environnementales.

Le coordinateur aurait pour vocation, en lien avec les administrations et les organisations professionnelles, de suivre sur le plan institutionnel l'avancée d'un programme de recherche sur la problématique des mortalités conchyliocoles et de définir et accompagner la mise en œuvre d'un plan d'actions opérationnelles. Le CNC pourrait recruter un référent technique sur les sujets zoo sanitaires pour accompagner le coordinateur national.

La mission est favorable à cette démarche de mise en œuvre d'une dynamique collective rigoureuse. Elle renvoie sur ces sujets aux recommandations contenues au rapport titré « mission conchylicole: amélioration de la situation zoo sanitaire » de M. Vannier au directeur général de l'alimentation du Ministère de l'Agriculture. Septembre 2014⁴⁶.

- R20.** Désigner le coordonnateur national pour les questions sanitaires et zoo sanitaires en filière conchylicole, en application du projet de protocole passé entre l'État et la profession.
- R21.** Nommer, au sein du CNC, le référent technique national sur les sujets zoo sanitaires pour accompagner le coordinateur national.

4.3. Une approche globale des conflits d'usage sur le DPM

Devant le constat en matière de normes, la mission préconise d'envisager une approche globale pour favoriser l'implantation de nouvelles entreprises aquacoles, pour assurer une meilleure protection des sites aquacoles, pouvant aller jusqu'à la sanctuarisation de certaines zones d'exploitation, ou pour garantir le droit d'exploiter sur le moyen-terme.

- R22.** Demander une mission juridique ponctuelle au CGEDD sur les sujets de conflits d'usage, sur le domaine public maritime et le littoral, générés par la coexistence, sur un même territoire, des activités aquacoles, touristiques, de pêche et résidentielles.

4.4. Un partage des données sur la conchyliculture

La direction des pêches maritimes et de l'aquaculture (DPMA) réalise une enquête aquaculture mais ses statistiques doivent être considérées et interprétées avec prudence, en raison des biais inhérents à l'enquête. Tout d'abord, s'il y a dans le cas de l'ostréiculture, une bonne correspondance au niveau national entre la variable «ventes pour la consommation» et la production commercialisée d'huîtres de taille marchande, l'équivalence n'est pas vérifiée au niveau régional, en particulier du fait de l'importance des transferts d'huîtres entre régions de production. Pour pallier à ce biais qui donne une image déséquilibrée de la contribution des régions à la production nationale, la profession diffuse ses propres données.

La production totale, estimée par le Comité national de la conchyliculture à 80 500 tonnes, diffère également significativement des données de l'enquête aquaculture de la DPMA. A cette difficulté s'ajoute la prise en compte insuffisante des spécificités des bassins de production, et la fiabilité

⁴⁶ Cf notamment sa recommandation relative à la nomination d'un coordinateur national de la filière conchylicole à nommer pour une période de 5 ans par les trois ministères concernés : développement durable, agriculture et recherche. Il pourrait s'appuyer sur un comité national de coordination de la conchyliculture assisté d'un comité scientifique et technique (CTS).

toute relative des déclarations de certains exploitants. L'enquête est en outre focalisée sur les concessions (zones maritimes auxquelles sont associées des autorisations d'exploitation) et les concessionnaires (titulaires de ces autorisations). Cela ne permet pas d'avoir une vision globale des entreprises, car une concession peut appartenir à plusieurs concessionnaires, un concessionnaire exploite le plus souvent plusieurs concessions et une entreprise regroupe couramment plusieurs concessionnaires.

Le poids de chaque région, tel qu'il est établi par l'enquête aquaculture de la DPMA, diffère sensiblement de la répartition de la production telle qu'elle est communiquée par le CNC, pour les raisons décrites précédemment.

Dès lors, il paraît important de mettre en place un mode de partage de données de production fiable entre la profession et la DPMA. La mission ne sous estime pas que ce type de démarche puisse se heurter aux différents intérêts commerciaux. Pour autant, cumuler une faible visibilité médiatique, des données économiques sujettes à caution et des moyens de communication modestes peut fragiliser une activité de production qui subit par ailleurs la pression immobilière.

➤ La mise en place d'un registre d'immatriculation des entreprises conchylicoles

L'organisation interprofessionnelle est chargée de gérer un registre des entreprises conchylicoles et un répertoire des candidats à l'installation dans le secteur de la conchyliculture⁴⁷.

Le REC n'est pas opérationnel pour l'instant faute d'accord entre le CNC et les CRC, et ce malgré les fonds publics alloués par la DPMA. Il n'appartient pas à la mission de se faire l'arbitre entre les positions des uns et des autres mais elle prend acte de cet échec actuel à développer un système commun. Le principe d'autonomie de chaque structure semble contredire la logique collective de mise en œuvre d'un outil commun .

R23. Interpeller le CNC pour la mise en place effective, en 2017, du registre d'immatriculation des entreprises, prévu par l'article L 912-7-1.

➤ Le lancement d'une réflexion sur un SIG conchylicole

Même si la mission n'a pas pu faire un état des lieux complet du et/ou des système(s) d'information géographique (SIG) dans le domaine conchylicole, elle est convaincue qu'une réflexion est nécessaire en ce domaine.

Elle a pu relever l'utilisation de l'application cartelie⁴⁸ par la DDTM de Gironde (33) SML qui permet de localiser les concessions en mer en entrant le n° de parc. Elle note que la dernière mise à jour via le portail de la Géo Information (espace interministériel de l'information géographique) au sujet de « Gérer et connaître le Domaine Public Maritime » date du 21 juillet 2006.

Il est à noter que le service informatique de la DAM basé à Saint Malo dispose du cadastre conchylicole au niveau national.

47 Art. L. 912-7-1. - Sont créés et gérés par l'organisation interprofessionnelle de la conchyliculture : «un registre d'immatriculation des entreprises conchylicoles, composé à partir de la déclaration obligatoire de toute personne physique ou morale exerçant des activités de cultures marines mentionnée à l'article L. 311-2. La déclaration mentionne, notamment, la forme juridique et la consistance de la ou des exploitations sur lesquelles les activités sont exercées ». Le registre comprends aussi un répertoire des candidats à l'installation dans le secteur de la conchyliculture ».

48 <http://cartelie.application.developpement-durable.gouv.fr/cartelie/voir.doc>.

Par ailleurs, des SIG ont été mis en place par les DIRM pour réaliser leurs Schémas Régionaux de Développement de l'Aquaculture Marine. Ces schémas identifient des zones potentielles au développement de l'aquaculture à partir de données géographiques telles que la ressource, les données environnement, les données d'usages (immersion, extraction, navigation – sécurité maritime,...).

Il serait sans doute pertinent de veiller à une approche visant à une intégration des différents outils relatif à la gestion du DPM. A noter le déploiement en cours de l'application nationale ADOC-Web destinée aux instructeurs du DPM en DDTM pour gérer les différentes concessions et autorisations.

Les conchyliculteurs souhaitent que soient rattachées aux concessions des données de nature économique.

De façon générale, il y a un mouvement concomitant et non coordonné de mise en place de base de données par le CNC et l'État au titre de ses obligations réglementaires.

R24. Lancer, sous l'égide de la DPMA, une réflexion sur un système d'information géographique unique permettant de croiser les données économiques et juridiques des exploitations.

4.5. La question du statut des comités

La note du CNC aux CRC sur les règles relatives aux organisations de producteurs telles que définies dans le règlement (UE) n°1379/2013 déjà citée évoque une piste d'évolution pour les comités. L'idée serait de reconnaître directement les comités conchyliques comme organisations de producteurs.

Cela suppose de prévoir un système spécifique d'adhésion volontaire pour des comités dont la CPO est pour l'instant obligatoire. La Commission européenne a indiqué dans sa réponse du 27 mars 2015 aux autorités françaises (réf AGRAP/3-15 du 6 janvier 2015) que la France ne pourrait reconnaître comme AOP ou OP le CNC et les CRC sans adaptation de l'article L912-6 du Code rural et de la pêche maritime (certainement pour préciser qu'aux côtés d'une cotisation professionnelle obligatoire, il peut y avoir une cotisation facultative).

Le CNC considère que cette modification pourrait intervenir dans le cadre de la proposition de loi Leroy actuellement en ligne sur le site de l'Assemblée Nationale et ouverte aux propositions d'amendements des députés.

La mission est réservée sur cette proposition car elle risque d'éloigner les comités de l'analyse nécessaire de leurs forces et faiblesses.

