



**RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Mise en place d'un contingentement pour la pêche à la légine dans les Terres australes et antarctiques françaises

JUILLET 2023

Philippe **VINÇON**
Jeanne **DEVILLERS**

Loïc **LAISNÉ**

Jérôme **PEYRAT**

IGF
INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES



INSPECTION
GÉNÉRALE
DES AFFAIRES
MARITIMES



IGEDD
INSPECTION GÉNÉRALE
DE L'ENVIRONNEMENT ET
DU DÉVELOPPEMENT DURABLE



**RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

**Ministère délégué chargé des outre-mer
Secrétariat d'État chargé de la mer**

**INSPECTION GÉNÉRALE
DES FINANCES**

N° 2023-M-011-04

**INSPECTION GÉNÉRALE DE
L'ENVIRONNEMENT ET DU
DÉVELOPPEMENT DURABLE
N° 014873-01**

**INSPECTION GÉNÉRALE
DES AFFAIRES MARITIMES**

N° 2023-21

RAPPORT

MISE EN PLACE D'UN CONTINGENTEMENT POUR LA PÊCHE À LA LÉGINE DANS LES TERRES AUSTRALES ET ANTARCTIQUES FRANÇAISES

Établi par

PHILIPPE VINÇON
Inspecteur général
des finances

LOÏC LAISNÉ
Administrateur général des
affaires maritimes

JÉRÔME PEYRAT
Inspecteur général de
l'environnement et du
développement durable

JEANNE DEVILLERS
Inspectrice stagiaire
des finances

- JUILLET 2023 -

SYNTHÈSE

La légine est un poisson de l'Océan Austral dont la croissance lente et la maturité sexuelle tardive justifient une gestion précautionneuse des stocks, d'autant plus que **cette pêcherie est opérée dans la réserve naturelle des îles Crozet et Kerguelen** inscrite au patrimoine mondial de l'UNESCO.

Longtemps, la France a vendu ses droits de pêche des Terres australes et antarctiques françaises (TAAF) à des pays tiers. A partir des années 1990, le prix de la légine a augmenté à la suite de l'engouement asiatique, ce qui a suscité une intense pêche pirate entre 1996 et 2005, réduisant de plus d'un tiers le stock de légine. L'augmentation des moyens de surveillance français a permis d'y mettre un terme et la pêche illégale est aujourd'hui sous contrôle. **Depuis 1999, cette pêcherie est intégralement opérée par des armements français.**

La ressource de légine fait l'objet d'un suivi scientifique par le Muséum National d'Histoire Naturelle (MNHN) depuis 1978. La pêche est autorisée dans la limite des totaux admissibles de capture (TAC) arrêtés par la préfète des TAAF pour Crozet et Kerguelen. Pour limiter l'impact sur la biodiversité, seule la pêche à la palangre (ligne équipée d'hameçons), plus sélective et respectueuse des milieux marins, est autorisée et des critères de performance environnementaux encouragent les armements à réduire les captures accessoires d'oiseaux, de poissons et de légines juvéniles. Un contrôleur des pêches missionné par les TAAF est embarqué sur chaque navire pour assurer le respect des règles environnementales et la collecte de données scientifiques. Cette gestion environnementale s'inscrit dans un cadre international, la Convention pour la conservation de la faune et de la flore marines de l'Antarctique (CCAMLR).

Depuis 2011 est observé un faible taux de recrutement, c'est-à-dire un faible nombre d'entrées de nouveaux adultes dans la biomasse reproductrice. L'absence de campagne scientifique *ad hoc* récente ne permet pas d'estimer le taux de recrutement après 2015, faisant peser une incertitude sur les évolutions futures de la ressource. Si le taux de recrutement demeure au niveau actuel, la baisse du stock pourrait nécessiter de réduire les TAC. La priorité est donc de **financer avant la fin de cette année une campagne scientifique permettant de préciser les évolutions à venir de la ressource.**

Si l'impact de cette pêcherie sur l'écosystème est limité et s'améliore, **son bilan carbone est élevé** en raison de l'éloignement des zones de pêche et du faible rendement de la pêche à la palangre. Son amélioration dépend de nouveaux carburants (biocarburants ou hydrogène).

La France est le premier producteur mondial de légine australe (27% de la production en 2021) avec, pour la campagne 2022/2023, un quota de 5 950 tonnes de légine, pêché dans les zones économiques exclusives (ZEE) des îles Crozet et Kerguelen. Cette pêcherie représente 8% de la valeur ajoutée de la pêche française et génère le deuxième produit d'exportation de La Réunion en valeur, 115M€ en 2022. **Cette pêcherie est très rentable et c'est pourquoi la mission propose de ne plus lui octroyer de soutien public spécifique.**

Les droits de pêche représentent une recette importante des TAAF mais ont été plafonnés à 18,20€/kg de légine. Cela entraîne une moindre recette pour les TAAF (4,4M€ en 2022), totalement injustifiée puisqu'elle est d'autant plus importante que les cours de la légine sont élevés, ce qui est le cas depuis 2015 en dehors de la crise sanitaire. La mission recommande une **modification législative pour supprimer ce plafonnement des droits de pêche** au regard du coût pour l'Etat du contrôle de cette zone et du renouvellement du Marion Dufresne.

Rapport

En 2022, 41% de la légine française ont été exportés vers les Etats-Unis, 37 % vers la Chine et 15% vers d'autres pays asiatiques à des prix élevés (25,66€/kg) soit environ 80€/kg pour le consommateur. Il s'agit d'un marché de niche. Nos exportations sont très dépendantes de la bonne volonté politique chinoise et de la certification pêche durable du *Marine Stewardship Council* pour le marché américain. Ces deux marchés représentent 78% des ventes de légine française. **En conséquence, la prospection et le développement de nouveaux marchés en Europe et dans les pays du Golfe sont nécessaires pour permettre aux armements français de diversifier leurs débouchés commerciaux.**

La pêche de légine dans les TAAF est opérée par cinq armements français, dotés de huit navires. Ce sont les premiers armements de pêche français en chiffre d'affaires. **La pêche à la légine nécessite des investissements élevés et comporte des coûts fixes très importants.** Le coût des navires est passé de 10M€ en 2001 à 25 / 30 M€ aujourd'hui. Des bateaux sûrs sont indispensables dans ces zones dangereuses et isolées où un accident peut avoir des conséquences humaines et environnementales graves. Les coûts fixes représentent en moyenne 60% du produit d'exploitation des armements dont entre 20 et 35% de masse salariale. En effet, les marins sont bien rémunérés au vu des conditions de travail difficiles et de l'obligation d'embarquer au moins 50% de marins affiliés à l'établissement national des invalides de la marine (ENIM), le régime de sécurité sociale des gens de mer. Le carburant représente environ 6% du produit d'exploitation au vu de la distance à parcourir.

Les retombées sur l'économie de La Réunion sont structurellement limitées car les premières transformations (vidage, étêtage, équeutage) sont réalisées à bord des navires avant congélation du poisson. Toutefois, **des marges de progrès existent en formant davantage de marins à La Réunion, en développant les filières réparation de navires et en valorisant mieux les sous-produits de cette pêche.** Les investissements prévus dans les structures portuaires indispensables à cette filière (dock flottant voire quai si nécessaire) et l'ouverture du lycée de la mer seront essentiels pour accompagner cet essor.

Compte tenu des coûts fixes très importants et des investissements de long terme indispensables à cette activité, le seuil de rentabilité de la pêche à la légine est élevé. **Autoriser un trop grand nombre de navires ne permet à aucun acteur d'avoir un modèle économique durable.** Le contingentement, c'est-à-dire la limitation du nombre de navires autorisés à pêcher la légine, est donc un outil particulièrement adapté à cette pêche.

L'introduction d'un contingentement bénéficie du soutien de tous les armements. Au vu des données disponibles, le quota qui permettrait d'assurer durablement l'équilibre économique et le renouvellement de la flotte est estimé par la mission à 750 tonnes par navire. Comme les TAC pour Crozet et Kerguelen sont aujourd'hui de 5 950 tonnes, **un contingentement à huit bateaux constitue un maximum. Ce chiffre bénéficie d'un large soutien des opérateurs en place.**

Toutefois, ce niveau pourrait être trop élevé en cas de retournement de la conjoncture ou de baisse des TAC. Une limitation du nombre de bateaux présents dans une réserve naturelle permet également de réduire la pollution par les fumées, le bruit si préjudiciable aux mammifères marins et le risque d'accident. **Passer à sept bateaux permettrait donc d'améliorer la résilience des armements** mais aussi d'imposer un renouvellement accéléré des bateaux pour améliorer la sécurité des marins en renforçant les critères de sélection. Sept constitue un minimum car en-deçà, l'intégralité du TAC pourrait ne pas être pêchée.

L'arrêté de contingentement devra se fonder sur des données scientifiques, environnementales et socio-économiques objectives.

A terme, les quotas individuels transférables pourraient être testés dans cette pêche comme la vente aux enchères de quotas, pratiquée de façon intéressante au Chili. A ce jour, de telles évolutions qui nécessiteraient des modifications substantielles du code rural et de la pêche maritime, suscitent un rejet de la part des acteurs de la filière légine comme du monde de la pêche métropolitain.

LISTE DES PROPOSITIONS

Proposition n° 1 : Conserver l'objectif actuel de gestion visant à préserver une biomasse reproductrice à l'horizon de 35 ans supérieure ou égale à 60% de la biomasse reproductrice pré-exploitation. TAAF.

Proposition n° 2 : Réaliser avant la fin de cette année une campagne scientifique du MNHN et des TAAF afin d'estimer le recrutement des légines et donc l'évolution prévisible des deux totaux autorisés de capture (TAC) et la renouveler régulièrement. TAAF et MNHN.

Proposition n° 3 : A terme, se coordonner avec les scientifiques australiens afin d'harmoniser nos pratiques puisque les stocks de Kerguelen et de Heard sont connectés et de réaliser des économies en affrétant conjointement un navire. TAAF et MNHN.

Proposition n° 4 : Ne pas attribuer de financements publics à cette filière très rentable. DGAMPA et DGOM.

Proposition n° 5 : Encourager les opérateurs à développer de nouveaux marchés, notamment dans les pays du Golfe et en Europe. TAAF.

Proposition n° 6 : Inciter au renouvellement de la flotte en donnant plus de poids à l'âge des navires et en créant un critère d'amélioration de la sécurité des marins (*moon pool*, mise à l'abri des dispositifs de filage...) dans la sélection des candidats pour l'attribution des autorisations de pêche et la répartition des quotas. TAAF.

Proposition n° 7 : Encourager le SARPC à reprendre ses activités au service de la filière, notamment pour le développement de nouveaux marchés, les actions de formation, les investissements au service de la filière en bonne intelligence avec la pêche artisanale. Le SARPC doit devenir un interlocuteur des TAAF et des collectivités locales. TAAF et DMSOI.

Proposition n° 8 : Investir dans les structures portuaires indispensables à cette filière (quais et dock flottant). Grand port maritime de La Réunion en lien avec l'Union européenne, le SGAR et les collectivités locales.

Proposition n° 9 : Développer la formation pour disposer à La Réunion des compétences indispensables au développement de cette pêcherie à bord des bateaux, dans les industries de réparation navale, de transformation et de valorisation des sous-produits en optimisant les futures filières du lycée de la mer prévu pour 2025. DGAMPA/DMSOI en lien avec la région Réunion.

Proposition n° 10 : Déplafonner les droits de pêche versés au budget des TAAF. DGAMPA et DGOM.

Proposition n° 11 : Mettre en place un contingentement à sept ou huit navires pour garantir la durabilité de la pêcherie, 7 permettant une meilleure résilience des armements en cas de retournement de la conjoncture. TAAF en lien avec DGAMPA et DGOM.

Proposition n° 12 : Préparer l'arrêté de contingentement en concertation étroite entre les services des TAAF, ceux de la DGAMPA et le service juridique du MASA en s'appuyant sur les données environnementales et socio-économiques disponibles, et notamment de celles qui figurent dans le présent rapport.. TAAF, DGAMPA et SAJ du MASA.

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	1
1. LA LÉGINE AUSTRALE EST UN POISSON DE L'ÉCOSYSTÈME REMARQUABLE DES ÎLES CROZET ET KERGUELEN QUI NÉCESSITE UNE GESTION PRUDENTE.....	3
1.1. La légine australe est une espèce longévive qui se reproduit tardivement.....	3
1.2. Les zones économiques exclusives de Crozet et Kerguelen sont une réserve naturelle nationale classée au patrimoine mondial de l'Unesco	4
1.3. La France est signataire de la Convention pour la conservation de la faune et de la flore marine de l'Antarctique qui encadre les modalités de gestion de la pêche à Crozet et Kerguelen	4
2. MALGRÉ UNE GESTION PRUDENTE, LES STOCKS DE LÉGINES DE CROZET ET KERGUELEN SONT EN BAISSSE EN RAISON D'UNE REPRODUCTION INSUFFISANTE	6
2.1. La pêcherie de légine de Crozet et Kerguelen est récente mais a connu bien des vicissitudes, et en particulier une importante pêche illégale entre 1996 et 2004	6
2.2. La pêcherie de légine poursuit des objectifs ambitieux en matière de protection de la ressource.....	6
2.3. Les stocks de légines de Crozet et Kerguelen sont en diminution en raison de la baisse de la reproduction.....	8
3. LA PÊCHERIE DE LÉGINE A UN IMPACT CONTENU SUR LA BIODIVERSITÉ MAIS SON BILAN CARBONE EST À AMÉLIORER	11
3.1. Les captures d'oiseaux et de poissons sont maîtrisées	11
3.2. Le bilan carbone de la pêcherie est à améliorer	12
4. UNE PETITE PÊCHERIE LUCRATIVE CONTRÔLÉE PAR DES OPÉRATEURS FRANÇAIS QUI COMPORTE TOUTEFOIS DES FRAGILITÉS.....	13
4.1. La pêche à la légine a une rentabilité élevée mais fluctuante en fonction du prix de vente de la légine et de la parité euro/dollar	13
4.2. La production de légine est majoritairement exportée, ce qui rend les opérateurs dépendants des marchés américain et chinois	14
4.3. La pêche à la légine est exclusivement contrôlée par des opérateurs français ..	15
4.4. Une activité qui impose des investissements de long terme élevés et des coûts fixes importants	16
4.4.1. <i>Le coût des bateaux est en forte hausse</i>	<i>16</i>
4.4.2. <i>Les coûts fixes sont élevés, en particulier les coûts de personnel compte tenu de l'exigence et des dangers de cette pêche.....</i>	<i>16</i>
4.5. Les rendements de pêche sont en légère baisse à Kerguelen.....	17

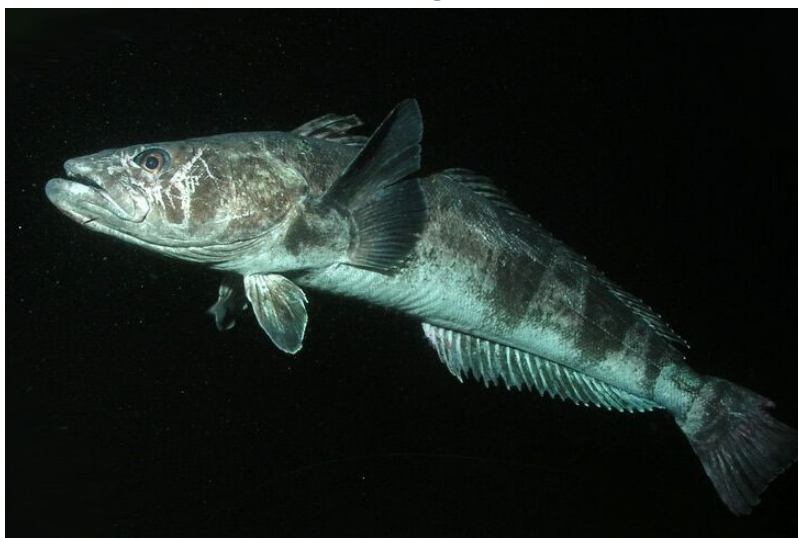
5. LA GESTION DE LA PÊCHERIE DE LÉGINE PERMET DE REMPLIR EFFICACEMENT SES OBJECTIFS DE POLITIQUE PUBLIQUE MAIS EST COMPLEXE ET A SOUVENT ÉTÉ CONTESTÉE AVEC SUCCÈS DEVANT LES TRIBUNAUX.....	18
5.1. Le plan de gestion de la pêche de légine australe dans les TAAF a des objectifs environnementaux, économiques et sociaux	18
5.2. Le respect du plan de gestion et le suivi scientifique de la ressource sont garantis par les contrôleurs de pêche embarqués sur chaque navire	19
5.3. La réglementation applicable dans les TAAF laisse une grande liberté à l'Etat dans l'organisation de la pêche mais est fragile juridiquement.....	20
5.4. La mise en œuvre du plan de gestion est complexe et ne donne pas assez de visibilité aux opérateurs.....	20
5.5. Cette pêche n'a plus de projet collectif et connaît des tensions avec la pêche artisanale locale	21
6. LES RETOMBÉES ÉCONOMIQUES DE LA PÊCHE À LA LÉGINE SUR L'ÉCONOMIE DE LA RÉUNION ET SUR LE BUDGET DES TAAF POURRAIENT ÊTRE AMÉLIORÉES	22
6.1. Des retombées structurellement limitées sur l'économie de La Réunion mais qui peuvent être améliorées.....	22
6.2. La contribution de la pêche au budget des TAAF est significative mais peut être augmentée au regard des dépenses engagées par l'Etat	23
7. UN CONTINGENTEMENT À SEPT OU HUIT NAVIRES ASSURE LA DURABILITÉ DE CETTE PÊCHERIE	23
7.1. L'entrée d'un trop grand nombre de navires met en danger la rentabilité des opérateurs rendant nécessaire la limitation du nombre de navires sous la forme d'un contingentement	23
7.2. La rédaction de l'arrêté de contingentement nécessite d'être fondée sur des éléments objectifs	25
7.3. D'autres choix que le contingentement peuvent être faits comme les quotas individuels transférables ou la mise aux enchères des quotas	26
CONCLUSION.....	27

INTRODUCTION

Par lettre du 2 janvier 2023, le Ministre délégué chargé des outre-mer et le Secrétaire d'État chargé de la mer ont confié à l'Inspection générale des finances (IGF), à l'Inspection générale de l'Environnement et du Développement durable (IGEDD) et à l'Inspection générale des Affaires maritimes (IGAM) une mission portant sur la mise en place d'un contingentement pour la pêche à la légine dans les Terres australes et antarctiques françaises (TAAF).

La mission fait suite à l'annulation partielle du plan de gestion 2019-2025 de la pêcherie de légine australe dans les zones économiques exclusives (ZEE) de Crozet et Kerguelen par le tribunal administratif de La Réunion le 14 mars 2022, qui a permis l'entrée dans la pêcherie pour la campagne de pêche 2022/2023 d'un huitième navire et donc d'un cinquième armement. Dans la lettre de cadrage du 7 avril, la mission a proposé aux commanditaires d'étudier l'opportunité et les modalités de la mise en place d'un contingentement, c'est-à-dire d'une limitation du nombre de navires autorisés dans la pêcherie, au regard de l'évolution prévisible de la ressource et des règles de protection de la biodiversité, du modèle économique des entreprises et des perspectives du marché de la légine. Elle a également proposé d'identifier des alternatives possibles.

Illustration 1 : Légine australe



Source : Cap Bourbon.

La mission a rencontré les cabinets des ministres commanditaires et la préfète des TAAF, l'ensemble des administrations centrales concernées, les scientifiques du Muséum national d'histoire naturelle (MNHN) qui suivent la dynamique de la population de légines de Crozet et Kerguelen depuis 1978 ainsi que les spécialistes de la déprédation pour mieux comprendre les déterminants de l'évolution du stock de légine des TAAF. La mission a bénéficié des résultats de l'étude comparative internationale menée par les services du Trésor en Argentine, en Australie, au Chili, en Chine, en Corée du Sud, aux Etats-Unis et au Japon.

La mission s'est rendue à La Réunion du 17 au 21 avril. Même si cette île est à 3 000 km des îles Crozet et Kerguelen, c'est là que se concentrent tous les armements léginiers et tous les acteurs de cette filière en raison de l'obligation de débarquement de la légine australe avant son expédition dans les pays consommateurs.

Rapport

Illustration 2 : Distances séparant les îles australes de La Réunion



Source : <https://francoislepageunprojetphotographique.wordpress.com/a-propos/carte-globe-eps/>.

A La Réunion, la mission a auditionné tous les armements léginiers et les acteurs de la pêche locale. Elle a également rencontré la préfète et les services des TAAF, le préfet de La Réunion, les représentants du conseil départemental et du conseil régional, le représentant des forces armées, les responsables portuaires, les juges du tribunal administratif de Saint-Denis, le président de la CCI et le directeur de l'école d'apprentissage maritime.

Les travaux ont donné lieu à la rédaction du présent rapport de synthèse qui comporte douze propositions précisant les administrations chargées de leur mise en œuvre et de onze annexes :

- ◆ Une annexe sur le contexte environnemental de la pêche dans les TAAF et les engagements pris par la France dans les enceintes internationales ;
- ◆ Une annexe sur l'analyse de l'état de la ressource de légine et de l'évolution prévisible des totaux admissibles de captures (TAC) ;
- ◆ Une annexe sur l'étude comparative internationale des principaux pays producteurs et consommateurs de légine ;
- ◆ Une annexe sur les retombées économiques de la pêche à la légine à La Réunion ;
- ◆ Une annexe sur les recettes et les dépenses générées par la filière légine pour la puissance publique ;
- ◆ Une annexe sur les personnes rencontrées ;
- ◆ Une annexe sur les acronymes et les concepts utilisés dans ce rapport.

La première partie du rapport détaille les spécificités de la réserve naturelle de Crozet et Kerguelen (1), l'évolution des stocks de légine (2), l'impact de cette pêcherie sur l'écosystème et le bilan carbone de la pêcherie (3). La seconde partie aborde le modèle économique des armements (4), décrit le plan de gestion et le résultat des recours juridiques (5), les retombées de cette pêcherie sur l'économie de La Réunion et le budget des TAAF (6) avant de détailler le niveau du contingentement proposé, de préciser les données scientifiques, environnementales et économiques permettant de fonder l'arrêté de contingentement et d'évoquer les alternatives possibles (7).

1. La légine australe est un poisson de l'écosystème remarquable des îles Crozet et Kerguelen qui nécessite une gestion prudente

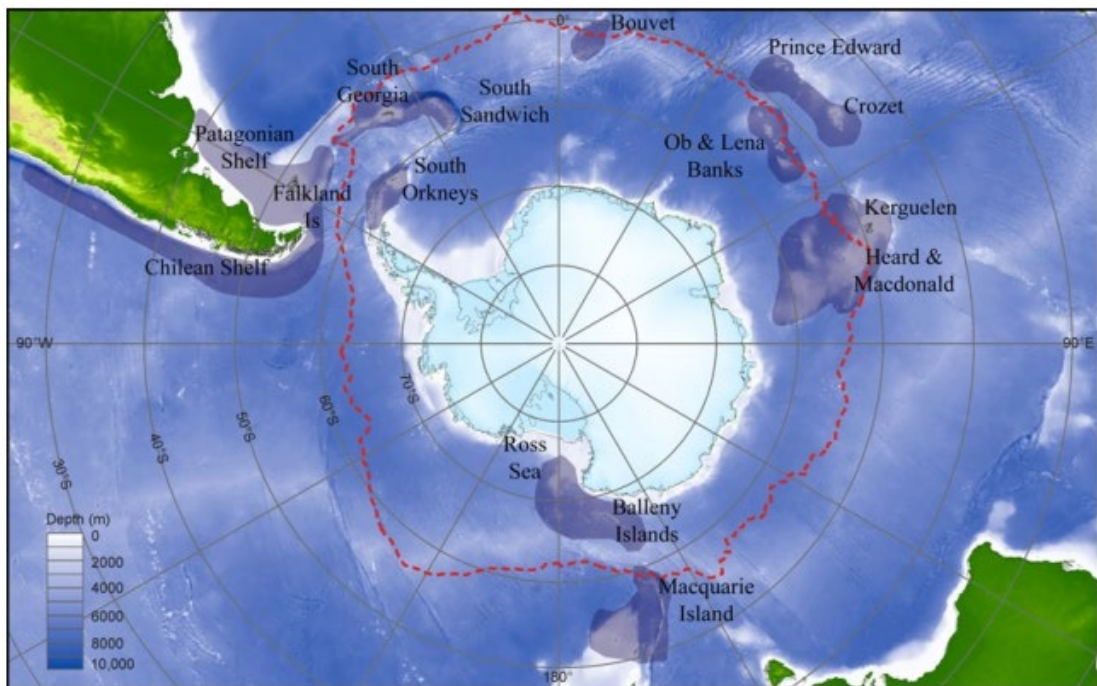
1.1. La légine australe est une espèce longévive qui se reproduit tardivement

La légine australe (*Dissostichus eleginoides*) est une espèce de poisson des eaux froides subantarctiques qui peut vivre plus de 50 ans. Sa croissance est lente, son taux de fécondité relativement bas et sa maturité sexuelle tardive (50% des mâles l'atteignent entre six et dix ans, et 50% des femelles entre dix et treize ans). Ces caractéristiques la rendent vulnérable aux prélèvements et nécessitent une gestion prudente des stocks. Deux espèces de légines, la légine australe et la légine antarctique, sont commercialisées sans distinction sous la dénomination légine. Seule la légine australe est présente dans les eaux de Crozet et Kerguelen.

Les larves de légines puis les juvéniles vivent en surface et à faible profondeur avant de migrer progressivement vers des eaux plus profondes. Les adultes vivent entre 1 200 et 2 500 mètres de profondeur.

Les légines sont sédentaires et ne vivent que dans des écosystèmes très particuliers. Cette forte sédentarité n'empêche pas un brassage entre les populations de la zone subantarctique qui sont génétiquement indifférenciées.

Illustration 3 : Distribution géographique de la légine australe
(En rouge le front polaire zone de rencontre entre les eaux antarctiques et subantarctiques)



Source: Collins et al. « The Patagonian toothfish. Biology, ecology and fishery », 2010.

1.2. Les zones économiques exclusives de Crozet et Kerguelen sont une réserve naturelle nationale classée au patrimoine mondial de l'Unesco

La réserve naturelle nationale des Terres australes françaises a été créée en 2006. Elle englobe depuis son extension en 2022 l'ensemble des parties terrestres de l'archipel de Crozet, des îles Kerguelen et des îles Saint-Paul et Amsterdam ainsi que leur zone économique exclusive (ZEE), soit 1,6 millions de km², trois fois la surface de la France métropolitaine. **Cela en fait la plus grande aire marine protégée française, qui permet à notre pays de dépasser l'engagement pris dans le cadre européen de porter à 30% la part des espaces maritimes et terrestres protégés d'ici 2030.** Environ le quart de la réserve (375 000 km²) est placé en zone de protection renforcée, interdite à toute activité industrielle ou commerciale, pêche incluse. Dans le reste de la réserve, la pêche n'est autorisée que dans le cadre défini par la préfète des Terres australes et Antarctiques françaises (TAAF). Pour limiter l'impact sur la biodiversité, certaines techniques de pêche comme le chalut de fond sont interdites.

Le 5 juillet 2019, les Terres et mers australes françaises ont été inscrites au patrimoine mondial de l'Humanité au titre de leur patrimoine naturel. La zone inscrite couvre les îles de Saint-Paul et Amsterdam, les îles Kerguelen, l'archipel de Crozet ainsi que l'ensemble de la réserve naturelle nationale dans ses limites de 2016, soit 673 000 km². L'inscription de cette zone a été faite au titre de son importance esthétique et de sa biodiversité exceptionnelle. Elle abrite la plus grande concentration d'oiseaux au monde, une importante diversité d'oiseaux et de mammifères marins, huit espèces endémiques, et constitue une zone de productivité marine indispensable à l'alimentation et à la reproduction de nombreuses espèces.

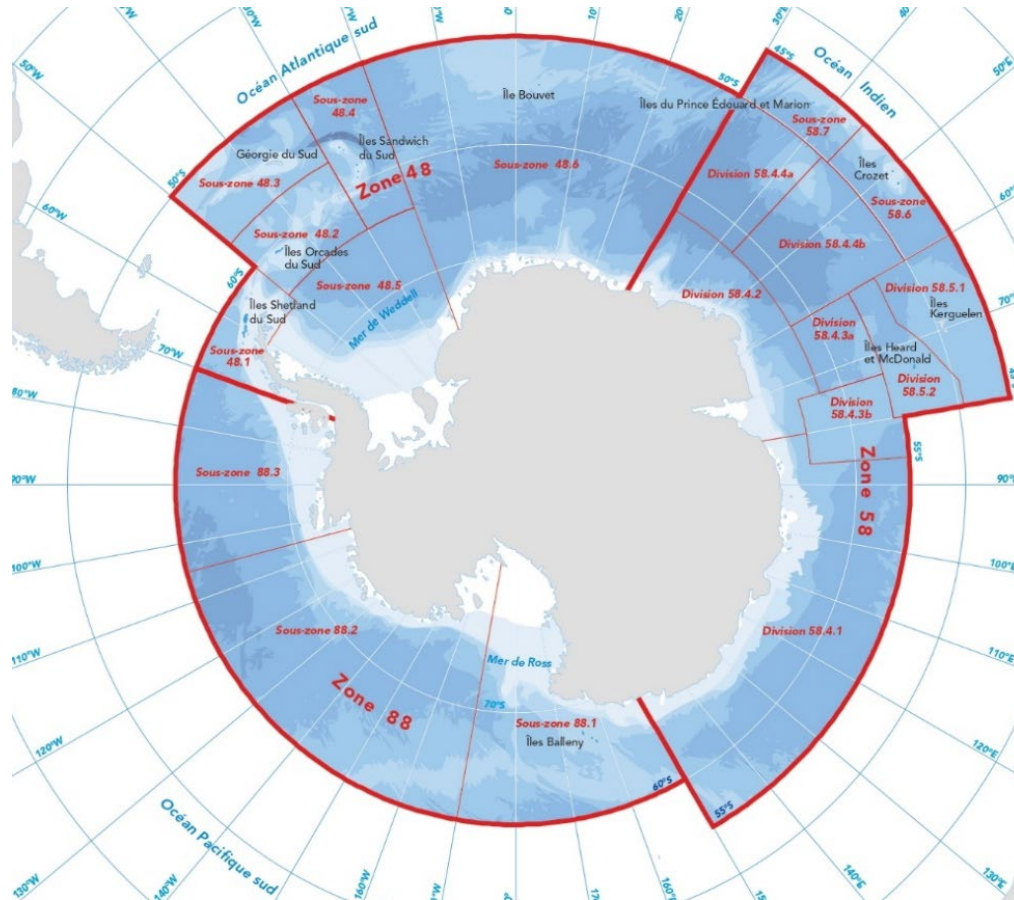
1.3. La France est signataire de la Convention pour la conservation de la faune et de la flore marine de l'Antarctique qui encadre les modalités de gestion de la pêche à Crozet et Kerguelen

La Convention pour la conservation de la faune et de la flore marine de l'Antarctique (CCAMLR) a été signée en 1980 dans le cadre du Système du traité sur l'Antarctique. Entrée en vigueur en 1982, elle vise à préserver la faune, la flore, et les écosystèmes marins de l'Antarctique. Elle compte 26 États membres et 10 États adhérents qui ne prennent pas part au processus de décision. La zone de la Convention couvre près de 10% des océans du globe et s'étend sur une surface de 35 716 100 km² (soit 65 fois la surface de la France)

La CCAMLR suit l'état de la vie marine et des écosystèmes de l'Antarctique, et encadre la pêche dans la zone sur avis de son Comité scientifique. Les pêches de la légine australe, de la légine antarctique, du poisson des glaces et du krill antarctique sont réglementées par des totaux admissibles de capture (TAC), des limites de taille, de zones et de périodes de pêche, afin de garantir la durabilité à long terme des espèces exploitées.

La zone CCAMLR comprend des eaux internationales ainsi que les ZEE des îles Crozet et Kerguelen, des îles sud-africaines Marion et Prince Edward, des îles australiennes Heard et McDonald, et des îles britanniques de Géorgie du Sud et Sandwich du Sud. Il existe actuellement douze pêcheries de légine en zone CCAMLR, cinq dans les ZEE et sept dans les eaux internationales. Le volume de capture y est limité à quelques centaines de tonnes sauf en mer de Ross où il a été fixé en 2021 à 3 000 tonnes de légine.

Illustration 4 : Zone de la CCAMLR



Source : CCAMLR.