La mission pense qu'il serait préférable que le CNC étudie avec les CRC les conditions de création d'une seule structure pour davantage peser dans les débats nationaux et faire connaître ainsi les spécificités de la conchyliculture en matière de qualité de l'eau et de préservation des exploitations (sites sanctuarisés) notamment en matière d'occupation du domaine public maritime (DPM).

Cette structure unique pourrait maintenir des implantations par bassin, sous forme d'antennes.

R25. Engager une réflexion sur une représentation unique de la conchyliculture.

PARTIE III : LE COMITÉ INTERPROFESSIONNEL DES PRODUITS DE L'AQUACULTURE

Le Comité interprofessionnel des produits de l'aquaculture est une organisation interprofessionnelle agricole au sens de la loi de 1975.

Elle regroupe :

- la Fédération française d'aquaculture,
- l'Association des transformateurs de truite,
- le Syndicat des professionnels des producteurs d'aliments aquacoles.

Ses missions mentionnées dans l'accord étendu par arrêté du ministère de l'environnement et du développement durable visent à:

- organiser des concertations entre les familles professionnelles ;
- fournir aux intervenants de la filière les outils d'analyse du marché ;
- aider à la mise en place de programmes de recherche,
- développer les démarches qualité des produits ;
informer les prescripteurs sur la filière piscicole ;
- promouvoir les poissons d'élevage français et la sécurité alimentaire ;
- préparer les évolutions de la profession et de la représenter dans les instances nationales, européennes et internationales.

Le CIPA dispose de 1,8 million d'euros en 2014 et de 5 salariés.

Pour la pisciculture marine, les comités des pêches maritimes et des élevages marins se positionnent sur le secteur.

Différentes structures interviennent sur les secteurs de la pisciculture continentale ou marine, elles sont mentionnées à l'annexe 4.

Le Comité interprofessionnel des produits de l'aquaculture (CIPA) a été créé le 16.12.1997 et reconnu officiellement le 24.07.1998 par les pouvoirs publics, en qualité d'organisation interprofessionnelle agricole au sens de la loi du 10 juillet 1975.

Il regroupe la Fédération française d'aquaculture, l'Association des transformateurs de truite et le Syndicat des professionnels des producteurs d'aliments aquacoles.

Cette structure nationale emploie cinq salariés. Elle trouve des correspondants en région auprès des structures professionnelles locales regroupant au sein desquelles une dizaine de personnes, au total, travaille sur les questions de pisciculture.

Les différentes catégories de producteurs relevant du CIPA et mentionnées ci-après fournissent de l'ordre de 50 000 tonnes de produits et de 200 M€ de chiffre d'affaires, voire 330 M€ en incluant la transformation des truites.

1. UNE PRODUCTION PISCICOLE STAGNANTE AU REGARD DU POTENTIEL

Les produits aquacoles sont issus de modes de production variés : élevage en eau douce (à proximité de rivières ou en étangs), élevage en pleine mer (poissons, œufs, alevins). Ils peuvent inclure en milieu marin, l'algoculture marine et la conchyliculture, ainsi que des activités telles que la ranaculture (grenouilles), l'astaciculture (écrevisses) et la crevetticulture (crevettes). Les données économiques sont à manier avec prudence, afin de prendre en compte les mêmes productions.

Selon la FOA,⁴⁹ la production mondiale de produits aquatiques représenterait 157 millions de tonnes en 2012 ; sa progression constante serait due à la croissance des produits issus de l'aquaculture qui représentent 67 millions de tonnes.

La production aquacole au niveau européen est restée stable depuis les années 2000 avec 1,2 millions de tonnes par an, générant 80 000 emplois.

La France est le deuxième pays en Europe pour sa production aquacole parmi cinq pays : la Grande Bretagne (premier en valeur), l'Espagne (premier en volume), la Grèce et l'Italie.

La pisciculture d'eau douce est encore prédominante mais en régression.

L'élevage de la truite domine largement la production des piscicultures continentales françaises. 35.000 tonnes ont été produits en 2014 sur 700 sites et par 365 entreprises. La truite arc-en-ciel représente 95% de cette production. L'Aquitaine, la Bretagne et le Nord-Pas-de-Calais/Picardie réalisent 65% de la production.

En 2013, le chiffre d'affaires du secteur est estimé à 116 M€ selon l'enquête réalisée par le DPMA. 80 % de cette production est destinée à l'alimentation, le reste étant constitué de poissons vivants pour le repeuplement des rivières et la fourniture des parcours de pêche de loisir.

Les piscicultures d'étangs, dont l'activité est beaucoup plus difficile à cerner produisent environ 8 200 tonnes dont 50% carpes, 25% gardons dont les trois quarts sont constitués de poissons vivants destinés au repeuplement des rivières et de plans d'eau.

La pisciculture marine française, soit vingt sept d'entreprises, produit 5 200 tonnes pour 2014, essentiellement des bars, daurades, mais aussi soles, maigres, turbots, ombrines, saumons, truites.

⁴⁹Food and Agriculture Organization of the United Nations

L'esturgeon est élevé pour le caviar (20 tonnes produites en 2014), par une dizaine d'entreprises, et pour sa chair (298 tonnes). La production française de caviar représente 10% de la production mondiale, et est destinée à croître dans les décennies à venir. Le CAHT 2014 s'élève au total à 16M€.

Dix éclosseries françaises, reconnues de par le monde pour leur savoir-faire, ont produit, en 2014, 106 millions d'alevins et de poissons pré-grossis sur 26 sites par 23 entreprises commerciales. Près de 90% du chiffre d'affaires des ventes d'alevins et de poissons pré-grossis, d'un montant de 20,38 M€ sont réalisés à l'exportation.

Enfin la production d'algues cultivées reste confidentielle en France, avec 60 tonnes au regard de la production mondiale dont celle de 15 millions de tonnes de micro-algues cultivées en Asie. En France, la pisciculture continentale connaît un ralentissement alors que le secteur a un potentiel de développement certain.

La filière piscicole d'eau douce serait même considérée en danger, selon une étude réalisée par le service statistique du ministère de l'agriculture (cf. Agreste avril 2011 sur données 2007). Elle a relevé que :

- l'âge moyen des exploitants augmentait de trois mois par an sur les 15 dernières années, du fait du très faible nombre de nouvelles installations d'aquaculture. D'après les professionnels du CIPA, aucune création d'exploitation salmonicole en eau douce n'a eu lieu en France depuis 20 ans,
- les matériels et investissements sont, en conséquence, peu renouvelés mais le niveau de formation des exploitants s'élève,
- les autorisations d'exploiter sont plus délicates à obtenir, surtout depuis les nouvelles réglementations apparues avec la loi sur l'Eau de décembre 2007, et la visibilité à moyen terme n'est pas jugée suffisante pour d'éventuels repreneurs,
- le secteur est concentré, avec 5 % des entreprises qui assurent plus de la moitié de la production nationale.

1.1. Un cadre réglementaire contraignant

Les différents aspects à prendre en compte dans les activités de productions aquacoles (espèces et intrants utilisés, activités connexes de loisirs, sécurité des populations et des employés, activités de transformation ou de restauration) sont nombreux et complexes.

Cela s'est traduit par des réglementations spécifiques, nombreuses, portées par des services différents. Certains projets aquacoles nécessitent que soient examinées les interdépendances avec les autres projets touchant par exemple le même bassin versant ou la même zone sanitaire mais relevant de plusieurs administrations départementales et régionales différentes.

Concernant les aquacultures d'eau douce, et particulièrement la pisciculture en rivière les difficultés rencontrées tant pour l'installation de nouveaux aquaculteurs que pour l'agrandissement des exploitations concernent essentiellement les conflits usage sur la quantité (débits à réserver pour la biodiversité ou à d'autres usages) et sur la qualité des eaux prélevées et rejetées.

En pisciculture d'étangs, il faut souligner qu'il peut exister, au-delà de la complémentarité apparente une compétition pour la détention des étangs entre l'activité piscicole (de repeuplement ou destiné à la consommation humaine) et l'activité de loisir (chasse, pêche de loisirs particulièrement).

1.2. Un positionnement politique en faveur de la relance de ces activités

Le plan stratégique national pluriannuel de développement aquacole résulte de la nécessité de réduire à l'échelon national comme à l'échelon européen, la très forte dépendance à l'égard des importations de produits aquatiques et en poissons.

Cette nécessité est rappelée dans les objectifs du règlement UE n° 1381 /2013 du 11 décembre 2013 relatif à la politique commune de la pêche, article 2.5.e :

« La politique commune de la pêche vise en particulier à promouvoir le développement d'activités d'aquaculture durable dans l'union afin de contribuer à l'approvisionnement et à la sécurité des denrées alimentaires et à l'emploi. ».