Les décisions de la CCAMLR sont prises par consensus, et deviennent obligatoires pour tous les Etats membres à l'exception de la France et de l'Afrique du Sud qui ont fait valoir la Réserve du Président lors de l'adoption de la Convention, ce qui leur permet de pouvoir s'affranchir de ses décisions, même si, en pratique, ce droit n'a pas été invoqué jusqu'à présent.

Cette enceinte est marquée depuis une dizaine d'années par une forte opposition entre les Occidentaux, d'une part, et les Russes et les Chinois, d'autre part. Ces derniers sont intéressés par les ressources alimentaires importantes que recèle la zone et souhaitent en conserver l'accès potentiel en limitant la création d'aires marines protégées et en restreignant les prétentions des autres puissances.

La Russie a invoqué en 2021 des motifs scientifiques pour bloquer la pêche britannique en Géorgie du Sud pour des raisons liées de fait à la crise ukrainienne. Les Britanniques ont pêché leur quota en respectant les mesures de conservation de la CCAMLR, mais cette pêche reste illégale, faute d'avoir fait l'objet d'un consensus sur la fixation d'un TAC (vêto russe). Un blocage similaire ne pourrait être exercé contre la France dans sa ZEE du fait de la Réserve du Président, mais la Russie bloque depuis 2019 les pêcheries exploratoires française, japonaise, coréenne, australienne et espagnole en zone internationale. L'inscription de nouveaux navires français pour la pêche en mer de Ross semble ainsi compromise.

Au total, 11 076 tonnes de légine australe et 4 134 tonnes de légine antarctique ont été pêchées en zone CCAMLR lors de la campagne 2020/2021, soit plus de 50% de la légine pêchée dans le monde. La légine pêchée hors CCAMLR provient principalement d'Argentine, du Chili, des îles Malouines (Royaume-Uni) et de l'île Macquarie (Australie). **Les ZEE de Crozet et Kerguelen abritent les plus importantes populations de légines australes au niveau mondial et représentent environ le quart de la production totale de légine australe.**

2. Malgré une gestion prudente, les stocks de légines de Crozet et Kerguelen sont en baisse en raison d'une reproduction insuffisante

2.1. La pêcherie de légine de Crozet et Kerguelen est récente mais a connu bien des vicissitudes, et en particulier une importante pêche illégale entre 1996 et 2004

Dans les années 1970 et 1980, la France n'a pas directement exploité les ressources halieutiques des ZEE de Crozet et Kerguelen et a vendu à des navires soviétiques des autorisations de pêche au poisson des glaces, au colin austral et au colin de Kerguelen. Avant la création de la ZEE française en 1978, les stocks de poissons n'étaient pas suivis et ont été surexploités. Ils ont continué à diminuer malgré la mise en place de totaux admissibles de capture (TAC) à la fin des années 1970. Les légines n'étaient alors que des captures accessoires valorisées en farine de poisson pour l'alimentation animale.

Au cours des années 1990, la légine est devenu un poisson recherché sur le marché asiatique, entraînant une hausse des prix et le **développement d'une intense pêche pirate entre 1996 et 2004** dans les ZEE de Crozet puis de Kerguelen. Au cours de cette période, 40 000 tonnes de légines auraient été illégalement prélevées à Kerguelen, et au moins 20 000 tonnes à Crozet. La pêche illégale est jugulée au milieu des années 2000 grâce à l'augmentation des moyens français de surveillance militaire en coopération avec les partenaires australiens et sud-africains, au développement du contrôle satellitaire, au renforcement des sanctions, et à la mise en place d'un système de traçabilité des légines sur le marché. Le dernier navire pirate a été dérouté en 2013. Les dommages sur les stocks se font encore ressentir.

Alors que la biomasse du stock reproducteur de légine avant exploitation c'est-à-dire avant 1995, est estimée à 230 140 tonnes pour Kerguelen et 50 940 tonnes pour Crozet, elle est évaluée en 2021 à 156 450 tonnes pour Kerguelen et 34 690 tonnes pour Crozet, soit une baisse globale de la ressource de 38% en 26 ans selon les estimations du MNHN.

2.2. La pêcherie de légine poursuit des objectifs ambitieux en matière de protection de la ressource

La pêche à la légine à Crozet et Kerguelen est très contrôlée afin de préserver la ressource. Les quantités prélevées annuellement sont limitées par des TAC, distincts pour les deux ZEE, qui sont relativement stables : ils ont varié entre 5800 et 6500 tonnes entre 2000 et 2021. Les TAC sont fixés par arrêté de la préfète des TAAF, sur la recommandation scientifique du Museum national d'Histoire naturelle (MNHN), qui s'appuie sur le modèle validé par la CCAMLR pour évaluer les stocks. **Le développement d'une pêche très contrôlée a contribué à la disparition de la pêche pirate et à la conservation des écosystèmes.**

Les TAC sont fixés pour une durée de trois ans dans l'objectif de conserver dans chaque ZEE une biomasse reproductrice à l'horizon de 35 ans, supérieure ou égale à 60% de la biomasse reproductrice pré-exploitation. Le calcul des TAC tient compte des incertitudes de la modélisation, de la déprédation et des risques de pêche illégale.

Pour la campagne de pêche 2022/2023, le TAC à Kerguelen est de 5 020 tonnes avec un prélèvement total estimé à 5 318 tonnes, soit 2,3% de la biomasse reproductrice (156 450 tonnes). La biomasse reproductrice correspond à 67,9% de son niveau pré exploitation. Le TAC à Crozet est de 930 tonnes pour un prélèvement total estimé à 1 339 tonnes soit 3,8% de la biomasse reproductrice (34 690 tonnes). Ces prélèvements intègrent la déprédation (Cf. § 4.5), particulièrement importante à Crozet. La biomasse reproductrice de légine de Crozet en 2021 était à 68% de son niveau pré exploitation.

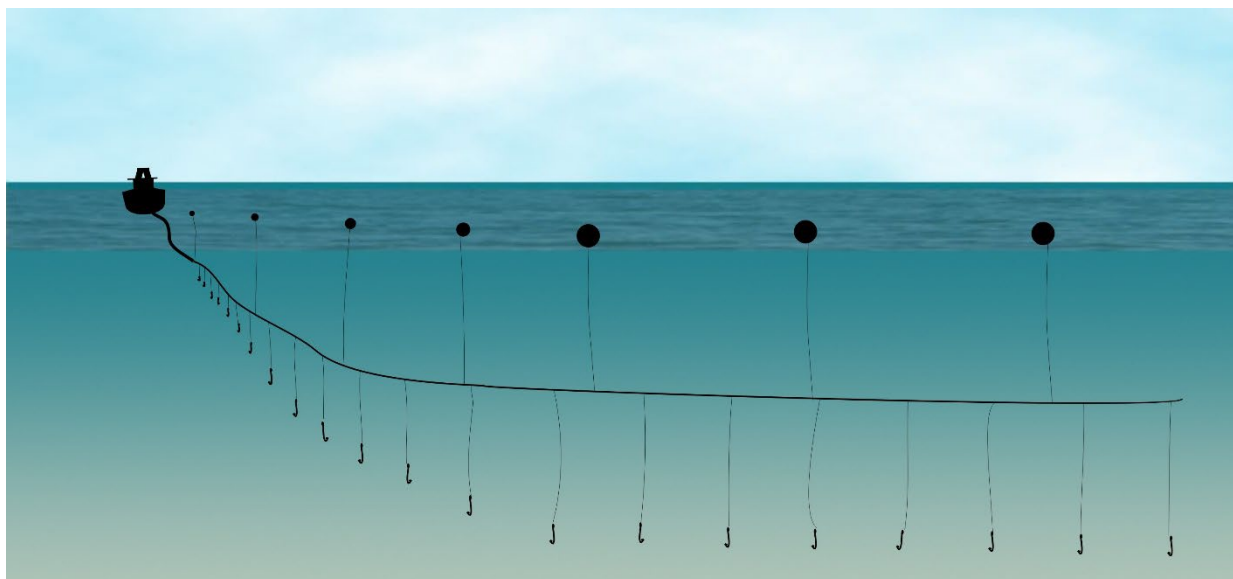
La France est le premier producteur de légine australe dans le monde. En 2021, sa part a atteint 27%, devant l'Argentine, l'Australie, le Royaume-Uni, la Corée et le Chili.

L'objectif de conservation retenu par la France est plus ambitieux que celui fixé par la CCAMLR puisqu'il vise à conserver la biomasse reproductrice à 60% de son niveau pré-exploitation contre 50% dans la zone CCAMLR. Cette prudence semble nécessaire au vu de l'incertitude entourant l'évaluation des stocks et leurs évolutions futures. Elle a permis d'éviter des fluctuations de TAC comme en Australie¹ ou une surexploitation de la ressource qui a fragilisé les pêcheries chilienne et argentine. Un abaissement de l'objectif de gestion ne générerait qu'une augmentation très temporaire des TAC en prenant le risque de fragiliser la ressource et l'avenir de la pêche.

Proposition n° 1 : Conserver l'objectif actuel de gestion visant à préserver une biomasse reproductrice à l'horizon de 35 ans supérieure ou égale à 60% de la biomasse reproductrice pré-exploitation. TAAF.

Les contraintes d'exercice de la pêche permettent une protection supplémentaire de la ressource et de son écosystème. La légine est pêchée exclusivement à la palangre, une technique de pêche plus sélective et respectueuse des fonds marins que le chalut.

Illustration 5 : Pêche à la palangre



Source : Ecomare/Oscar Bros.

Afin de limiter le prélèvement de jeunes légines, une profondeur minimale de pêche a été fixée à 500 mètres de profondeur et les navires ont une obligation de déplacement quand les captures de légines de moins de 60 cm dépassent 10% des captures sur la palangre. Afin d'éviter une concentration de l'effort de pêche sur les zones les plus productives, un seul navire peut être présent par secteur de pêche. Les navires doivent changer de secteur tous les dix jours pour assurer une répartition équitable des secteurs les plus productifs. Au maximum sept navires peuvent être présents simultanément en pêche afin de gérer ces déplacements.

¹ Entre 2014 et 2022, les TAC ont fluctué entre 4 410t et 2 510t en Australie alors qu'en France, ils sont restés compris 5 915t et 6 350t sur la même période.

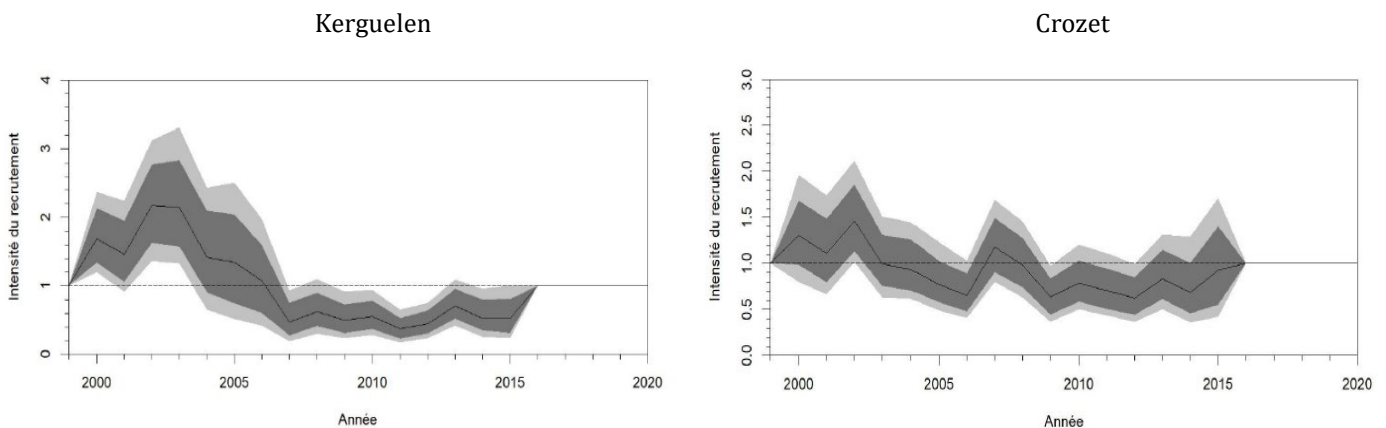
La pêche de légine française a été labellisée pêche durable par le *Marine Steward Council (MSC)*, en 2013 pour Kerguelen et en 2017 pour Crozet. Cette association environnementale labellise les pêcheries qui préservent la ressource, limitent leur impact sur l'écosystème et disposent d'un système de gestion durable. Ce label apporte une plus-value commerciale importante et facilite l'accès aux marchés à l'export, notamment aux Etats-Unis.

2.3. Les stocks de légines de Crozet et Kerguelen sont en diminution en raison de la baisse de la reproduction

L'évolution des stocks de légine dépend du recrutement, c'est-à-dire de l'entrée de nouveaux reproducteurs dans la population. Un taux de recrutement de 1 correspond à une population à l'équilibre où le nombre de reproducteurs entrants compense celui des sortants. Si le taux de recrutement est inférieur à 1, la population se renouvelle plus lentement, entraînant une baisse du nombre de jeunes individus et un vieillissement de la population.

Après des taux de recrutement largement supérieurs à 1 entre 2000 et 2007, des niveaux de recrutement inférieurs à 1 sont observés entre 2007 et 2015. Une tendance similaire est rapportée dans les ZEE britanniques et australiennes. Depuis 2011, une tendance à une légère augmentation est observée mais les taux restent inférieurs à 1.

Graphique 1 : Intensité estimée du recrutement à Kerguelen et Crozet entre 2000 et 2015



Source : MNHN, « Recommandation scientifique de la pêche de légine australe des zones économiques exclusives des îles Kerguelen et de l'archipel de Crozet », 2022.

Le taux de recrutement annuel n'a pu être évalué que jusqu'en 2015, car il est estimé en étudiant des spécimens capturés par la pêche commerciale, qui sont âgés d'au moins six ou sept ans. Actuellement, un programme d'ampleur est financé par les TAAF pour affiner l'estimation des taux de recrutement passés.

Les modèles d'estimations du taux de recrutement sont récents et, si les tendances observées sont robustes, les amplitudes de variation comportent des incertitudes. La mise en place de campagnes scientifiques annuelles d'évaluation du recrutement comme le font les Britanniques et les Australiens, permettrait d'affiner nos estimations. Ces campagnes permettraient d'étudier de jeunes légines de quatre à cinq ans qui vivent entre 0 et 500 mètres de profondeur. La réalisation de ce type de campagne est particulièrement importante dans la ZEE de Kerguelen qui abrite une importante population de juvéniles, qui semble alimenter la ZEE australienne de Heard Island.

La baisse du niveau de recrutement depuis 2007 devrait générer une baisse du niveau des stocks en-dessous de l'objectif de gestion dans les années à venir, quel que soit l'effort de pêche appliqué (Cf. graphique 3). Plusieurs scénarios d'évolution des populations sont envisagés selon l'évolution du taux de recrutement.

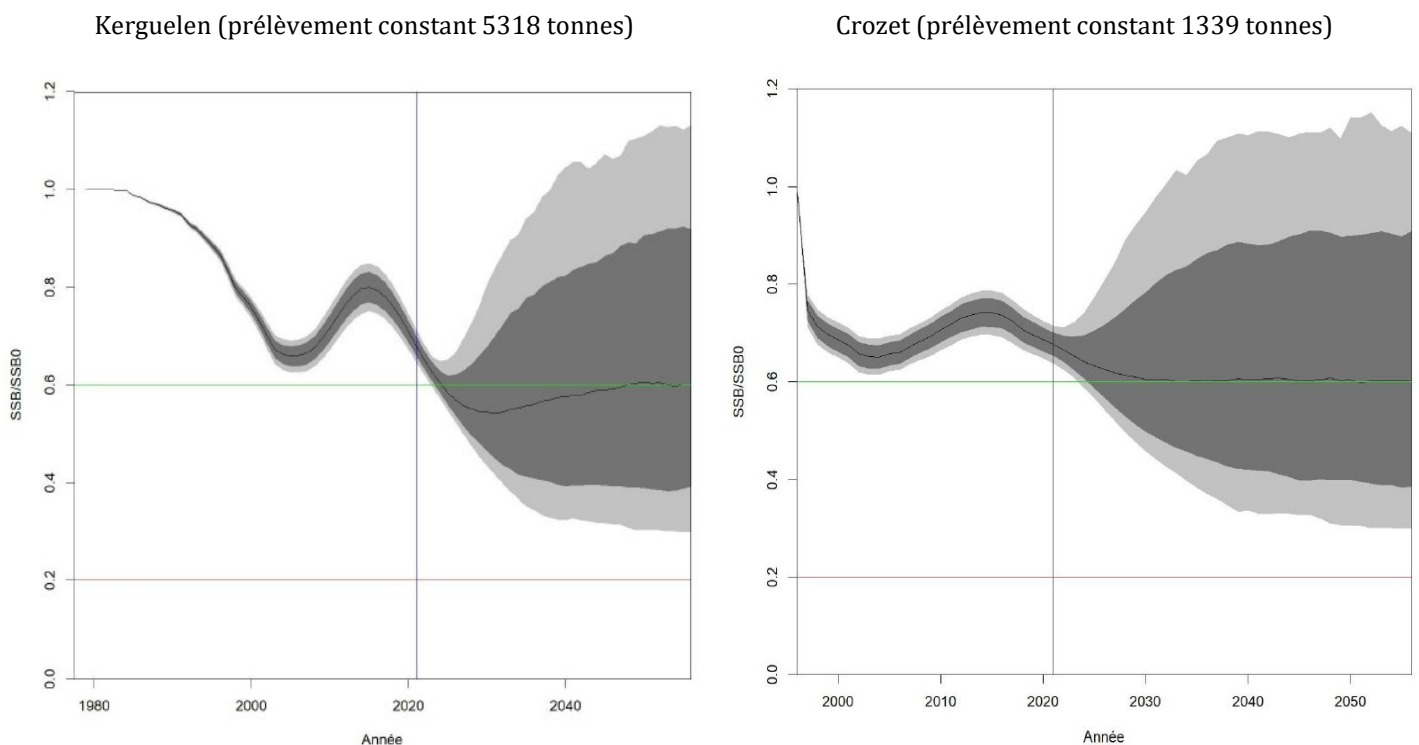
Rapport

Par rapport à la biomasse reproductrice qui existait avant l'exploitation, les populations de légines de Crozet et Kerguelen ont connu une forte baisse jusqu'au milieu des années 2000 du fait de la pêche illégale, puis une augmentation grâce à la suppression de la pêche illégale et à une gestion prudente de la pêcherie. Elles connaissent une diminution depuis le milieu des années 2010 du fait du faible recrutement, qui va se poursuivre dans les prochaines années, comme dans les ZEE australiennes et britanniques.

Le modèle actuel de calcul des TAC fait l'hypothèse d'une augmentation du taux de recrutement à 1 pour les 35 prochaines années. Dans ce scénario optimiste, l'objectif de gestion à l'horizon 35 ans pourrait être atteint en maintenant des TAC constants malgré les fortes incertitudes entourant cette modélisation, et un passage temporaire sous l'objectif de gestion dans le cas de Kerguelen.

Ces scénarios modélisés par le MNHN sont conformes à l'objectif de gestion mais comportent de fortes incertitudes quant à l'évolution future des stocks. Avec un intervalle de confiance de 80%, les stocks pourraient se trouver en 2060 entre 40 et 90% de leurs niveaux pré-exploitation, et entre 30 et 120% avec un intervalle de confiance de 95%.

Graphique 2 : Modélisation de l'évolution des stocks de légine australe de la ZEE de Kerguelen et Crozet à prélèvements constants.
(Intervalles de confiance 80% en gris foncé et 95% en gris clair)

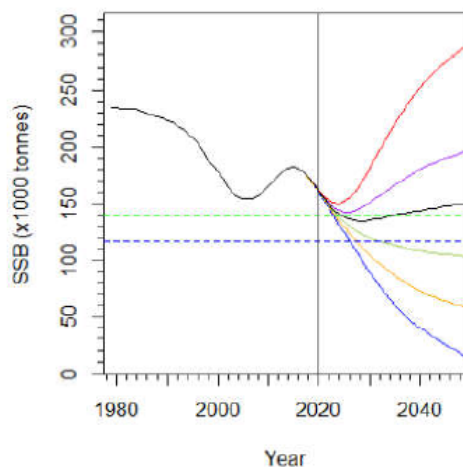


Source : MNHN, « Recommandation scientifique de la pêcherie de légine australe des zones économiques exclusives des îles Kerguelen et de l'archipel de Crozet », 2022.

Si le taux de recrutement demeure à son niveau actuel inférieur à 1, l'objectif de gestion ne sera pas atteint à TAC constants. Le graphique ci-dessous présente l'évolution de la population en fonction du taux de recrutement à Kerguelen. Un taux inférieur à 1 amène le stock d'adultes reproducteurs durablement en-dessous 60% de son niveau avant exploitation, et même en-dessous de 50%, qui est le seuil préconisé par la CCAMLR. Une telle baisse des stocks pourrait nécessiter de revoir l'objectif de gestion et de réduire les TAC.

Rapport

Graphique 3 : Biomasse reproductrice estimée à Kerguelen en fonction du recrutement
(bleu 0,4 ; jaune 0,6, vert 0,8 ; noir 1 ; violet 1,2 et rouge 1,6)
En pointillé vert l'objectif de gestion à 60%, en pointillés vert l'objectif à 50% en bleu



*Source: Massiot-Granier, Landru, Péron « Updated stock assessment model for the Kerguelen Island EEZ Patagonian toothfish (*Dissostichus eleginoides*) fishery in Division 58.5.1 for 2021 », 2021.*

D'après le MNHN, il est probable que le niveau des stocks ne permette au mieux que le maintien des TAC dans les prochaines années, voire nécessite une baisse. L'Australie mène des campagnes scientifiques annuelles évaluant le taux de recrutement et continue de constater pour les années récentes un taux de recrutement faible, ce qui a conduit les Australiens à ramener de 3030 tonnes à 2510 tonnes le TAC de Heard et MacDonald pour la campagne 2022/2023.

Proposition n° 2 : Réaliser avant la fin de cette année une campagne scientifique du MNHN et des TAAF afin d'estimer le recrutement des légines et donc l'évolution prévisible des deux totaux autorisés de capture (TAC) et la renouveler régulièrement. TAAF et MNHN.

Proposition n° 3 : A terme, se coordonner avec les scientifiques australiens afin d'harmoniser nos pratiques puisque les stocks de Kerguelen et de Heard sont connectés et de réaliser des économies en affrétant conjointement un navire. TAAF et MNHN.

La baisse du recrutement pourrait s'expliquer par la reconstitution des écosystèmes de Kerguelen et de Crozet qui ont connu une intense pêche au chalut de poisson des glaces, de colin austral et de colin de Kerguelen dans les années 1970 et 1980, suivi par une forte pêche pirate à la légine. Ces écosystèmes retrouvent un nouvel équilibre. A titre d'exemple, les stocks de colins de Kerguelen ont été multipliés par 25 entre 2006 et 2017 pour atteindre 193 000 tonnes. Cette espèce est en train de devenir la plus abondante du plateau de Kerguelen, modifiant les liens dans la chaîne alimentaire, ce qui pourrait expliquer le faible recrutement des légines.

Les ZEE de Crozet et Kerguelen sont également touchées par le changement climatique qui modifie les courants et pourrait perturber la dispersion des œufs et larves de légines. Ces phénomènes pourraient avoir un impact sur le recrutement. Les recherches doivent se poursuivre en intégrant notamment aux modèles de gestion les incertitudes liées au changement climatique.

3. La pêche de légine a un impact contenu sur la biodiversité mais son bilan carbone est à améliorer

3.1. Les captures d'oiseaux et de poissons sont maîtrisées

La pêche à la palangre est très sélective comparativement au chalut et permet de minimiser les captures accessoires, c'est-à-dire les prises autres que le poisson cible, en l'espèce la légine. A Kerguelen, la légine représente en moyenne 80% des captures en poids et 70% à Crozet. Outre la légine, seules quatre espèces à Kerguelen et trois à Crozet sont fréquemment capturées.

Deux espèces de poisson, le grenadier et l'antimora bleue constituent la majorité des captures accessoires en poids dont seules les 700 tonnes de grenadiers sont commercialisées à La Réunion. Ces stocks ne semblent pas en danger mais, en l'absence d'évaluation scientifique, il est préférable de minimiser les captures.

Trois espèces de raies sont capturées à Kerguelen et une à Crozet. Depuis 2014, les armements ont l'obligation systématique de remettre à l'eau les raies capturées (*cut-off*). Une thèse est en cours pour évaluer le taux de survie après le *cut-off*. Les résultats paraissent encourageants à Crozet mais moins à Kerguelen. Le MSC qui a labellisé la pêche de Crozet et Kerguelen est attentif à ces captures de raies et recommande leur suivi annuel ainsi que la mise en place d'un guide de bonnes pratiques pour les limiter. Le sous-critère « capture de raies » pèse désormais 55% du critère « environnement » dans l'attribution des quotas. Actuellement, les données disponibles ne permettent pas de connaître l'état de conservation de ces espèces.

Les prises accidentelles de mammifères marins (baleines, cachalots et éléphants de mer) sont devenues rares et ne constituent pas un danger pour les espèces concernées.

La mortalité aviaire, bien que maîtrisée, constitue en revanche un sujet sensible à la CCAMLR. La pêche à la palangre est source de mortalité pour les oiseaux marins, qui peuvent être pris dans les hameçons et noyés lorsqu'ils essaient de prélever le poisson sur les lignes. Les îles Crozet et Kerguelen abritent d'importantes populations d'albatros et de pétrels, des populations sensibles à la surmortalité engendrée par la pêche du fait de leur faible taux de reproduction. La CCAMLR a mis en place des mesures pour réduire significativement la mortalité des oiseaux dès le début des années 2000. En particulier, les lignes doivent être mises à l'eau la nuit, des banderoles déployées, et les zones de pêche fermées pendant la période de reproduction des oiseaux. Les armateurs français ont d'abord été réticents à appliquer ces mesures, ce qui a entaché l'image de la France à la CCAMLR. Leur application n'a été effective qu'à partir de la saison 2003/2004. Ces efforts ont permis d'améliorer considérablement la situation et le niveau de mortalité est désormais considéré non préjudiciable aux populations, avec malgré tout 10 ans de retard sur les autres pays impliqués dans la pêche à la légine en zone CCAMLR.

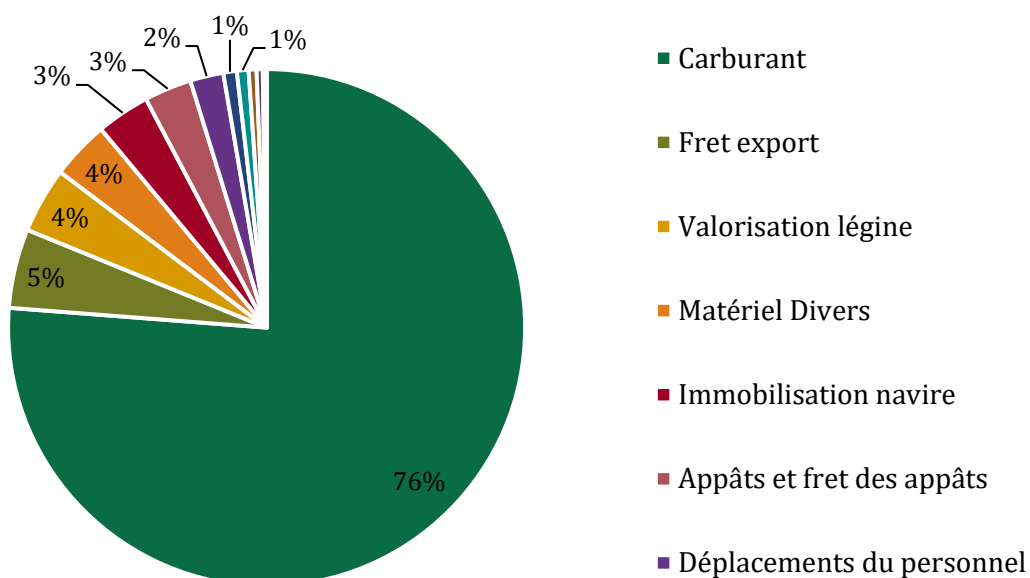
Les captures accessoires sont suivies mais en l'absence d'une évaluation de l'état des stocks pour les espèces concernées, il n'est pas possible d'évaluer l'impact de la pêche sur ces espèces. Les objectifs environnementaux des TAAF sont durcis chaque année et le niveau des captures accessoires détermine la part variable du quota accordé, sans qu'il soit possible de savoir si ces mesures sont proportionnées à l'objectif poursuivi de la protection des espèces.

3.2. Le bilan carbone de la pêche est à améliorer

La pêche de légine des TAAF a un bilan carbone élevé. D'après les données des armateurs, une tonne de légine étêtée, évidée, équeutée émet entre 7kg CO₂e/kg et 9,78 kg CO₂e/kg (kilogramme d'équivalent CO₂ émis par kilogramme de légine produit). C'est plus que les autres poissons, 3 kg CO₂e/kg pour le cabillaud et 0,1 kg CO₂e/kg pour la sardine et même supérieur au poulet, (4,3kg CO₂e/kg).

La principale source d'émission de CO₂ est le carburant utilisé pour la propulsion des navires qui représente 76% du total selon les chiffres donnés par l'armement ayant fourni les données les plus précises. Le trajet aller-retour jusqu'à la zone de pêche, distante de plus de 3 000 km de La Réunion, ainsi que le faible rendement de la palangre par rapport au chalut et à la senne, expliquent ce niveau élevé. Les navires les plus récents disposent d'une propulsion diesel-électrique aujourd'hui la plus performante en matière de consommation. Cependant, les bateaux récents ne consomment pas moins de carburant que les anciens car ils sont plus gros pour améliorer le confort et la sécurité des équipages.

Graphique 4 : Part des principaux postes d'émissions de carbone dans les émissions totales d'un armement lors de la campagne 2020/2021



Source : « Rapport bilan carbone et plan de réduction des émissions de la société sas COMATA campagne de pêche 2020-2021 du navire Ile de la Réunion II », Objectif Carbone.

Le développement d'une propulsion moins carbonée paraît peu probable à court terme. L'utilisation de bio-carburants est chère et pas encore éprouvée tandis que la propulsion hydrogène n'est même pas encore à l'état de prototype. L'utilisation de ces deux carburants nécessiterait de plus la construction d'infrastructures de stockages coûteuses à La Réunion.

La construction des navires est elle-même très polluante, 5 500 tCO₂e dans le cas d'un bateau construit récemment. Ces émissions sont amorties sur la durée d'utilisation des navires dans les bilans « carbone » réalisés par les entreprises.

Des améliorations, bien que marginales, peuvent être enregistrées en analysant et en optimisant la consommation des navires, et en réduisant les distances parcourues. De même, l'installation de congélateurs à l'ammoniac permettrait également de réduire les émissions. En effet, sur un navire ancien, ce poste représente 16% des émissions mais est négligeable sur les navires récents disposant de technologies moins polluantes. Enfin, l'approvisionnement local, lorsqu'il est possible, et l'emploi de marins réunionnais permettraient également d'améliorer le bilan carbone de cette pêcherie en réduisant les déplacements du personnel.

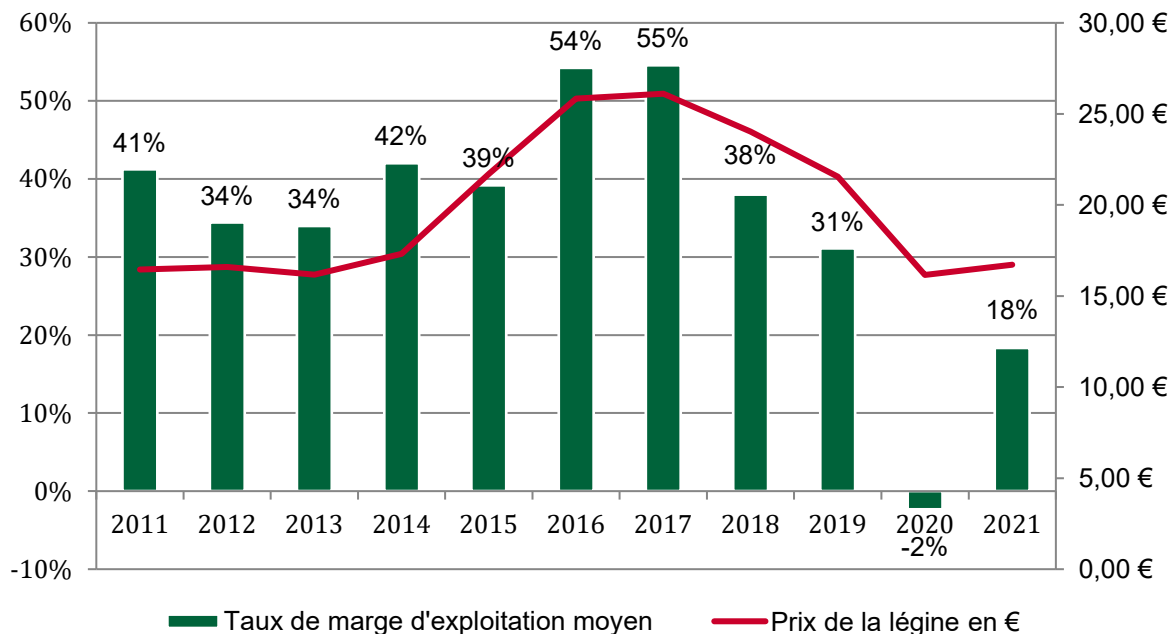
4. Une petite pêcherie lucrative contrôlée par des opérateurs français qui comporte toutefois des fragilités

4.1. La pêche à la légine a une rentabilité élevée mais fluctuante en fonction du prix de vente de la légine et de la parité euro/dollar

La légine est l'un des poissons les plus chers au monde. Le kilogramme de légine vidé, équeuté, étêté au départ de La Réunion² s'est vendu jusqu'à 26,11€/kg en 2017. Si le cours de la légine a fortement diminué lors de la crise du Covid touchant un point bas à 16,16€/kg en 2020, il a connu une forte reprise en 2022 pour atteindre 25,67€/kg. Si les prix de la légine sont élevés, ils sont également volatils.