Les orientations stratégiques pour le développement durable de l'aquaculture dans l'Union européenne, publiées par la Commission en avril 2013, visent à :

- assurer à l'aquaculture un développement et une croissance durables grâce à une planification de l'espace coordonnée ;
- renforcer la compétitivité de l'aquaculture dans l'Union européenne ;
- assurer des conditions de concurrence équitables pour les opérateurs de l'UE en exploitant leur avantage concurrentiel.

Cet enjeu fort a été souligné par Alain Vidalies, secrétaire d'État chargé des transports, de la mer et de la pêche, lors de sa communication en conseil des ministres du 4 octobre 2014.

Aussi le CIPA espère qu'au travers de son instrument financier, le FEAMP, l'Union européenne fera du développement de l'aquaculture une priorité. Tout l'enjeu du programme opérationnel présenté par la France sera de prendre en considération, non seulement la pisciculture marine mais aussi la pisciculture en eau douce.

2. UNE INTERPROFESSION DYNAMIQUE MAIS DIFFICILEMENT AUDIBLE

2.1. Une interprofession qui fédère

Le CIPA réunit, au sein d'une même interprofession, les acteurs de la salmoniculture d'eau douce et de l'aquaculture marine, les transformateurs de truite et les producteurs d'aliments.

En raison du statut d'interprofession, l'accord bisannuel relatif à la levée de cotisations est étendu par arrêté du MEDDE⁵⁰; celui-ci mentionne explicitement les missions couvertes par ces cotisations professionnelles.

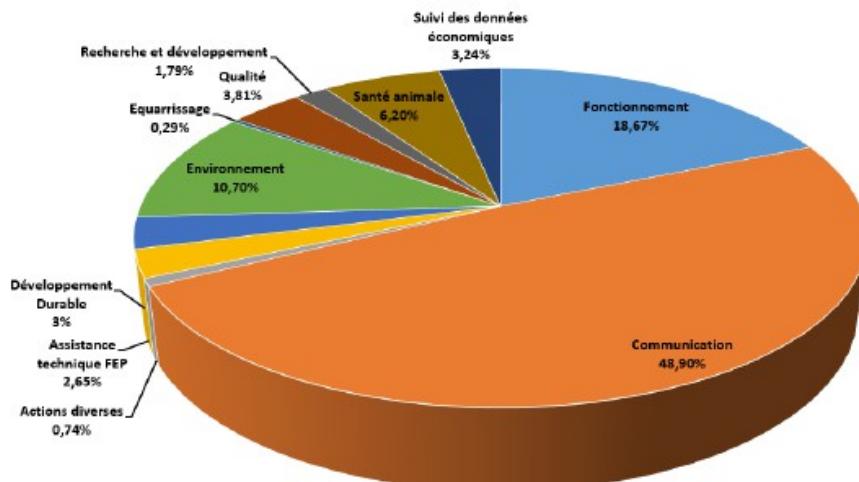
Il s'agit de :

- favoriser la connaissance de l'offre, de la demande et des mécanismes de marché,
- améliorer la qualité des produits de la filière,
- promouvoir les produits de la filière sur les marchés intérieur et extérieur,
- réaliser des programmes de recherche appliquée, d'expérimentation et de développement,
- harmoniser les pratiques et promouvoir les relations professionnelles et interprofessionnelles.

50 Arrêté du 9 septembre 2014 couvrant les années 2014 et 2015

Le CIPA s'attache à être un lieu de dialogue et de concertation entre les familles professionnelles, et à représenter la filière auprès des instances : nationales, européennes, et internationales.

REPARTITION DES CHARGES 2013 PAR ACTION



Source : CIPA

Les professionnels considèrent que les enjeux actuels portent d'une part sur leur capacité d'adaptation aux contraintes réglementaires, environnementales et sanitaires, en constante évolution, et d'autre part sur leur possibilité de fournir aux consommateurs un produit de qualité.

Aussi le CIPA décline-t-il auprès des pouvoirs publics, sa stratégie en 3 axes :

- ✓ un plan de progrès, destiné à l'ensemble des acteurs de la filière ;
- ✓ un protocole sanitaire, en concertation avec la DGAI ;
- ✓ une écoute des consommateurs au travers de la commission de Durabilité et l'élaboration de la charte qualité » Aquaculture de nos régions » .

➤ Plan de progrès de la pisciculture en eau douce

En réponse au renforcement des normes sanitaires et environnementales pesant sur l'aquaculture intervenu en 2008, le CIPA a mis en place un plan de progrès de l'aquaculture en eau douce en quatre étapes : état des lieux des sites concernés et création d'une base nationale de données, diagnostic des situations à enjeux (une centaine de sites), plan d'amélioration des sites à partir de zones pilotes qui doit déboucher sur la mise en place d'outils d'accompagnement, plans d'actions individuelles.

L'état d'avancement du plan de progrès, établi à l'automne 2015, révèle suite à une expertise locale, une liste nationale de 115 piscicultures prioritaires qui fait consensus au regard des enjeux du milieu identifiés comme importants.

Un protocole a été signé le 13 février 2015 et a fait l'objet d'un courrier des trois ministres en charge respectivement de l'agriculture, de l'environnement, et de la mer; il a été destiné aux préfets de région, aux agences de l'eau et à l'ONEMA.

Sur les 4 étapes citées précédemment, deux sont déjà réalisées. L'étape 3 a permis de sélectionner 43 sites pilotes représentatifs des besoins les plus importants en termes d'objectifs environnementaux et

sanitaires. Ceux-ci feront l'objet d'un suivi technique rapproché de la part des syndicats professionnels et de l'ITAVI afin d'identifier, de caractériser et de partager les solutions techniques qui seront diffusées à l'ensemble des pisciculteurs. D'autres sites peuvent, à tout moment, se joindre à la démarche des sites pilotes.

Chaque site pilote, doit remplir une grille de diagnostic, devant lui permettre de l'aider dans la recherche de solutions techniques pour l'amélioration du milieu, dans le respect des prescriptions applicables. Il avait jusqu'au 15 octobre 2015 pour la transmettre au service de police de l'eau et de l'inspection des installations classées en charge de l'instruction de son dossier.

Avec l'appui du syndicat piscicole, de l'ITAVI et sur la base des modalités d'aide proposée par l'agence de l'eau, le pisciculteur devra élaborer une proposition technique chiffrée, avec un calendrier de réalisation ainsi que des objectifs quantifiés d'amélioration du milieu. Cette proposition sera adressée pour le 30 novembre 2015 aux services d'inspection qui pourront apporter un appui en ce qui concerne les aspects réglementaires.

Ce travail doit servir de base concrète aux futurs plans d'actions individuels qui feront l'objet de la quatrième étape.

Une remontée des travaux menés est prévue, pour le 31 janvier 2016, au niveau central du ministère en charge de l'environnement, du développement durable et de l'énergie.

➤ **Stratégie en matière de santé animale**

L'état des lieux réalisé par M. Février lors de sa mission d'expertise et d'appui⁵¹, intitulée pour une politique de santé animale en aquaculture en septembre 2013 est considéré comme très positif par le CIPA.

Ce rapport précise que la filière aquacole française est confrontée à trois principales contraintes en matière de santé animale. Elle compte une grande diversité d'intervenants qui complique la gouvernance sanitaire, aussi bien au niveau des tutelles administratives que de la représentation professionnelle.

Elle est soumise à une réglementation évolutive, tant au niveau communautaire du fait de la redéfinition en cours de la politique de la santé animale, qu'à l'échelon national avec le recentrage de la gouvernance sanitaire à l'échelon régional.

Enfin, elle dépend d'exigences environnementales liées à la continuité écologique, qui interdisent les entraves à la circulation des espèces aquatiques sauvages. Dans ce contexte, la direction générale de l'alimentation a sollicité l'appui du CGAAER afin de définir la politique sanitaire à suivre par cette filière.

Face aux problèmes de gouvernance sanitaire, la mission Février recommande que la direction générale de l'alimentation (DGAL) exerce clairement une fonction de pilotage. Un cadre technique à temps plein pourrait être affecté à cette mission pendant une période de trois ans.

Concernant la mise en œuvre de la politique sanitaire au niveau local, elle préconise de prendre en compte en priorité le bassin versant, territoire le plus adapté à une action cohérente au plan épidémiologique, ainsi que les responsabilités à confier aux GDS (Groupements de défense sanitaires) aquacoles.