Le prix élevé de la légine rend cette pêcherie particulièrement profitable. En 2017, elle dégage à elle seule 8% de la valeur ajoutée de la pêche française alors qu'elle ne représente qu'1% de son tonnage (6 000 tonnes de légines sur les 556 000 tonnes de la pêche française). Le taux de marge nette des armateurs de pêche australe (légine et langouste de Saint-Paul) en 2017 était en moyenne de 79% contre 11,4% pour l'ensemble de la pêche française³.

Graphique 5 : Taux de marge d'exploitation moyen des opérateurs (hors SAPMER et RPA) et évolution du prix de la légine



Source : TAAF, mission.

² Données TAAF.

³ État des lieux de la pêche australe en 2017, Insee Analyses, n°40, mai 2019.

Rapport

Comme ce poisson est essentiellement exporté, la parité euro/dollar influence fortement la rentabilité de cette activité. L'appréciation du dollar par rapport à l'euro est favorable aux opérateurs dont le chiffre d'affaires (CA) est libellé en euro. Depuis quinze ans, le dollar s'est apprécié, la parité €/€ passant de 1,5\$ en 2008, à 1 en 2022 avant de remonter à 1,09 aujourd'hui.

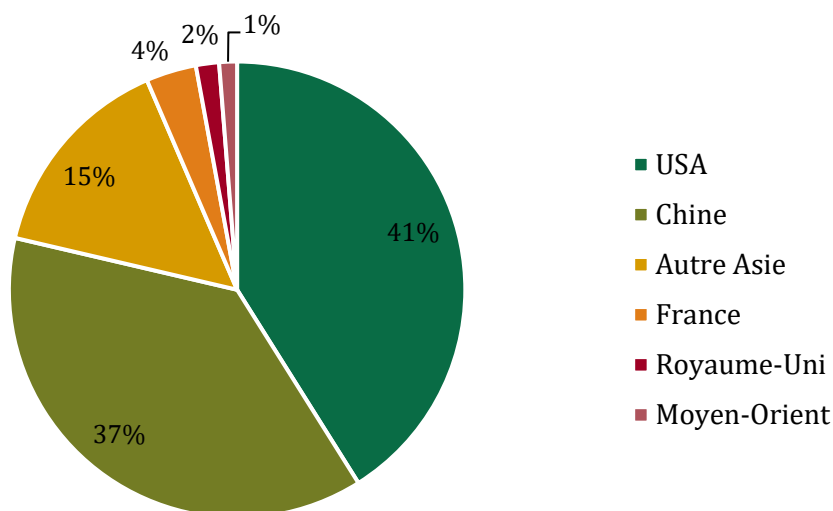
Au vu de la rentabilité élevée de cette pêcherie et des différences de traitement entre opérateurs observées au cours des dernières années, notamment en ce qui concerne les aides à la défiscalisation pour moderniser la flotte, la mission recommande de ne plus attribuer de soutiens publics à cette filière.

Proposition n° 4 : Ne pas attribuer de financements publics à cette filière très rentable. DGAMPA et DGOM.

4.2. La production de légine est majoritairement exportée, ce qui rend les opérateurs dépendants des marchés américain et chinois

Les armements français sont dépendants de deux marchés à l'export, les Etats-Unis et la Chine qui ont respectivement importé 41% et 37% de la légine française en valeur en 2022.

Graphique 6 : Pays d'exportation de la légine française en valeur en 2022



Source : TAAF.

Le marché américain constitue le débouché le plus sûr et a connu un développement régulier. La légine est même entrée dans la grande distribution lors de la crise du Covid. Ce marché valorise les légines de grande taille (plus de 8 kg), qui sont minoritaires dans la pêche française. Le marché américain est très sensible à la durabilité de la pêche. Le label MSC pêche durable est indispensable pour l'accès au marché.

Le marché chinois est en forte croissance depuis 2015 et tire vers le haut le prix de la légine. Ce marché valorise les légines de petite taille (moins de 4kg), qui représentent la part la plus importante des captures françaises. Le marché chinois est cependant instable. Lors de la crise du Covid, ce marché a été fermé, et une fermeture pour des raisons politiques n'est pas à exclure, surtout dans le contexte géopolitique actuel.

Rapport

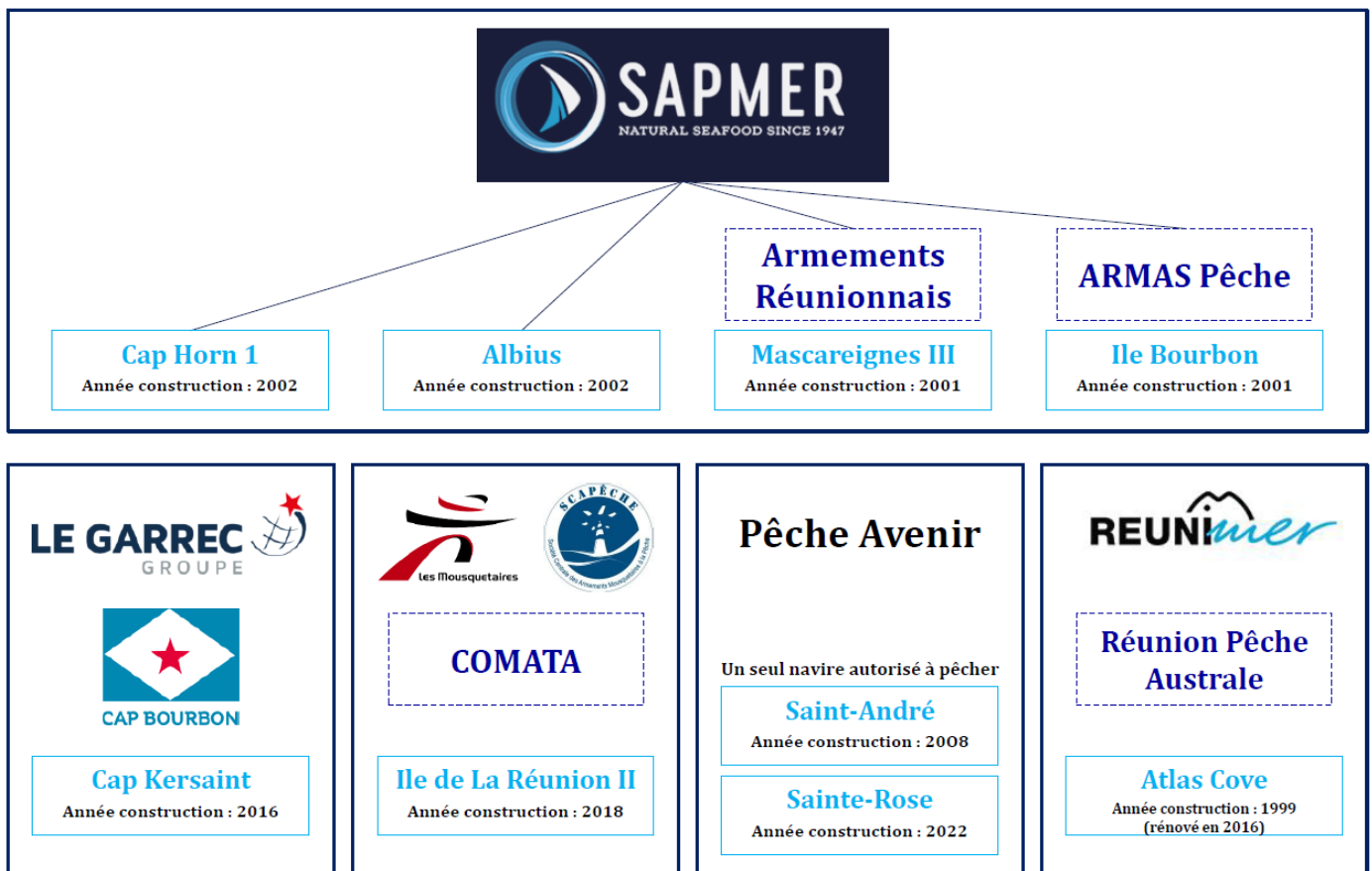
Les opérateurs français sont conscients du risque que représente la dépendance au marché chinois. Ils ont également en mémoire la quasi-disparition du marché japonais en raison de la forte hausse du prix de la légine. Les opérateurs cherchent de nouveaux débouchés en Europe et dans les pays du Golfe. En dehors de La Réunion qui bénéficie de prix promotionnels de la part des armements et valorise les légines de moindre qualité, le marché français est très limité en raison de son prix élevé et des habitudes des consommateurs français qui privilégient le poisson frais pour le poisson haut de gamme.

Proposition n° 5 : Encourager les opérateurs à développer de nouveaux marchés, notamment dans les pays du Golfe et en Europe. TAAF.

4.3. La pêche à la légine est exclusivement contrôlée par des opérateurs français

La pêcherie de légine est aujourd'hui contrôlée par cinq armements qui disposent de huit navires pour pêcher les 5 950 tonnes de légine. Ce sont aujourd'hui les plus importants armements de pêche français bien qu'ils soient de taille très modeste en comparaison avec les grands acteurs asiatiques ou d'Europe du Nord.

Illustration 6 : Carte des opérateurs de pêche à la légine, leurs filiales et leurs navires (encadrés en bleu)⁴



Source : Mission.

⁴ A noter que le navire Saint André n'est pas utilisé pour l'instant par son armateur.

4.4. Une activité qui impose des investissements de long terme élevés et des coûts fixes importants

4.4.1. Le coût des bateaux est en forte hausse

Les navires léginiers sont des palangriers d'une soixantaine de mètres, spécialisés sur une seule espèce. Leur prix a fortement augmenté ces dernières années, passant de 10M€ en 2001 à 25/30M€ actuellement. Les navires récents intègrent plus de technologies et sont plus grands, plus confortables et plus sûrs pour être plus attractifs pour les marins. Ils ont également subi la hausse du prix des matières premières.

Ces navires ont une durée de vie estimée entre 15 et 25 ans en raison de la dangerosité de la mer et de l'éloignement des côtes qui nécessite leur totale autonomie car les secours sont difficiles à assurer. Avec des rénovations importantes, ils peuvent durer jusqu'à 30 ans. Ils ont des coûts d'entretien élevés, en forte hausse au-delà d'un certain âge. Les léginiers anciens en bon état ont une valeur marchande pouvant atteindre 6 à 8 M€.

4.4.2. Les coûts fixes sont élevés, en particulier les coûts de personnel compte tenu de l'exigence et des dangers de cette pêche

Les coûts fixes, salaires (25% du produit d'exploitation), achat de matériel de pêche (21% du produit d'exploitation) et amortissement du navire (6% du produit d'exploitation) représentent en moyenne 60% du produit d'exploitation des armements sur la période 2016-2021⁵. Une partie des charges de carburant sont également assimilables à des charges fixes. Elles sont significatives (Cf. § 3.2) et ont connu une hausse sensible en 2022.

Ces coûts fixes importants expliquent que les armements affirment faire leur marge sur les dernières tonnes de légine pêchées. Leur rentabilité est donc très sensible aux variations de quotas, ce qui conduit les armateurs à demander la plus grande stabilité et la meilleure prévisibilité des quotas.

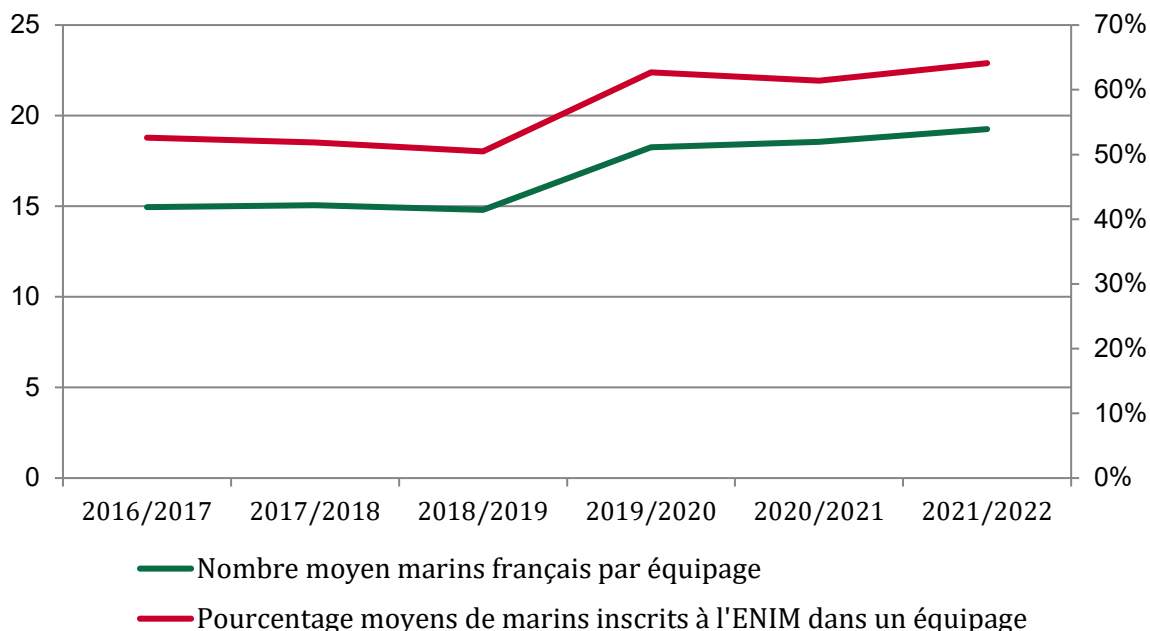
Un palangrier nécessite un équipage d'une trentaine de personnes contre une dizaine pour un chalutier. Les conditions de navigation et les prescriptions techniques et environnementales fortes de cette pêcherie requièrent un équipage expérimenté. Le savoir-faire du capitaine et de son équipage a un impact très significatif sur les rendements de pêche et donc sa rentabilité.

La pêche à la légine est dangereuse et les conditions de travail difficiles. Les marins partent 70 à 90 jours en mer, sans aucun jour de repos. Sur la période 2012-2022, **deux décès et treize accidents** nécessitant un transfert sur les bases de Crozet et Kerguelen ont été recensés par la Direction de la Mer Sud Océan Indien pour environ 200 marins. Ces chiffres ne représentent qu'une fraction des accidents dont beaucoup sont traités à bord. En conséquence, les marins sont bien rémunérés avec une part fixe qui atteint 3500€ brut par mois et une part variable selon les rendements de pêche. L'embarquement est généralement suivi d'une période de vacances équivalente payée au même tarif.

⁵ Source : TAAF.

Depuis 2019, le plan de gestion impose aux armements de s'engager à disposer d'au moins 50% de marins, français ou étrangers, inscrits à l'ENIM qui leur donne une couverture sociale plus avantageuse. Ce critère intervient également dans l'attribution des quotas. Depuis l'entrée en vigueur du plan de gestion en 2019, une augmentation du pourcentage de marins français embarqués est observée.

Graphique 7 : Évolution du nombre moyen de marins français et du pourcentage de marins inscrits à l'ENIM par équipage



Source : TAAF, mission.