D'un point de vue réglementaire, le rapport souligne l'effort entrepris en France pour transposer la directive européenne 2006/88. L'obtention d'un statut national indemne pour les maladies visées par cette directive doit rester un objectif mobilisateur. Pour l'avenir, la filière aquacole française doit être

⁵¹ Mission de Monsieur Février « pour une politique de santé animale en aquaculture » n°12107 CGAAER -septembre 2013

étroitement impliquée dans les négociations en cours du nouveau règlement européen qui va refondre l'actuel dispositif en santé animale.

Enfin, la mise en cohérence du code de l'environnement et de ses textes d'application, concernant les installations classées et la protection des milieux, avec les dispositions sanitaires du Code rural et de la pêche maritime, renforcerait considérablement l'action de l'État en matière de politique sanitaire. Selon cette même logique, les questions de santé animale devraient faire partie des actions éligibles au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche.

➤ **Charte qualité « aquaculture » de nos régions**

Cette charte qualité reprend les exigences figurant dans les référentiels précédents « La Truite, Charte Qualité ® » et « Qualité – Aquaculture de France ® » concernant la qualité et les conditions d'élevage rigoureusement contrôlées des poissons d'eau douce et d'eau de mer. Elle met en avant toutes les garanties de proximité, de fraîcheur, de traçabilité, et de bien-être des poissons. Le consommateur peut ainsi consommer « local » en toute confiance.

Près des 2/3 de la production relèvent déjà de la « Charte qualité – Aquaculture de nos Régions® » pour garantir aux consommateurs .

2.2. Des ressources modestes au regard des ambitions

L'assiette de la cotisation est différenciée selon le collège professionnel, il s'agit :

- pour les fabricants d'aliments, du poids des aliments commercialisés pour la production et l'élevage de truites, esturgeons, poissons marins,
- pour les producteurs, du poids d'aliments consommés par les truites ou du chiffre d'affaires hors taxe réalisé pour les esturgeons et les poissons d'élevage marin,
- pour les transformateurs, du chiffre d'affaires hors taxe réalisé.

Le taux concernant les aliments varie, en 2015, de 8,54 €/t à 17,69 €/t selon le professionnel ; le taux basé sur le CAHT est de 0,08% (producteurs) ou de 0,12% (transformateurs). Le bon taux de recouvrement des cotisations s'explique par le fait que le CIPA s'attache à rendre ses actions visibles.

Ainsi les produits issus des cotisations, figurant dans les documents comptables du CIPA, sont légèrement en décroissance, de l'ordre de 911 000 € en 2015.

Années	2012	2013	2014	Prév 2015
Montant des cotisations appelées (en €)	999 481	939 817	873 434	911 295
Montant des subventions (en €)	634 205	576 831	811 099	499 632
Total des produits (en €)	1 795 508	1 797 323	1 862 792	1 415 927

Source : documents comptables du CIPA

La quasi-totalité des produits est donc issue des cotisations et des subventions (Union européenne, FranceAgriMer, l'État) ce qui rend la structure étroitement dépendante des volumes et des calendriers de paiement des subventions. Pour l'année 2015, la non mise en place du FEAMP générera une baisse de l'ordre de 25%.

Les difficultés que rencontre l'interprofession à obtenir le paiement des subventions publiques révèlent peut-être une insuffisante maîtrise des procédures administratives; le montant des provisions constituées sur les créances de subventions en témoigne. La structure, consciente des risques, a décidé de créer en son sein un groupe de travail qui doit réfléchir sur l'évolution des ressources ou la baisse des actions.

2.3. Un réseau peu structuré

Le CIPA travaille étroitement avec 14 structures professionnelles en région, ainsi que 2 groupements de défense sanitaire aquacole. Ces structures ont des champs à géométrie variable et sont de type associatif ou syndical.

4 structures sont centrées sur la salmoniculture, 5 sur la pisciculture d'étangs et 3 traitent des deux secteurs. 2 structures sont investies simultanément en pisciculture marine et d'eau douce. La dernière structure se consacre au renouveau de la pisciculture familiale. La moitié des structures ne dispose que d'un salarié, à temps partiel, ou d'aucun, le Président assumant alors lui-même l'animation.

Ces structures assurent la défense des intérêts des professionnels vis à vis des pouvoirs publics locaux et fournissent un appui administratif ou technique aux professionnels. Le CIPA leur apporte un appui technique essentiel, les fait participer y compris financièrement à des programmes collectifs.

L'autofinancement de ces structures étant limité, compte tenu du faible nombre des professionnels et de l'adhésion volontaire; elles sont très dépendantes des financements des collectivités ou des financements mobilisés par le CIPA.

Certaines d'entre elles bénéficient d'un soutien administratif de la chambre régionale d'agriculture, ce qui permet au permanent d'être moins isolé et d'accéder à une communauté de travail plus large.

3. LES DÉFIS À RELEVER POUR LE CIPA

3.1. Mettre en œuvre le plan de progrès

En février 2015, les ministres en charge respectivement du développement durable, de la mer et de la pêche, ainsi que de l'agriculture ont réaffirmé le souhait du gouvernement de s'inscrire pleinement dans les orientations de l'Union européenne (directive cadre sur l'eau et orientations stratégiques pour le développement durable de l'aquaculture), et ont invité les préfets à se mobiliser.

Depuis lors, le plan s'est mis en place mais le dispositif de financements nécessite d'être précisé et de rechercher des modes d'exploitation satisfaisants vis à vis des réglementations mais également réalisables d'un point de vue financier.

Considérant que les mesures concernent un grand nombre d'administrations, tant au niveau central (DEB, DGPR, DPMA, DGAL) que local (DREAL, DRAAF, DIRM, DDT, DD(CS)PP), l'ITAVI l'ONEMA, les agences de l'eau, la mission préconise qu'un tableau de bord soit élaboré et qu'un suivi effectif en soit réalisé.

Elle suggère un copilotage DEB/DPMA afin d'allier aspects environnementaux mais aussi financiers et économiques. Ces dernières devront élaborer un tableau de bord sur la mise en œuvre du plan de progrès et produire tous les 6 mois un rapport d'exécution au ministre en charge de la mer et de la pêche. Ces deux directions devront attacher une attention particulière au financement des investissements générés par les plans d'actions individuels et animer un groupe inter-agences de l'eau.

R26. Désigner la DEB et la DPMA, pour copiloter le plan de progrès de la pisciculture en eau douce, notamment son volet financier. Le plan de progrès et le plan sanitaire (relevant de la DGAL) sont à mettre en œuvre concomitamment.

3.2. Engager réellement le plan Poissons 2020

Les professionnels et les pouvoirs publics partagent les mêmes objectifs en matière de surveillance sanitaire des poissons d'élevage. Néanmoins, depuis la remise du rapport de Monsieur Février, en 2013, le dossier est peu actif. Une enveloppe FEAMP a été identifiée mais pas les contreparties nationales.

De plus, il ne suffit pas d'être vertueux à un bout de la chaîne, alors qu'au niveau du négoce des règles d'approvisionnement en poissons qualifiés ne sont pas clairement définies.

Une nouvelle échéance se présente qui conviendrait de tenir, celle du 31 mai 2016, pour le dépôt du programme de surveillance et d'éradication, auprès de l'Union européenne.

R27. Établir conjointement entre le CIPA et l'administration, au travers de la DGAL et de la DPMA, un programme de surveillance et d'éradication, à déposer pour le 31 mai 2016 auprès de l'Union européenne.

3.3. Positionner le CIPA « tête de réseau »

La DPMA, en charge de la programmation du FEAMP, devrait s'inspirer de la contribution du CIPA, établie lors de la consultation publique du programme opérationnel du FEAMP qui insistait sur les aides à l'installation et aux investissements individuels qui nécessitent en parallèle de lever certains verrous réglementaires ; sur la réalisation du plan « santé des poissons 2020 » ; sur les gains de compétitivité au niveau des techniques d'élevage et la réhabilitation des sites existants ; sur la mise en place d'un véritable réseau sur le territoire.

Sur ce dernier point, afin de donner de la lisibilité à la profession, le CIPA et les seize structures parentes devraient positionner les structures en fonction du nouveau découpage territorial et proposer aux partenaires une carte des points de contact en région.

Cela passe par l'examen des moyens de financements des dites structures. La mesure la plus adaptée est la 50.c « mise en réseau ». Le budget FEAMP affecté à la mesure 50.c dans les régions littorales s'élève à 5 365 000 € dont 1 865 000 € en faveur des régions ultrapériphériques (RUP).

R28. Inviter les différentes structures professionnelles à engager un processus de structuration d'ensemble afin de constituer un réseau animé par le CIPA. Cette mobilisation devrait être accompagnée par des crédits du FEAMP (mesure 50.c).

3.4. Développer de nouveaux modes d'élevages

La filière piscicole française est engagée depuis longtemps déjà dans une démarche de durabilité, la qualité de ses produits est reconnue dans toute l'Europe et au-delà, ce qui est le résultat d'un travail continu à la fois au sein de la profession et à travers ses interactions avec la recherche française. Il s'agit maintenant de réaliser un saut technique et organisationnel pour assurer un développement durable de la filière répondant aux attentes de compétitivité de la filière et aux enjeux sociaux. L'enjeu est de faire de la pisciculture une nouvelle opportunité de développement pour une production durable et locale d'aliments de haute qualité.

Les organismes professionnels, les instituts techniques concernés (CIPA, FFA, ITAVI) et les organismes de recherche et de formation (INRA, IREMER, CIRAD, IRD, Agrocampus Ouest) se sont associés pour lancer une coopération d'ampleur inédite inscrite dans la durée (10 ans) au travers d'un GIS⁵² visant à relever ces défis et engager une dynamique d'innovation et de progrès, déclinée sur trois axes :

- améliorer la compétitivité des systèmes de production piscicole, dans le cadre du changement global en cours (changement climatique, mais aussi mondialisation et limitation de l'accès aux facteurs de production) ;
- maîtriser les effets sur l'environnement, par une meilleure intégration de la production aux seins des écosystèmes naturels ;
- co-construire les voies de développement et d'innovation avec tous les acteurs de la société, via des approches multi-disciplinaires, pour permettre que la pisciculture soit vue non plus à travers ses impacts perçus comme négatifs, mais bien comme une nouvelle voie de croissance et d'alimentation durable.

R29. Attirer l'attention de la DPMA sur l'intérêt que représente le GIS « pisciculture demain », constitué entre les professionnels, les organismes techniques et de recherche, afin de valoriser pleinement ses travaux.

52 GIS « Pisciculture demain » créé en 2012 et piloté conjointement par la recherche et la profession.

CONCLUSION

La mission a pris soin d'écouter la majorité des comités concernés par le champ de sa mission. Elle a volontairement élargi le champ des contacts afin de mieux appréhender le contexte dans lequel évoluent les différents comités ; ceci ne lui a pas permis d'étendre, jusqu'à présent, ses investigations dans des États membres de l'Union européenne.

Elle a réalisé également une analyse financière sur la base des documents comptables afin d'étayer ses propositions.

En conséquence, elle est conduite à proposer des recommandations qui varient selon les secteurs analysés à savoir la pêche, la conchyliculture et la pisciculture.

En ce qui concerne la pêche, la mission constate un potentiel d'appui important aux professionnels, en considérant les 162 salariés et l'implication forte des élus à la tête de ces comités. Leur budget global est d'environ 16 M€ dont la moitié provient de leurs cotisations ou licences.

Les comités des pêches et les services de l'État sont confrontés à un contexte en pleine mutation. Aux activités traditionnelles de pêche et de navigation, se superposent d'autres pratiques de plus en plus intensives (navigation de plaisance, extraction granulats marins) mais aussi de nouvelles activités jusque-là purement terrestres ou côtières (énergies marines renouvelables aquaculture marines); le parlement européen et le conseil ont ainsi adopté, en juillet 2014, un cadre commun pour la planification de l'espace maritime en Europe.

Ni les comités des pêches, ni les services de l'État ne s'étaient préparés à de telles évolutions. C'est pourquoi la mission estime que c'est dans une redéfinition du rôle respectif des professionnels et de l'État, que pourra se construire un nouvel équilibre, ainsi que dans la modernisation des méthodes de travail.

Pour les comités, cela passe par une réorganisation interne de fond. Il s'agit tout d'abord de renforcer les comités régionaux en supprimant les comités départementaux et interdépartementaux. Cela revient à retirer l'autonomie financière aux échelons départementaux sans toutefois exclure la possibilité d'avoir des antennes infra régionales afin de conserver la proximité avec les professionnels. Les comités régionaux atteindront ainsi une taille suffisante pour remplir leurs missions, ce qui devra être renforcé par un travail en réseau sous l'égide du comité national, pour mutualiser les compétences.

Le comité national, pour sa part, devra envisager de nouvelles méthodes de travail et s'interroger notamment sur une réduction du nombre de membres du conseil et du bureau. Il s'agit aussi de disposer de commissions de travail plus resserrées, de désigner des binômes vice-président/permanent par grandes thématiques et de demander au permanent d'animer un réseau de correspondants en région, sur celles-ci.

Ces réflexions pourraient conduire également à s'interroger sur la gouvernance de la filière compte-tenu de la multiplicité des organismes professionnels dont le financement est assuré par les mêmes entreprises, ainsi que sur une diminution du nombre de comités par regroupements de comités régionaux.

Afin de reconnaître le grand investissement des élus, la mission préconise de faire bénéficier les présidents de comités du taux réduit de cotisation, à l'instar des chefs d'entreprise à terre.

Les services de l'État devraient, quant à eux, apporter un appui plus efficace aux professionnels. A cette fin, des réunions de concertation et d'information régulière devront être organisées en région. Simultanément, afin de sécuriser la filière de compétence maritime au sein du ministère en charge de l'environnement du développement durable des experts halieutes devraient intégrer les équipes de l'État.

Que ce soit pour les comités ou pour l'État, leurs implications sur de nouvelles thématiques supposent qu'ils puissent gagner en efficacité sur un certain nombre de sujets traités actuellement. Ainsi un meilleur partage des informations entre les comités et l'État est à rechercher. Les données d'ordre économique ou de récolte sont à communiquer par l'État aux comités à l'échelle nationale mais aussi régionale. À l'inverse, les données recueillies par certains comités, sur les activités de pêche pourraient être généralisées et partagées avec les services de l'État. Globalement, un climat de confiance doit être instauré entre les différentes parties.

En ce qui concerne la conchyliculture, le nombre de comités est limité à un comité national et 7 comités régionaux. Avec 75 salariés et un budget global de plus de 10 M€ dont moitié de ressources propres, les comités recherchent une autonomie financière pour une indépendance d'actions. Il devrait être possible de gagner en efficacité en utilisant un applicatif de gestion et de comptabilité commun à l'ensemble des comités.

La mission appelle de ses souhaits la désignation d'un coordonnateur national, pour les questions sanitaires et zoo sanitaires, devant établir un lien entre les administrations et les organisations professionnelles, suivre l'avancée d'un programme de recherche sur la problématique des mortalités conchyliques et définir la mise en œuvre d'un plan d'action opérationnel. Le CNC devrait pour sa part recruter un référent technique sur ces mêmes sujets pour dialoguer avec le coordonnateur national.

Outre les questions de qualité de l'eau et de production qui préoccupent particulièrement les conchyliculteurs, les comités ont attiré l'attention de la mission sur l'entretien du domaine public maritime et sur les conflits d'usage générés par la coexistence, sur des mêmes espaces naturels, des activités aquacoles, touristiques, de pêche et résidentielles. La mission attire l'attention de la DPMA sur le problème financier que rencontrent les comités d'Aquitaine et de Poitou-Charentes en raison des coûts de fonctionnement et d'entretien des appareils de dragage intervenant sur le domaine public maritime.

Enfin tout comme pour le secteur des pêches, un partage des données devrait se développer entre les comités et l'État. Le Comité national de la conchyliculture doit désormais mettre en place de manière effective le registre d'immatriculation des entreprises conchyliques qui a été instauré par la loi en 2010. Un autre chantier qui pourrait aboutir à un système d'information géographique permettant de croiser les données économiques et juridiques des exploitations serait à amorcer.

En ce qui concerne la pisciculture, le comité interprofessionnel de l'aquaculture et les professionnels qui le composent souhaite développer les productions piscicoles marines et en eau douce. Avec 5 salariés et un budget de situé entre 1,2 et 1,8 M€, il fait preuve d'un grand dynamisme. Il a élaboré, en lien avec les administrations, un plan de progrès de la pisciculture en eau douce et le plan Poissons 2020. Il est nécessaire que l'État tienne ses engagements.

C'est pourquoi, la mission recommande de désigner la direction de l'eau et de la biodiversité et la direction de la pêche maritime et de l'aquaculture, pour copiloter le suivi de la mise en œuvre du plan de progrès de la pisciculture en eau douce.

Ce plan, déjà largement amorcé, implique un grand nombre de structures et il est indispensable que ces deux directions s'attachent à coordonner l'ensemble et à examiner tout particulièrement le financement des investissements qui marqueront la mise à niveau des piscicultures existantes avec les normes sanitaires et environnementales en vigueur. Le plan de progrès et le plan sanitaire sont à mettre en œuvre concomitamment.