Au regard de la dangerosité de la navigation dans cette zone et de l'éloignement de tout port permettant de s'abriter, il est indispensable de limiter au maximum les risques et d'imposer aux armements de disposer de navires présentant les meilleures garanties en matière de sécurité, ce qui passe par l'acquisition de navires modernes. En effet, un accident sur zone peut avoir des conséquences tragiques et occasionner des dégâts environnementaux dans une réserve inscrite au patrimoine mondial de l'UNESCO, susceptibles d'avoir des conséquences majeures en matière de réputation pour la France comme pour l'image de la légine et donc son prix.

Proposition n° 6 : Inciter au renouvellement de la flotte en donnant plus de poids à l'âge des navires et en créant un critère d'amélioration de la sécurité des marins (*moon pool*, mise à l'abri des dispositifs de filage...) dans la sélection des candidats pour l'attribution des autorisations de pêche et la répartition des quotas. TAAF.

4.5. Les rendements de pêche sont en légère baisse à Kerguelen

Les rendements de pêche sont très variables d'une marée⁶ et d'une année à l'autre. Au cours des dernières années, une légère tendance à la baisse des rendements de pêche est observée à Kerguelen. A Crozet, les rendements restent stables mais plus faibles.

La baisse des rendements s'explique, surtout à Crozet, par l'augmentation de la déprédation, c'est-à-dire le prélèvement par des prédateurs de légines déjà capturées directement sur les engins de pêche. Par précaution, elle est intégralement prise en compte dans les TAC car l'état

⁶ Une marée correspond à la période pendant laquelle un bateau est en mer. Elle dure entre 70 et 90 jours pour la pêcherie à la légine des TAAF.

des connaissances ne permet pas d'établir si la légine prélevée sur les palangres par les orques et les cachalots se substitue à leur consommation naturelle ou constitue un prélèvement supplémentaire de légine.

Le taux de déprédation à Crozet est de 35,5% des prises en moyenne (2017-2021), ce qui en fait la pêcherie la plus touchée par le phénomène dans le monde. En moyenne, 350 tonnes de légines accrochées à la palangre sont consommées chaque année par les orques et les cachalots à Crozet. Elle est le fait de 90 orques et de quelques cachalots et aucune technique mise en œuvre pour réduire la déprédation ne s'est montrée efficace pour l'instant.

A Kerguelen, la déprédation est beaucoup plus faible. Elle est principalement le fait d'environ 150 cachalots qui, en moyenne sur la période 2017-2021, ont prélevé 4,8% des prises. Depuis 2019, un nouveau phénomène de déprédation par les « puces », des crustacés nécrophages qui rendent les légines pêchées impropres à la consommation, est observé. Il représente 57 tonnes en moyenne sur la période 2020-2021, soit environ 1% des prises.

En second lieu, les armateurs expliquent ces baisses par les contraintes environnementales (cf. § 3.1) qui réglementent le nombre de navires présents et imposent des déplacements pour réduire les déprédations, les prises de juvéniles et les captures accessoires. En particulier, les captures accessoires de raies ont un impact significatif sur le niveau des quotas variables attribués et modifient les stratégies de pêche des navires, qui se concentrent sur des zones moins riches en raies afin de minimiser la réduction de leur quota pour raison environnementale.

5. La gestion de la pêcherie de légine permet de remplir efficacement ses objectifs de politique publique mais est complexe et a souvent été contestée avec succès devant les tribunaux

5.1. Le plan de gestion de la pêcherie de légine australe dans les TAAF a des objectifs environnementaux, économiques et sociaux

La pêcherie de légine dans les TAAF est organisée depuis 2015 par un plan de gestion. Actuellement, le deuxième plan de gestion couvre la période 2019-2025⁷ et détaille l'ensemble de la procédure d'attribution des autorisations de pêche et de répartition des quotas. Il a pour objectif la conservation à long terme de la ressource halieutique et la préservation des écosystèmes marins et l'exploitation optimale de la ressource pour favoriser les performances socio-économiques des acteurs. Le plan doit leur apporter de la visibilité et favoriser des procédures objectives et transparentes.

Les couples armements-navires candidats doivent remplir treize prérequis éliminatoires, qui garantissent leur capacité juridique, économique, financière et technique pour assurer une exploitation durable et pérenne de la pêcherie. Entre autres, ils s'engagent à inscrire leur navire au registre des TAAF, à embarquer un contrôleur des pêches, à recruter au moins 50% de marins inscrits à l'ENIM et à débarquer les produits de leur pêche à La Réunion. La capacité financière à couvrir les coûts d'un navire et d'un équipage pour une marée est également vérifiée.

⁷ Arrêté n°2019-59 du 2 juillet 2019 de la préfète, administratrice supérieure des TAAF.

Rapport

Les couples armements-navires éligibles sont ensuite classés pour une durée de trois ans. Ils doivent avoir la note minimale de 10/20 pour être sélectionnés et obtenir une autorisation de pêche annuelle dans la limite du nombre d'autorisations maximum accordées le cas échéant. Les dossiers sont évalués sur trois catégories de critères :

- ♦ Le critère d'antériorité (30% de la note) valorise l'ancienneté dans la pêche, les investissements réalisés pour celle-ci et l'expérience de l'équipage ;
- ♦ Les critères environnementaux (40% de la note) récompensent la possession d'un label de pêche durable, d'un système de traitement des déchets à bord et la production d'un bilan carbone ainsi que d'un plan de réduction des émissions ;
- ♦ Les critères socio-économiques (30% de la note) favorisent les candidats employant le plus de marins inscrits à l'ENIM, formés dans des structures françaises et créant le plus d'emplois à terre. Les navires récents, plus confortables pour les équipages, sont également valorisés.

Les critères évalués sur la base d'engagements de l'armateur sont vérifiés à chaque marée. En cas de non-respect, la note de l'armateur est recalculée, ce qui peut conduire à exclure le candidat de la sélection si la note est inférieure à 10/20.

Les TAC, fixés chaque année sur recommandation scientifique, sont ensuite divisés en quotas, et intégralement distribués. Les quotas sont répartis en trois parts :

- ♦ une part scientifique (100 tonnes) réservée à la participation à des campagnes expérimentales visant à atténuer l'impact des activités de pêche sur l'environnement. Elles sont soustraites des TAC avant la répartition en quotas ;
- ♦ une part fixe (60% des TAC) distribuée pour trois ans. Une partie est identique pour tous les opérateurs et leur garantit un minimum d'exploitation. Une partie est calculée pour chaque couple armement-navire en fonction de la création d'emplois à terre ou en mer rattachés à un régime de sécurité social, la participation à la formation maritime, et des retombées économiques de l'activité en France ;
- ♦ une part variable (40% des TAC) est répartie chaque année en intégrant les antériorités dans la pêche australe, le respect des réglementations et de critères de performances environnementales visant à limiter les captures d'oiseaux, les captures accessoires de raies et la perte de lignes de pêche.

Si un navire est dans l'incapacité de pêcher la totalité de son quota, il a l'obligation de le déclarer à l'administration des TAAF au moins trois mois avant la fin de la campagne de pêche. Les quotas non consommés sont transférés aux autres opérateurs par arrêté de la préfète. Ce système a l'avantage de ne pas « laisser du quota à la mer » et d'assurer une redistribution équitable entre les opérateurs. Les récentes adaptations du plan de gestion ont renforcé les critères environnementaux au détriment de l'antériorité.

La mission souligne la complexité des procédures pour les armements et les services des TAAF, ce qui rend nécessaire de les simplifier dans le prochain plan de gestion (Cf. § 5.4). Elle signale la nécessité de s'assurer de la pertinence des critères concernant la réduction des captures accessoires au regard notamment de la fragilité des populations concernées (raies notamment). Elle recommande enfin de relever les spécifications permettant d'améliorer la sécurité des marins et d'accélérer le renouvellement de la flotte.

5.2. Le respect du plan de gestion et le suivi scientifique de la ressource sont garantis par les contrôleurs de pêche embarqués sur chaque navire

Un contrôleur des pêches (COPEC), employé par les TAAF et formé par le MNHN, est embarqué sur chaque navire lors de chaque marée pour assurer le contrôle réglementaire et le suivi scientifique. La présence d'un COPEC est obligatoire en zone CCAMLR. Deux contrôleurs sont présents sur les bateaux en zone internationale de la CCAMLR.

La présence du COPEC garantit la mise en œuvre des contraintes techniques et environnementales de la pêche. Les informations qu'il relève, permettent de calculer la répartition des quotas l'année suivante. Ces contrôles assurent également la légalité de la pêche et le non-dépassement des quotas.

Le COPEC assure également sous la direction du MNHN la collecte des données halieutiques et biologiques qui alimentent les modèles d'évaluation des stocks.

5.3. La réglementation applicable dans les TAAF laisse une grande liberté à l'Etat dans l'organisation de la pêche mais est fragile juridiquement

C'est la préfète, administrateur supérieur des TAAF, qui est compétente en matière de pêche maritime sur le territoire⁸. Contrairement aux préfets de région en métropole et dans les départements d'outre-mer, elle n'est **pas contrainte par la politique commune des pêches de l'Union Européenne** et ne peut pas s'appuyer sur les décisions prises par les professionnels au sein des Comité régionaux des pêches maritimes.

L'article R958-6 du CRPM⁹ qui précise les critères de délivrance des autorisations de pêche, fixe seulement des lignes directrices avec sept critères non cumulatifs sans préciser leur pondération. Si la pondération retenue entre les critères limite l'entrée dans la pêche sans être suffisamment motivée dans l'arrêté préfectoral, elle peut être contestée devant une juridiction notamment au regard du principe de liberté du commerce et de l'industrie. C'est ainsi que les arrêtés du préfet des TAAF concernant la pêche à la légine ont été fréquemment attaqués devant la juridiction administrative. Depuis 2004, 24 recours ont été déposés devant le tribunal administratif de La Réunion. Les entrées de nouveaux acteurs, Pêche Avenir en 2001 et Réunion Pêche australe en 2016 puis en 2022, ont systématiquement été autorisées à la suite de procédures judiciaires.

Dans sa décision du 14 mars 2022, le tribunal administratif de la Réunion a partiellement annulé le plan de gestion de la pêche de légine pour la période 2019-2025. Celui-ci avait été attaqué par la société Réunion Pêche Australe à la suite du rejet de sa candidature en 2019. Le tribunal a annulé la durée de sélection des couples armements navires, qui fermait la pêche durant une trop longue période sans justification. Le tribunal a également annulé les critères de classement des candidats pour l'obtention des autorisations de pêche au motif que la procédure accordait une place excessive au critère d'antériorité sans que cela soit proportionné à l'objectif poursuivi. Le tribunal a conclu que ces dispositions allaient à l'encontre de la liberté du commerce. L'administration des TAAF a fait appel. Le jugement de la Cour d'appel administrative de Bordeaux est attendu en 2024.

Dans le plan modifié par arrêté le 15 juin 2022, la durée de sélection a été ramenée de six à trois ans. La part de l'antériorité dans les critères de sélection a été réduite au profit des critères environnementaux, et les critères socio-économiques sont désormais appréciés sur la base d'engagements et non plus des campagnes de pêches précédentes. La société Réunion Pêche Australe a ainsi pu intégrer la pêche en 2022.

5.4. La mise en œuvre du plan de gestion est complexe et ne donne pas assez de visibilité aux opérateurs

La mise en œuvre du plan de gestion constitue un travail considérable pour l'administration des TAAF et ne donne pas aux opérateurs une visibilité suffisante sur leurs autorisations de pêche et l'attribution de leurs quotas. **Le plan de gestion tient compte de nombreux critères**

⁸ Article R*911-3, Chapitre 1er, Titre 1er, Livre IX, Code rural de la pêche maritime.

⁹ Article R958-6, Chapitre VIII, Titre V, Livre IX, Code rural de la pêche maritime.

dont le calcul est complexe pour l'attribution des autorisations de pêche et des quotas. Cette complexité est chronophage pour l'administration et peu transparente pour les opérateurs. Le calcul des critères socio-économiques en particulier sur le nombre de marins français et ENIM, l'expérience professionnelle des marins, les emplois à terre, les investissements liés à la pêche et surtout le recours à des fournisseurs français nécessite un travail considérable et la fiabilité des informations transmises par les armements n'est pas toujours bonne.

La répartition finale des quotas n'est connue que tardivement, en décembre 2022 pour la campagne 2022/2023 qui a débuté le 1^{er} septembre 2022. En effet, les quotas sont calculés sur les performances des campagnes précédentes et ne sont connus qu'à la clôture de la campagne de pêche le 31 août, la campagne suivante démarrant au 1^{er} septembre. La simplification des critères de répartition des quotas serait donc utile pour les attribuer plus rapidement.

Les quotas attribués peuvent également varier fortement d'une campagne à l'autre. Ainsi la société Cap Bourbon a vu son quota diminué de 20% car sa position relative s'est dégradée sur les critères environnementaux entre les campagnes de pêche 2021/2022 et 2022/2023, forçant l'armateur à annuler une marée et à revoir l'organisation des équipages.

Ces besoins de simplification et de plus grande visibilité devront être retravaillés pour le prochain plan de gestion qui entrera en vigueur en 2025 mais les critères doivent maintenir les exigences environnementales de cette pêche et renforcer les objectifs sociaux et de sécurité comme le propose la mission. Certains armements suggèrent de remplacer les variations de quotas par des sanctions pécuniaires qui devront rester liées au prix de la légine pour demeurer dissuasives. Ils souhaiteraient également être plus associés au processus de fixation des objectifs environnementaux et des prescriptions techniques. En vue du prochain plan de gestion, les objectifs environnementaux devraient faire l'objet d'un nouveau travail scientifique afin de s'assurer qu'ils sont efficaces et proportionnés aux objectifs de protection de l'environnement.

5.5. Cette pêche n'a plus de projet collectif et connaît des tensions avec la pêche artisanale locale

Entre 2002 et 2022, les quatre armements historiques de pêche à la légine (SAPMER, COMATA, Cap Bourbon et Pêche Avenir) ont collaboré au sein du syndicat des armements réunionnais de palangriers congélateurs (SARPC), ce qui leur a notamment permis d'obtenir le label MSC et de réduire l'impact environnemental de la pêche. Le fonctionnement du SARPC est aujourd'hui bloqué.

Les relations entre la pêche australe et la pêche artisanale sont tendues. La pêche artisanale réunionnaise représentait 350 emplois et 22M€ de chiffre d'affaires en 2018. Elle recule et ne couvre que moins d'un quart de la consommation locale de poisson mais a conservé un certain poids politique et réclame une plus grande solidarité de la part des léginiers.

Ces tensions ne favorisent pas un travail coopératif ni entre les armements, ni avec la pêche artisanale alors que des actions communes seraient utiles en matière de formation, de commercialisation, de valorisation des sous-produits et d'investissements dans les infrastructures.

Proposition n° 7 : Encourager le SARPC à reprendre ses activités au service de la filière, notamment pour le développement de nouveaux marchés, les actions de formation, les investissements au service de la filière en bonne intelligence avec la pêche artisanale. Le SARPC doit devenir un interlocuteur des TAAF et des collectivités locales. TAAF et DMSOI.

6. Les retombées économiques de la pêche à la légine sur l'économie de La Réunion et sur le budget des TAAF pourraient être améliorées

6.1. Des retombées structurellement limitées sur l'économie de La Réunion mais qui peuvent être améliorées

La pêche australe représente 630 emplois directs et indirects¹⁰, soit 0,2% des emplois salariés de La Réunion. Les possibilités de transformation de la légine à La Réunion sont structurellement limitées car la première transformation (vidage, étêtage, équeutage) est réalisée à bord des palangriers avant congélation à bord. La seconde transformation (filetage, mise en darne) est effectuée dans les pays de consommation, ce qui évite une deuxième congélation qui présente un risque sanitaire et ferait perdre au poisson ses qualités gustatives. Certaines parties de la légine et les captures accessoires (grenadiers) sont commercialisées à La Réunion et deux ateliers de transformation pour la consommation humaine sont opérationnels sur l'île.

Le secteur de la réparation et de l'avitaillement des navires présente les plus importantes perspectives de développement économique et de créations d'emplois. Les chantiers Piriou se sont installés en 2018 au Port de La Réunion, et l'arrivée d'un dock flottant en 2024, qui permettra la mise en cale sèche des navires et leur entretien complet, pourrait créer une centaine d'emplois pour un investissement public de 15M€ assuré par l'Union européenne et le grand port. La formation à ces métiers doit être développée à La Réunion et **l'ouverture du lycée de la mer en 2025 constitue une opportunité à valoriser.**

Par ailleurs, le renforcement de la marine nationale et l'augmentation du nombre et de la taille des bateaux léginiers pourraient nécessiter d'augmenter les capacités d'accueil du Port, un investissement coûteux alors que les léginiers contribuent peu à ses recettes.

Proposition n° 8 : Investir dans les structures portuaires indispensables à cette filière (quais et dock flottant). Grand port maritime de La Réunion en lien avec l'Union européenne, le SGAR et les collectivités locales.

L'emploi des marins à La Réunion devrait encore connaître des développements pour répondre aux besoins des armements léginiers, dans un secteur où l'emploi est tendu et où le recours à des marins métropolitains et étrangers reste important. La formation initiale et continue aux métiers de la mer doit être développée. L'école d'Apprentissage Maritime de la Réunion propose actuellement des formations initiales et continues aux métiers de la mer, et l'ouverture d'un lycée de la mer est prévue pour la rentrée 2025. Le renforcement de la formation doit concerner tous les métiers de la filière depuis les marins, jusqu'aux chaudronniers chargés de l'entretien des bateaux en passant par ceux de la transformation des produits, sous-produits et déchets.

Proposition n° 9 : Développer la formation pour disposer à La Réunion des compétences indispensables au développement de cette pêcherie à bord des bateaux, dans les industries de réparation navale, de transformation et de valorisation des sous-produits en optimisant les futures filières du lycée de la mer prévu pour 2025. DGAMPA/DMSOI en lien avec la région Réunion.

¹⁰ IEDOM, Portrait des TAAF Décembre 2021, chiffre de 2017.

6.2. La contribution de la pêcherie au budget des TAAF est significative mais peut être augmentée au regard des dépenses engagées par l'Etat

Les droits de pêche s'élèvent à 10% du prix moyen de la légine sur les douze derniers mois précédents la campagne de pêche ¹¹ et sont plafonnés à 1820€/tonne. ¹² Ils ont représenté 10,8M€ en 2022, soit 22% du budget des TAAF. Lorsque le prix de la légine dépasse 18,20€/kg, comme c'est le cas depuis 2015 sauf pendant la crise sanitaire, les droits de pêche ne suivent pas l'augmentation du prix de la légine. Pour l'année 2022, le plafonnement représente une moindre-recette de 4,4M€ pour les TAAF avec un prix moyen de 25,66€/kg.

Le plafonnement des droits de pêche n'a pas de justification économique puisque les droits sont assis sur le prix de vente de la légine, élément qui conditionne la rentabilité des opérateurs. Ainsi lorsque le prix de la légine est élevé, la situation économique des armements est favorable et ne justifie pas de limiter les prélèvements.

Cette ressource supplémentaire permettrait de compenser la baisse de la subvention d'équilibre du ministère de l'outre-mer, de renforcer le suivi scientifique et le financement des contrôles par les TAAF, de rembourser les prêts contractés en 2015 pour l'entretien du Marion Dufresne et de l'Astrolabe, les deux navires des TAAF, et de préparer le remplacement prochain du Marion Dufresne¹³ dont le coût pourrait atteindre 80M€.

La puissance publique est confrontée à des dépenses importantes pour la gestion de cette pêche et le suivi scientifique. La surveillance de la zone afin de prévenir la pêche illégale est également coûteuse. Elle est assurée par le patrouilleur civil Osiris II pour un coût d'environ 1,3M€ par an, partagé entre plusieurs acteurs publics, et par une frégate pour un coût d'environ 21M€ par an. L'action de la Marine nationale répond à des enjeux de souveraineté plus large que la seule lutte contre la pêche illégale.

Proposition n° 10 : Déplafonner les droits de pêche versés au budget des TAAF. DGAMPA et DGOM.

Le déplafonnement nécessite une modification législative et au regard de l'importance de l'augmentation de 41% des droits de pêche si le prix de la légine reste au niveau de 2022, il pourrait être nécessaire de le faire en plusieurs étapes. Enfin, si les droits de pêche sont souvent inférieurs dans les pays concurrents à ceux pratiqués en France, ils atteignent près de 3 000€/t en Géorgie du Sud, possession britannique.

7. Un contingentement à sept ou huit navires assure la durabilité de cette pêcherie

7.1. L'entrée d'un trop grand nombre de navires met en danger la rentabilité des opérateurs rendant nécessaire la limitation du nombre de navires sous la forme d'un contingentement

Au vu des coûts fixes très importants et des investissements de long terme indispensables à cette activité, le seuil de rentabilité de la pêche à la légine est élevé. **Autoriser un trop grand nombre de navires ne permet à aucun acteur d'avoir un modèle économique durable.** Le contingentement, c'est-à-dire la limitation du nombre de navires autorisés à pêcher la légine, prévu par le CRPM, est donc un outil particulièrement intéressant pour cette pêcherie.

¹¹ Décret n°2016-103 du 28 septembre 2016.

¹² Article L958-6 chapitre VIII titre V livre IX du Code rural et de la pêche maritime.

¹³ La Marion Dufresne est le bâtiment des TAAF qui assure la desserte des stations situées sur les Terres australes.

Rapport

Dans un contexte économique incertain, les opérateurs souhaitent de la visibilité et sont aujourd'hui unanimement favorables à un contingentement à condition d'en bénéficier.

Plusieurs armateurs ont évalué le quota « point mort » nécessaire pour atteindre le seuil de rentabilité, au regard de trois principaux facteurs, le prix de la légine, la parité euro/dollar, et le prix du carburant. Le service des pêches de l'administration des TAAF a également réalisé une étude à ce sujet sur laquelle la mission s'appuie en priorité.

A partir de ces quotas seuil, la mission déduit un contingentement seuil en considérant que les TAC actuel, 5950 tonnes, sont répartis à part égale entre les différents navires.

Tableau 1 : Comparaison des résultats des études de quota seuil et de contingentement

Etude	Prix légine	Parité €/ \$	Prix gazole	Quota seuil	Contingent seuil
Pêche Avenir	27\$/kg	1,13	NA	817t	7
Cap Bourbon	26\$/kg	1,12	1100\$/m ³	710t	8
TAAF	27,5\$/kg	1,13	70\$/baril	745t	8
SAPMER	28\$/kg	1,10	0,85€/l	750t	8
RPA	28\$/kg	1,13	0,86€/l	650t	9

Source : Mission.

Les éléments suivants se dégagent de ce travail qui a été corroboré par les éléments transmis par les armements et par les travaux de la mission :

- ◆ Un contingentement à neuf navires n'est soutenable que dans un scénario favorable à long terme, ce qui est irréaliste. Dans un contexte économique moins favorable, les opérateurs avec un navire en cours d'amortissement seraient en difficulté et même les opérateurs avec un navire amorti ne serait pas en capacité de le renouveler à terme ;
- ◆ Un contingentement à huit navires permettrait à tous les opérateurs de dégager un résultat d'exploitation satisfaisant dans un contexte favorable. Dans un contexte défavorable, les opérateurs avec un navire en cours d'amortissement enregistreraient des pertes, et ceux avec un navire amorti un résultat d'exploitation suffisant pour renouveler leur navire. Seul un scénario durablement défavorable pourrait mettre en difficulté certains opérateurs mais cette possibilité est considérée assez peu probable. Ce scénario bénéficie du large soutien des opérateurs en place ;
- ◆ Un contingentement à sept navires permet aux armateurs de dégager des excédents significatifs. C'est la situation qui a prévalu entre 2002 à 2022 et a permis aux opérateurs de renouveler leur navire et de résister à la pandémie du Covid ;
- ◆ Un contingentement à six navires permettrait de maximiser le résultat des armements mais la capacité à pêcher l'intégralité du quota chaque année n'est pas garantie.

Economiquement, le choix peut se faire entre un contingentement à sept ou à huit navires.

Le contingentement à huit navires permet d'avoir le nombre maximum de navires en étant économiquement durable et donc de répartir plus largement les retombées de cette pêche lucrative. Le quota moyen à huit navires étant proche du quota seuil pour qu'un opérateur soit rentable, ce contingentement incitera les armements à optimiser leurs coûts. En revanche, il réduira pour le gestionnaire les marges de modulations de quota, sauf à risquer de mettre les opérateurs en difficulté.

Rapport

Un contingentement à sept navires améliore la résilience des opérateurs en place en cas de retournement de la conjoncture. C'est la situation qui a prévalu entre 2002 et 2022 et ce chiffre correspond au nombre maximum de bateaux pouvant pêcher simultanément sur la zone. Il permet également à l'Etat d'être plus exigeant en matière environnementale et surtout sociale en augmentant progressivement la part des marins ENIM et en améliorant la sécurité à bord grâce à une modernisation accélérée de la flotte. Il laisse également plus de marge aux variations de quota pour inciter les opérateurs à atteindre les objectifs du plan de gestion. Il permet enfin de réduire le nombre de bateaux présents dans une réserve et donc les nuisances (bruit, perturbation des écosystèmes) mais aussi les risques d'accident avec leurs conséquences humaines et environnementales.

La mission considère que le contingentement ne peut pas être supérieur à huit pour disposer d'un quota proche du point mort estimé à 750 tonnes et éviter aux armements de se retrouver en situation non durable dans un contexte ne permettant pas de hausse des TAC mais plutôt une stagnation ou une baisse. Par ailleurs, le contingentement peut difficilement être inférieur à sept au risque de ne pas pouvoir pêcher l'intégralité du TAC.

Proposition n° 11 : Mettre en place un contingentement à sept ou huit navires pour garantir la durabilité de la pêche, 7 permettant une meilleure résilience des armements en cas de retournement de la conjoncture. TAAF en lien avec DGAMPA et DGOM.

7.2. La rédaction de l'arrêté de contingentement nécessite d'être fondée sur des éléments objectifs

La mise en place d'un contingentement dans l'état actuel du droit des pêches maritimes dans les TAAF n'apporte pas *per se* plus de sécurité juridique qu'un plan de gestion limitant très fortement l'entrée d'un nouvel acteur.

Les TAAF ont fait appel de la décision du tribunal administratif et la Cour d'appel administrative de Bordeaux devrait rendre son avis à la fin de l'année 2024. Cet avis sera éclairant pour la mise en œuvre de l'article R958-6 du CRPM qui prévoit la mise en place d'un contingentement. Le travail de préparation de l'arrêté de contingentement ne pourra pas bénéficier de l'éclairage de la cour d'appel de Bordeaux.

La mission recommande que l'arrêté fixant le niveau du contingentement explicite les hypothèses qui le sous-tendent, notamment en ce qui concerne le niveau de la ressource, les contraintes en matière environnementale, le niveau des droits de pêche, les objectifs fixés en matière de renouvellement de la flotte et de sécurité des marins en se fondant notamment sur les éléments figurant dans ce rapport.

Proposition n° 12 : Préparer l'arrêté de contingentement en concertation étroite entre les services des TAAF, ceux de la DGAMPA et le service juridique du MASA en s'appuyant sur les données environnementales et socio-économiques disponibles, et notamment de celles qui figurent dans le présent rapport. TAAF, DGAMPA et DAJ du MASA.

7.3. D'autres choix que le contingentement peuvent être faits comme les quotas individuels transférables ou la mise aux enchères des quotas

Naturellement, d'autres choix que le contingentement peuvent être faits. L'étude comparative internationale faite par les services du Trésor dans notre réseau diplomatique montre que l'Australie et l'Argentine ont attribué gratuitement des **quotas individuels transférables (QIT)** aux opérateurs historiques. Cette solution ne permet pas de donner à l'Etat australien de ressources importantes pour protéger et étudier les terres australes australiennes. Par ailleurs, l'opposition du monde français de la pêche à l'idée même de QIT rend cette option difficile à mettre en œuvre. Toutefois, si une expérimentation était envisagée, cette pêcherie pourrait constituer un candidat intéressant.

Le Chili a fait le choix de **vendre aux enchères des quotas de pêche** valables dix ans et qui sont renouvelés à hauteur de 10% chaque année. Les quotas ne sont ni cessibles, ni transférables. La procédure d'attribution des quotas se fait aux enchères à bulletin secret pour chaque lot de quota représentant entre 0,5 et 2% du quota, soit entre 18 et 74 tonnes. Aucun opérateur ne peut acquérir plus de 50% des quotas attribués chaque année. La vente des quotas de pêche représente une recette moyenne de 4M€ par an sur la base des dix dernières années, soit environ 1 180€/tonne de légine, soit un montant proche de celui appliqué dans les TAAF, ce qui en fait une recette significative pour l'Etat chilien.

Cette solution a été rejetée par les armateurs mais pourrait constituer à l'avenir une alternative intéressante au contingentement.

CONCLUSION

La filière légine française est la plus importante au monde. Elle a permis de concilier une bonne protection du milieu naturel qui justifie le prix élevé de la légine et une bonne rentabilité des acteurs économiques, ce que beaucoup de pays n'ont pas réussi à faire, surexploitant leurs ressources naturelles sans réussir à constituer une filière solide et durable.

Si cette filière connaît aujourd'hui une situation favorable historiquement, elle a des faiblesses et la mission propose différentes mesures pour y remédier.

En premier lieu, la préservation de l'écosystème de Crozet et Kerguelen est primordiale et ce point fait consensus parmi les acteurs de la filière interrogés. Pour cela, il faut **maintenir des objectifs de conservation de la ressource ambitieux et améliorer le suivi scientifique de la légine** pour mieux mesurer et comprendre les évolutions du recrutement et donc celles du stock qui conditionnent le niveau à venir des captures.

Pour ce faire, les ressources des TAAF doivent être augmentées pour faire face aux dépenses d'amélioration de la connaissance et du contrôle de cette pêcherie et pouvoir renouveler le Marion Dufresne. Cela passe par la **suppression du plafonnement des droits de pêche** qui entraîne une moindre recette quand les prix de la légine dépassent 18,20€/kg, ce qui a été systématiquement le cas depuis 2015, sauf pendant la crise sanitaire. En 2022, le prix moyen de la légine a été de 25,66€/kg.

Ensuite, il est indispensable que les armateurs développent de nouveaux marchés, notamment dans les pays du Golfe et en Europe, pour être moins tributaires d'éventuelles décisions politiques chinoises.

Même si les retombées de l'activité légine resteront structurellement faibles sur l'économie de La Réunion, des actions sont à conduire notamment en matière de formation pour permettre à cette filière d'employer davantage de Réunionnais. L'ouverture d'un lycée de la mer en 2025 constitue une opportunité à valoriser pleinement. Par ailleurs, des investissements doivent permettre de renforcer la filière transformation, notamment en matière de sous-produits, et de développer l'activité de réparation navale grâce à l'arrivée d'un dock flottant.

Compte tenu des coûts fixes élevés de cette pêcherie, le nombre d'armements pouvant intervenir durablement est limité. C'est pourquoi **un contingentement du nombre de navires autorisés à pêcher est adapté à cette pêcherie et bénéficie du soutien de tous les armateurs.**

Au vu de l'analyse de la mission, deux chiffres peuvent être envisagés :

- ◆ Huit qui correspond au quota seuil permettant d'assurer aux armateurs une rentabilité durable dans un contexte assez favorable et équivaut au nombre de bateaux autorisés aujourd'hui constitue un maximum ;
- ◆ Sept pour améliorer la résilience des opérateurs en cas de retournement du marché comme l'augmentation des exigences en matière environnementale et surtout en matière sociale pour augmenter la part des marins ENIM, améliorer les conditions de sécurité et accélérer le renouvellement des bateaux pour éviter le risque d'un accident dans la réserve naturelle qui aurait des conséquences humaines et réputationnelles considérables.

L'arrêté de contingentement devra se fonder sur des données scientifiques, environnementales et économiques objectives.

Rapport

À Paris, le 19 juillet 2023,

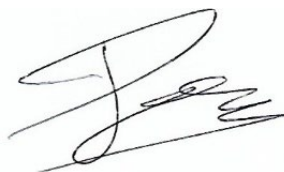
Les membres de la mission,

**L'inspecteur général
des finances**

A stylized signature consisting of the letters 'P' and 'V' joined together.

Philippe Vinçon

**L'administrateur général
des affaires maritimes,**

A stylized signature with a large 'L' and 'L'.

Loïc Laisné

**L'inspecteur général
de l'environnement et du
développement durable,**

A stylized signature with the letters 'J' and 'P'.

Jérôme Peyrat

**L'inspectrice stagiaire des
finances**

A stylized signature with the name 'Jeanne' written in a cursive script.