La mission suggère également aux structures professionnelles, tant nationale que régionales, d'engager un processus de structuration afin de constituer un réseau animé par le CIPA. L'État devrait marquer son soutien au travers de crédits du FEAMP (mesure 50.c).

Agnès MOUCHARD
Administrateur civil
hors classe

Catherine de MENTHIERE
Ingénieur général des ponts,
des eaux et des forêts

Philippe GARO
Administrateur civil
hors classe

ANNEXES

Annexe 1 : Lettre de mission



MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE
ET DE L'ENERGIE

CGAAER / VP
12 MARS 2015
COURRIER / ARRIVÉE

*Le secrétaire d'Etat chargé des Transports,
de la Mer et de la Pêche*

Paris, le

n° 9 MARS 2015

Ref : D15004324

Messieurs les Vice-présidents,

L'organisation professionnelle des pêches maritimes et de la conchyliculture, créée par la loi et dotée d'un statut *ad hoc*, est structurée autour de comités nationaux, le Comité national des pêches maritimes et des élevages marins (CNP MEM) et le Comité national de la conchyliculture (CNC), de comités régionaux (14 CRPMEM, 7 CRC) et, dans le cas de la pêche, de 12 comités départementaux et interdépartementaux. Les comités des pêches maritimes, dans leur ensemble, comptent près de 200 salariés, avec un nombre de permanents chargés de missions variable selon les structures et dans le temps. Le budget du CNP MEM est d'environ 3 M d'euros en 2015. Le nombre total d'ETP des structures conchyliocoles est d'un peu moins de 80. Le budget du CNC est d'environ 2,5 M€. En matière de pisciculture, la profession est organisée au sein du Comité Interprofessionnel des Produits de l'Aquaculture (CIPA), créé en le 16 décembre 1997 et officiellement reconnu au titre de la législation sur les interprofessions agricoles.

Les professionnels interpellent régulièrement le gouvernement, et plus fortement depuis plusieurs mois, sur le financement de ces comités, indispensables à la gouvernance du secteur. Ils font état à la fois de recettes insuffisantes et de missions croissantes, notamment en raison des sollicitations grandissantes relatives aux politiques environnementales et à la concurrence des usages sur le littoral et en mer.

Par ailleurs, le rapport de bilan de la tutelle financière et comptable des comités régionaux des pêches établi par la Direction des pêches maritimes et de l'aquaculture (DPMA) pour 2014 témoigne, malgré une amélioration récente, de la fragilité de certains CRPMEM, tant dans le respect des obligations qui leur incombent (parfois mal connues), que dans la structure de leurs comptes. Pour ce qui est de la situation financière des comités de la conchyliculture, l'autofinancement varie entre 24 et 95 %. La dépendance de certaines structures vis-à-vis de financements externes peut être de nature à mettre en question le maintien de la totalité des effectifs.

Les réponses apportées par le gouvernement aux interpellations des professionnels mettent en avant, en premier lieu, des explications conjoncturelles. La fin de la programmation du Fonds européen pour la pêche (FEP) est difficile.

Monsieur Patrice PARISÉ
Vice-président Conseil général de l'environnement et du
Développement durable
Tour Séquoia
92655 LA DEFENSE CEDEX

Monsieur Bertrand HERVIEU
Vice-président du Conseil général de l'alimentation, de
L'agriculture et des espaces ruraux
251 rue de Vaugirard
75732 PARIS CEDEX 15

Dans le même temps, la mise en place du Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP) présente des délais incompressibles et des incertitudes, pour les comités, quant aux aides auxquelles ils vont pouvoir prétendre. A ce contexte de transition entre les deux fonds peuvent s'ajouter des problèmes de gestion et surtout des évolutions structurelles, qui méritent une expertise, et, le cas échéant, appellent des réponses.

Le financement des comités des pêches et de la conchyliculture est assuré, aux termes de la loi, par des cotisations professionnelles obligatoires (CPO) versées par tous les membres des professions représentées dans l'organisation professionnelle. Ces cotisations sont déconnectées du chiffre d'affaires des entreprises et des évolutions économiques du secteur.

La diminution régulière du nombre de navires de pêche se traduit mécaniquement par celle du produit des cotisations qu'ils payent aux comités des pêches et donc des ressources financières de ceux-ci. Les dernières augmentations des taux de cotisation ont été mal acceptées par la profession.

La loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche (LMAP) de juillet 2010 a prévu une nouvelle ressource pour le comité national des pêches, provenant du produit de la taxe sur les éoliennes en mer, dont l'utilisation est encadrée par la loi. Elle constitue une source financière potentielle réelle mais qui n'apporte pas une réponse à court terme à l'ensemble des comités.

S'agissant de la conchyliculture, les cotisations professionnelles sont assises sur l'importance des exploitations en termes de surfaces ou de linéaires concédés sur le domaine public maritime ; elles ne connaissent pas la même baisse que les CPO des comités des pêches maritimes.

Quelques premières pistes de travail ont été envisagées pour apporter des réponses à l'interpellation des comités.

- La DPMA, en lien avec le CNPMEM vient d'engager un travail pour mieux connaître l'évolution des niveaux de cotisations et subventions, et un état des lieux précis des impayés, pour un premier retour fin février 2015.

- Le CNPMEM a engagé un travail pour examiner, au sein des dépenses des comités, celles qui pourraient donner lieu à des dossiers au titre d'aides publiques, et notamment du FEAMP. Cette piste a tout son sens également dans le domaine de la conchyliculture et de la pisciculture.

- Par ailleurs, le regroupement de Régions dans le cadre de la loi NOTRE rendra obligatoire la fusion de certains comités régionaux des pêches : Haute Normandie et Basse Normandie, Poitou Charente et Aquitaine ; elle ne se traduira par des économies que si elles sont recherchées à cette occasion. Ce sujet n'a pas encore été abordé avec les professionnels. Pour ce qui est des comités régionaux de la conchyliculture, une évolution de ce type n'est pas obligatoire mais est également envisageable.

Dans ce contexte, je souhaite que le CGEDD et le CGAAER effectuent une mission conjointe, afin de réaliser un examen approfondi de la situation visant à :

- dresser un bilan de la situation des différents comités (pêche, conchyliculture, pisciculture, aux échelles nationale, régionale, départementale). Ce bilan s'attachera à mieux connaître les ressources de ces comités et les moyens qu'ils mobilisent, leurs évolutions, mais aussi à présenter les missions qu'ils exercent, en appréciant celles qui sont réglementaires, pour apprécier la nature de la charge croissante mise en exergue ;

- identifier et documenter leurs problèmes structurels, tant du côté des recettes et des dépenses, que de la gestion mise en œuvre ;

- proposer des améliorations possibles (amélioration de la gestion, meilleur ciblage des actions à conduire pour éviter l'éparpillement, mutualisation de certaines opérations...) mais aussi des évolutions structurelles, si nécessaire (y compris législatives), dans le financement des comités, les missions, la façon de les exercer, les ressources mobilisées. Le statut des élus, préoccupation

importante de la profession, sera également abordé, étant un sujet susceptible de conduire à des propositions législatives et qui comporte des enjeux financiers.

Une approche comparative pourra permettre d'identifier des améliorations possibles, en s'intéressant à l'organisation d'autres secteurs professionnels en France, voire au regard de l'organisation retenue dans d'autres Etats membres de l'UE.

Vous procéderez aux auditions qui paraîtront utiles, en particulier auprès des représentants professionnels des secteurs pêche et aquaculture. Vous pourrez bien entendu vous appuyer sur l'expertise de la DPMA, ainsi que sur celle des services déconcentrés.

Vous voudrez bien nous remettre votre rapport au plus tard le 15 juin prochain.

Je vous prie de croire, Messieurs les Vice-présidents, à l'assurance de ma considération distinguée.

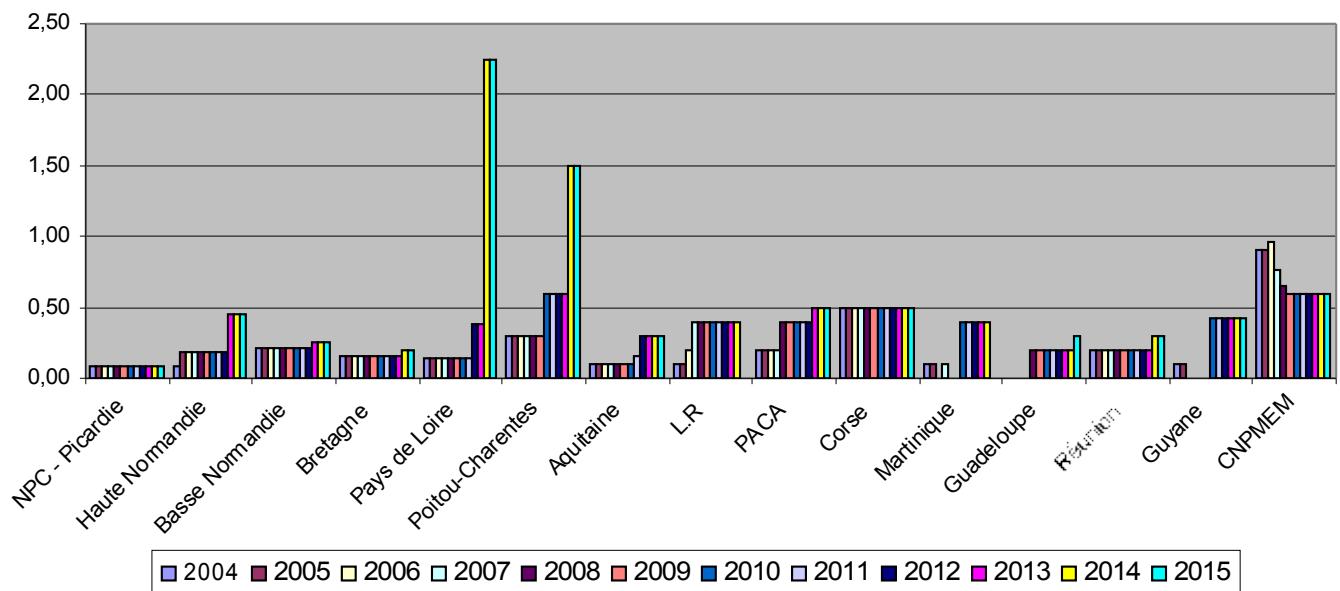


Alain VIDALIES

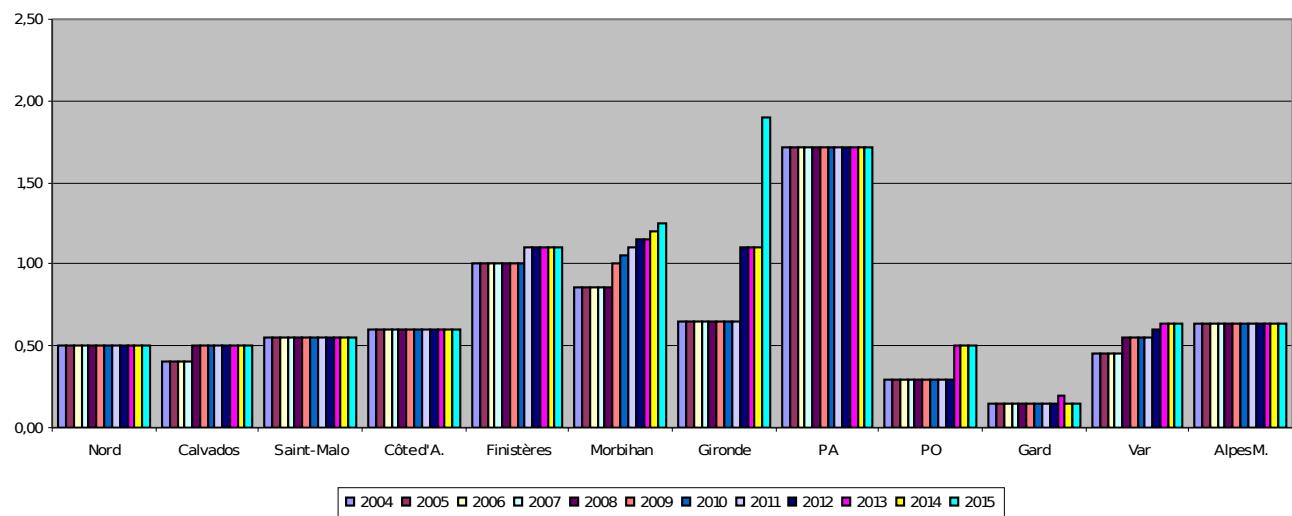
Annexe 2 : Comparatif des taux de CPO entre comités

Les taux de CPO Armateurs des comités départementaux sont, en grande majorité, supérieurs à ceux des comités régionaux.

Evolution du taux de CPO par comité régional ou national, entre 2004 et 2015



Evolution des taux de CPO des comités départementaux entre 2004 et 2015



Annexe 3 : Flux CPO et licences entre comités des pêches

TABLEAUX DES FLUX FINANCIERS 2014 ENTRE LE CNPMEM ET LES CRPMEM ET CDPMEM			
Nature des mouvements	CNPMEM	CRPMEM	CDPMEM
<i>Cotisation Professionnelle Obligatoire</i>			
CPO ARMATEURS		1 223 401 € →	
		919 673 € →	
CPO ELEVEURS *	6 448 € →	0 € ←	
* Titres de cotisation appelés par le CNPMEM depuis 2013	900 € →	450 € ←	
CPO PECHE à PIED	7 816 € ←	non connu ←	
	52 481 € ←		
<i>Subvention</i>			
CPO COMPLEMENTAIRE **	342 802 € →	non connu →	
** Premiers titres avec CPO complémentaire appelés début 2014			
<i>Cotisations Professionnelles (licences nationales)</i>			
Licences BAR	32 875 € →		
Licences coquilles Jacques, coquillages, crustacés, CMEA (estuaires et poissons amphihalins)	98 635 € ←	non connu →	
<i>Cotisations Professionnelles (licences régionales)</i>			
divers : ex licences Pêche à Pied	0 € ←	non connu →	

Source : données du CNPMEM (juillet 2015)

Annexe 4 : Organismes du secteur de la pisciculture

Différentes structures interviennent sur les secteurs de la pisciculture continentale ou marine.

- ADAPRA : Association pour le développement de l'aquaculture et de la pêche de Rhône-Alpes
- SPNF : Syndicat des pisciculteurs salmoniculteurs de Nord
- AFPPE : Association française des professionnels de la pisciculture d'étang
- STEB : Syndicat de la truite délevage de Bretagne
- SPSO : Syndicat des pisciculteurs du Sud-Ouest
- UNSAAEB : Union nationale des syndicats et associations des aquaculteurs en étangs et bassins
- APPED : Association de promotion du poisson d'étang de la Dombes
- SFAM : Syndicat français de l'aquaculture marine nouvelle
- FAREC : Fédération aquacole de la région Centre
- SMIDAP : Syndicat mixte pour le développement de l'aquaculture et de la pêche des Pays de Loire
- FLAC : Filière Lorraine d'aquaculture continentale
- SAFC : Syndicat des aquaculteurs de Franche-Comté
- SPSE : Syndicat des pisciculteurs du Sud-Est
- APAMN : Association de promotion de l'aquaculture Normandie Maine
- GDSAA : Groupement de défense sanitaire aquacole d'Aquitaine
- GDSAPC : Groupement de défense sanitaire aquacole Poitou-Charentes

Annexe 5 : Liste des personnes rencontrées

Nom Prénom	Organismes	Fonction	Date
Mme Cécile BIGOT	Direction des pêches maritimes et de l'aquaculture (DPMA)	Directrice	14/04/2015 08/6/2015
M Frédéric GUEUDAR-DELAHAYE	DPMA	Directeur	07/12/2015
Mme Laure TOURJANSKY	DPMA	Directrice adjointe	14/04/2015 08/6/2015
Mme Karine BRULE	DPMA	Sous-directrice de l'aquaculture et de l'économie des pêches	14/04/2015 08/6/2015
Mme Philippe de LAMBERT des GRANGES	DPMA	Sous-directeur des ressources halieutiques	14/04/2015 08/6/2015
M.Eamon MANGAN	Cabinet du secrétariat d'État chargé des transports, de la mer et de la pêche	Conseiller pêche et aquaculture	23/04/2015 24/09/2015
M. Jean-Luc AUBINEAU	Contrôle général économique et financier	Contrôleur général économique et financier des organisations professionnelles	19/5/2015
M. Didier BUREAU	Contrôle général économique et financier	Contrôleur général économique et financier de France Agri Mer	22/07/2015
M. Gérald VIAUX	Comité national de la conchyliculture (CNC)	Président	28/4/2015
M. Bruno GUILLAUMIE	CNC	Secrétaire général adjoint	28/4/2015
M. Marc LAMOTHE	CIPA	Président	12/5/2015
Mme Marine LEVADOUX	CIPA	Secrétaire générale	12/5/2015
M. Gérard ROMITI	CNP MEM	Président	18/5/2015
M. Hubert CARRE	CNP MEM	Directeur général	18/5/2015
M.Olivier LE NEZET	CRPMEM Bretagne	Président	21/5/2015
M. Jacques DOUDET	CRPMEM Bretagne	Conseiller juridique	21/5/2015
M. Pierre-Yves ANDRIEUX	DIRM Méditerranée	Directeur	04/6/2015
Mme Cécile MOLENAT	DIRM Méditerranée	Chef service économique	05/5/2015

Mme ELLUL	Préfecture région Languedoc-Roussillon	Sous-préfet en charge du littoral	05/6/2015
M Frédéric BUAT	DDTML 34	DML 34	05//6/2015
M. Christian MOLINERO	CRPMEM PACA	Président	04/6/2015
Mme Clara HENISSART	CRPMEM PACA	Directrice	04/6/2015
Mme PAGES	CRPMEM L-R	Directrice	05/6/2015
M. Daniel LEFEVRE	CRPMEM B-N	Président	09/6/2015
Mme Béatrice HARMEL	CRPMEM B-N	Directrice	09/6/2015
M. Patrick SANLAVILLE	DIRM NAMO	Directeur adjoint	21/5/2015
Mme Aurélia CUBERTAFOND	DIRM NAMO	Chef service économique	21/5/2015
M. Stéphane GATTO	DIRM MEMN	Directeur adjoint	18/6/2015
M Yannick POURCHAUX	CRPMEM H-N	Président	18/6/20
M.Olivier LE NEZET	CDPMEM 56	Président	19//6/2015
Mme Magali RICHARD	CDPMEM 56	SG	19/6/2015
M;Jean-Jacques TANGUY	CDPMEM 29	Président	19/6/2015
Mme Solenne LE GUENNEC	CDPMEM 29	SG	19/6/2015
M.Alain COUDRAY	CDPMEM 22	Président	19/6/2015
M. Pascal LECLER	CDPMEM 35	Président	19/6/2015
M. Jean-René ENILORAC	CRPMEM La Réunion	Président	19/6/2015
M. Jocelyn MEDAILLE	CRPMEM Guyane	Président	19/6/2015
M. Jean-Claude YOYOTTE	CRPMEM Guadeloupe	Président	19/6/201
M. Nicolas DIAZ	CRPMEM Guadeloupe	Directeur	19/6/2015
M. Philippe ILLIONET	ENIM	Directeur	23/6/2015
M. Eric LEVERT	DIRM Sud Atlantique	Directeur	30/6/2015
Mme Isabelle LACROIX	DIRM Sud Atlantique		30/6/215
M.Olivier LABAN	CRC Aquitaine	Président	30/6/2015
Mme Aurélie	CRC Aquitaine	Directrice	30/6/2015

LECANU			
M. Jean-Michel LABROUSSE	CDPMEM Gironde	Président	01/7/2015
Mme Céline LAFITTE	CDPMEM Gironde	Directrice	01/7/2015
M. Patrick LAFARGUE	CRPME Aqitaine	Président	01/7/2015
Mme Magali LASERRE	CRPME Aqitaine	Directrice	01/7/2015
M Louis TEYSSIER	CRC Normandie -mer du Nord	Président	02/7/2015
Mme Olga EUDES	CRC Normandie -mer du Nord	Assistant à la présidence	02/7/2105
M. Michel FOURNIER	CRPME Nord Pas de Calais	Vice Président	01/9/2015
Mme Delphine RONCIN	CRPME Nord Pas de Calais	Directrice	01/9/2015
M.Mehdi BOUCHELAGHEM	DIRM Manche est mer du Nord	Chef de la mission territoriale Nord-Pas-de-Calais-Picardie	01/9/2015
M François NADAUD	DDTML Pas de Calais	Délégué à la mer et au littoral	01/9/2015
M. Thierry MISSONNIER	FROM Nord	Directeur	01/9/2015
M. Philippe NOUE	CDPMEM Nord	Président	02/9/2015
M.Lionel HOUILLIER	DDTML Nord	Délégué à la mer et au littoral	02/9/2015
M. Goulven BREST	CRC Bretagne Nord	Président	11/9/2015
Mme Florence BOURHIS-MADEC	CRC Bretagne Nord	Directrice	11/9/2015
M Alain DREANO	CRC Bretagne Sud	Secrétaire général	11/9/2015
M Bernard TOBIE	CRC Bretagne Sud		11/9/2015
M. Jacques SOURBIER	CRC Pays de la Loire	Président	15/9/2015
Mme Marion PETIT	CRC Pays de la Loire	Directrice	15/9/2015
M. José JOUNEAU	CRPME Pays de la Loire	Président	15/9/2015
Mme Fanny BRIVOAL	CRPME Pays de la Loire	Secrétaire générale	15/9/2015
M. Eric SIGALAS	DDTML Charente maritime	Délégué à la mer et au littoral	17/9/2015
M. Michel CROCHET	CRPME Poitou-Charentes	Président	17/9/2015
Mme Laurie	CRPME Poitou-	Coordinatrice	17/9/2015

DURAND	Charentes		
M. Gérald VIAUX	CRC Poitou-Charentes	Président	18/9/2015
M. SUIRE		Président	18/9/2015
Mme Béatrice ABOLLIVIER	Préfecture de Charente maritime	Préfète	18/9/2015
M. Raynald VALLEE	DDTML Charente maritime	Directeur	18/9/2015
M François MITTHEAUD	DEB	Directeur	09/10/2015
M. ROMITI	CRPMEM Corse	Président	9/11/2015
M Didier GUERIAUX	DGAL	Sous-direteur de la santé et de la protection animale	05/11/2015

Annexe 6 : Liste des sigles utilisés

AAMP	agence des aires marines protégées
ANSES	agence nationale de sécurité sanitaire des aliments, de l'environnement et du travail
ARS	agence régional de santé
CEPRALMAR	centre d'études et de promotion des activités lagunaires et maritimes
CEREMA	centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement
CNC	comité national de la conchyliculture
CDPMEM	comité départemental des pêches maritimes et des élevages matins
CNPMEM	comité national des pêches maritimes et des élevages matins
CRPMEM	comité régional des pêches maritimes et des élevages matins
CNRS	centre national de la recherche scientifique
CPO	cotisation professionnelle obligatoire
COSTE	comité d'orientation scientifique et technique et d'évaluation
CPER	contrat de projets État/Région (anciennement contrats de plan État/Région)
CRC	comité régional de la conchyliculture
CREEA	centre régional d'expérimentation et d'application aquacole
CRH	centre de référence sur l'huître
DAM	direction des affaires maritimes
DEB	direction de l'eau et de la biodiversité
DDAF/DRAAF	direction départementale (régionale) de l'agriculture (de l'alimentation) et de la forêt
DDTM/DML	direction départementale des territoires et de la mer/ délégation à la mer et au littoral
DDPP	direction départementale de la protection des populations
DIRM	direction interrégionale de la mer
DPMA	direction des pêches maritimes et de l'aquaculture
DPM	domaine public maritime
DREAL	direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement
ENIM	établissement national des invalides de la marine
EPIC	établissement public à caractère industriel et commercial
ETP	équivalent temps plein
FAM	FranceAgriMer
FEAMP	fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche
FEP	fonds européen pour la pêche

FFP	France Filière Pêche
GIP	groupement d'intérêt public
HACCP	hasard analysis critical control point (analyse des dangers – points critiques pour leur maîtrise)
IFREMER	institut français de recherche pour l'exploitation de la mer
INRA	institut national de la recherche agronomique
ITAVI	institut technique de l'aviculture
IUEM/LEMAR	institut universitaire européen de la mer/laboratoire des sciences de l'environnement marin
MAAF	ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt
MEDDE	ministère de l'environnement, du développement durable et de l'énergie
MSA	mutualité sociale agricole
ONEMA	office national de l'eau et des milieux aquatiques
OP	organisation de producteurs
PCP	politique commune de la pêche
PLU	plan local d'urbanisme
REMI	réseau de contrôle microbiologique dans les coquillages
REPHY	réseau pour la surveillance du phytoplancton et des phycotoxines
SAGE	schéma d'aménagement et de gestion de l'eau
SCOT	schéma de cohérence territoriale
SMEL	syndicat mixte pour l'équipement du littoral
SMIDAP	syndicat mixte pour le développement de l'aquaculture et de la pêche en Pays de la Loire
UE	Union européenne

Annexe 8 : Les acteurs du secteur de la conchyliculture et leurs domaines d'intervention

SECTEUR DE LA CONCHYLICULTURE