Jeanne Devillers

ANNEXES

LISTE DES ANNEXES

ANNEXE I :	CONTEXTE ENVIRONNEMENTAL DE LA PÊCHE DANS LES TAAF ET ENGAGEMENTS PRIS PAR LA FRANCE DANS LES ENCEINTES INTERNATIONALES
ANNEXE II :	ANALYSE DE L'ÉTAT DE LA RESSOURCE DE LÉGINE ET DE L'ÉVOLUTION PRÉVISIBLE DES TOTAUX ADMISSIBLES DE CAPTURES
ANNEXE III :	ÉTUDE COMPARATIVE INTERNATIONALE DES PRINCIPAUX PAYS PRODUCTEURS ET CONSOMMATEURS DE LÉGINE
ANNEXE IV :	RETOMBÉES ÉCONOMIQUES DE LA PÊCHE À LA LÉGINE À LA RÉUNION
ANNEXE V :	RECETTES ET DÉPENSES GÉNÉRÉES PAR LA FILIÈRE LÉGINE POUR LA PUISSANCE PUBLIQUE
ANNEXE VI :	LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES
ANNEXE VII :	ACRONYMES ET DÉFINITIONS
ANNEXE VIII :	LETTRE DE MISSION

ANNEXE I

**Contexte environnemental de la pêche
dans les TAAF et engagements pris par la
France dans les enceintes internationales**

SOMMAIRE

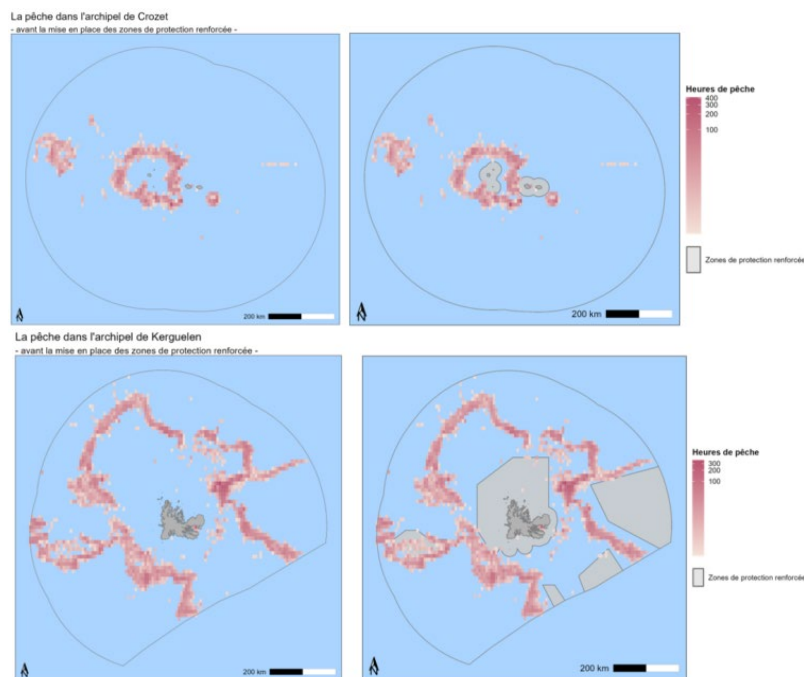
1. LES ZONES ÉCONOMIQUES EXCLUSIVES DE CROZET ET KERGUELEN FONT INTÉGRALEMENT PARTIE DE LA RÉSERVE NATURELLE NATIONALE DES TERRES AUSTRALES FRANÇAISES.....	1
2. LA PÊCHE AUSTRALE EST ENCADRÉE PAR PLUSIEURS CONVENTIONS INTERNATIONALES SIGNÉES PAR LA FRANCE.....	3
2.1. La Commission pour la conservation de la faune et de la flore marines de l'Antarctique.....	3
2.2. L'inscription de la RNN des Terres Australes françaises sur la liste verte de l'Union internationale pour la conservation de la nature	6
2.3. La convention sur la conservation des espèces migratrices appartenant à la faune sauvage	7
2.4. L'accord pour le Conservation des albatros et des pétrels	7
3. L'INSCRIPTION DES TERRES AUSTRALES FRANÇAISE AU PATRIMOINE MONDIAL DE L'UNESCO	7

1. Les zones économiques exclusives de Crozet et Kerguelen font intégralement partie de la réserve naturelle nationale des Terres australes françaises

La réserve naturelle nationale (RNN) des Terres australes française a été créée le 3 octobre 2006 par le décret n°2006-1211. Cette réserve englobe l'ensemble des parties terrestres de l'archipel de Crozet, des îles Kerguelen et des îles Saint-Paul et Amsterdam, soit 7 700 km², ainsi que l'ensemble de la zone économique exclusive (ZEE) des Terres australes française, à la suite des extensions successives de la réserve, en 2016 et en 2022 (décret n°2016-1700 du 12 décembre 2016 et décret n°2022 157 du 10 février 2022). Cette réserve couvre désormais 1,6 millions de km², soit trois fois la surface de la France métropolitaine et constitue **la plus grande aire marine protégée française**. L'extension de cette réserve a permis à la France de dépasser son engagement pris dans le cadre européen de **porter à 30 % la part des espaces maritimes et terrestres protégés d'ici 2030**.

La pêche à la légine est autorisée dans les ZEE de Crozet et Amsterdam et celle à la langouste dans la ZEE et Saint Paul et Amsterdam, dans des conditions fixées par la **préfète des TAAF**. En revanche, les zones de protection renforcée sont interdites à toute activité industrielle ou commerciale : **la pêche y est donc interdite**. Ces zones couvrent environ le quart de la réserve (375 000 km²) Ce sont ainsi 50 % des eaux de la zone économique exclusive de Saint-Paul et Amsterdam, 21 % de Kerguelen et 1,5 % de Crozet qui sont sous protection renforcée. Comme la pêche à la légine se concentre sur des zones très spécifiques (canyons), les zones de protection renforcée sont importantes même si ce classement n'a pas conduit à réduire la pêche, ce que critiquent des associations de défense de l'environnement.

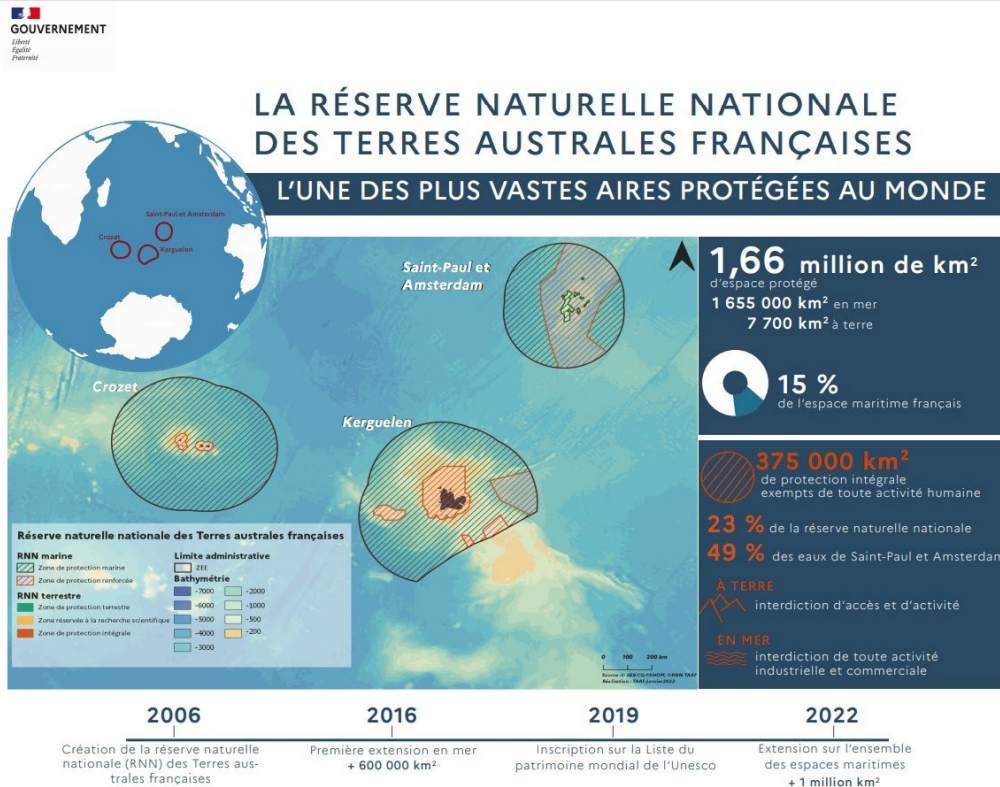
Illustration 1 : Cartes représentant l'effort de pêche (en heures) à Crozet et Kerguelen avant 2015 et après la mise en place des zones de protection renforcées en 2016



Source : Bloom, Ambition Zéro des aires marines protégées qui protègent des zones inaccessibles et inexploitées.

Cette réserve abrite l'une des plus importantes populations d'oiseaux au monde (environ 50 millions d'oiseaux), des populations nombreuses et variées de mammifères marins, ainsi que plusieurs espèces endémiques animales et végétales. Les plateaux des îles australes sont des zones de grande productivité marine et abritent une biodiversité exceptionnelle. Elles sont un espace d'alimentation et de reproduction indispensable pour de nombreuses espèces.

Illustration 2 : Réserve naturelle national des Terres australes françaises



Source : TAAF.

Les orientations de gestion de la RNN sont fixées par le comité consultatif, qui est consulté sur l'ensemble des mesures de gestion et peut commanditer des études et des expertises. Il est composé des 13 membres du Conseil Consultatif des TAAF et de trois membres représentants les armateurs de pêche australe, les associations de protection des espaces naturels et l'action de l'État en mer. Le conseil scientifique, composé du comité de l'environnement polaire, peut être consulté sur les questions à caractère scientifique touchant la réserve. La gestion de la RNN est précisée dans un plan de gestion qui s'étend sur 10 ans, de 2018 à 2027.

Au sein de la réserve, la pêche n'est autorisée que dans le cadre défini par la préfète des TAAF. Elle doit en particulier limiter son impact sur la biodiversité, notamment via l'interdiction de certaines techniques de pêche (filet maillants et arcs-traînants, ce qui inclut le chalut de fond).

2. La pêche australe est encadrée par plusieurs conventions internationales signées par la France

2.1. La Commission pour la conservation de la faune et de la flore marines de l'Antarctique

La Commission pour la conservation de la faune et de la flore marines de l'Antarctique (CCAMLR) a été signée en 1980 dans le cadre du Système du traité sur l'Antarctique. Entrée en vigueur en 1982, elle vise à préserver la faune, la flore, et les écosystèmes marins de l'Antarctique.

La CCAMLR compte 26 États membres dont 10 pays européens ainsi que l'Union Européenne et 10 États adhérents qui ne prennent pas part au processus de décision. L'Australie est dépositaire de la Convention.

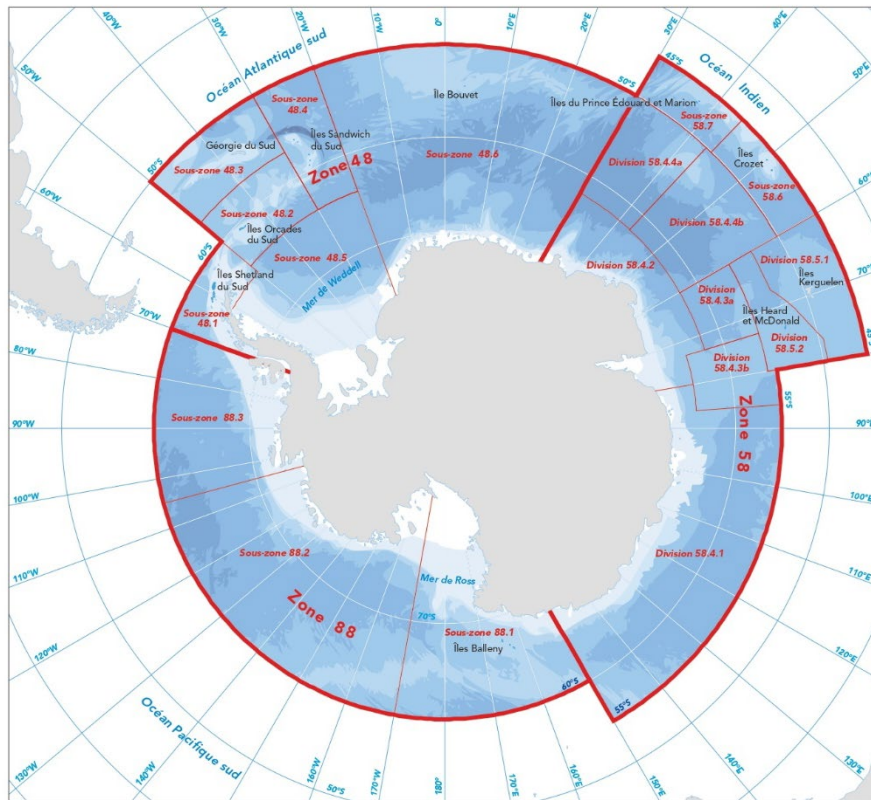
Tableau 1 : États membres et États adhérents à la CCAMLR

États membres	États adhérents
Afrique du Sud	Bulgarie
Allemagne	Canada
Argentine	Finlande
Australie	Grèce
Belgique	Ile Maurice
Brésil	Iles Cook
Chili	Pakistan
Chine	Panama
Corée du sud	Pérou
Espagne	Vanuatu
Equateur	
États-Unis	
France	
Inde	
Italie	
Japon	
Namibie	
Norvège	
Nouvelle-Zélande	
Pays-Bas	
Pologne	
Suède	
Russie	
Royaume-Uni	
Ukraine	
Union Européenne	
Uruguay,	

Source : CCAMLR.

La CCAMLR est compétente dans la zone située au Sud du 60^{ème} degré de latitude Sud, et entre cette zone et la convergence Antarctique. La zone de la Convention couvre près de 10% des océans du globe et s'étend sur une surface de 35 716 100 km² (soit 65 fois la surface de la France).

Illustration 3 : Zone de la CCAMLR



Source : CCAMLR.

La zone de la CCAMLR comprend des eaux internationales ainsi que plusieurs ZEE :

- ◆ les ZEE françaises des îles Kerguelen et de l'Archipel de Crozet se situent respectivement dans les sous-zones 58.5.1 et 58.6 et représentent près de 5% de la surface de la zone CCAMLR ;
- ◆ les îles sud-africaines Marion et Prince Edward se situent dans la zone 58.7 ;
- ◆ les îles australiennes Heard et McDonald se situent dans la division 58.5.2 ;
- ◆ la Géorgie du Sud et les îles Sandwich du Sud respectivement en sous-zone 48.3 et 48.4 font parties de la ZEE britannique. L'Argentine conteste la souveraineté du Royaume-Uni sur ces îles.

La CCAMLR est une convention de conservation, dont le but est de préserver les ressources marines vivantes de l'Antarctique. Les objectifs de conservation sont définis à l'Article II, qui précise que les activités connexes, dont la pêche, s'exercent dans le respect des objectifs suivants :

- ◆ prévenir la diminution des populations en-deçà du niveau nécessaire au maintien de la stabilité du recrutement ;
- ◆ maintenir les rapports écologiques entre les populations exploitées et celles associées ou dépendantes, c'est-à-dire préserver les écosystèmes marins ;
- ◆ prévenir et minimiser les risques de modification de l'écosystème marin qui ne seraient pas réversible en deux ou trois décennies.

La Commission pour la conservation de la faune et de la flore marine de l'Antarctique compte 26 Etats membres et est responsable de la mise en œuvre des objectifs de la CCAMLR. Elle se réunit chaque année. La Commission collecte et analyse les données relatives à l'évaluation de la vie marine antarctique et des écosystèmes ainsi que les données de la pêche. Elle facilite les recherches scientifiques. Elle élabore des mesures de conservation qui encadrent la pêche dans la zone CCAMLR, sur avis du Comité scientifique, qui compte également un représentant de chaque Etat membre. Elle contrôle l'application des mesures de conservation.

Les pêcheries dans la zone CCAMLR visent actuellement la légine australe, la légine antarctique, le poisson des glaces et le krill antarctique. Ces pêcheries sont gérées selon une approche écosystémique, c'est-à-dire en maintenant les relations écologiques existantes au sein de l'écosystème. Les limites de captures, la taille des individus, les périodes et les zones de pêche sont décidées annuellement par la Commission. Elles garantissent la durabilité à long terme des espèces exploitées.

Les décisions sur des questions de fond à la CCAMLR sont adoptées par consensus. La décision de traiter une question comme question de fond est elle-même prise au consensus. Les autres questions sont tranchées à la majorité simple des Etats.

Les mesures de conservation deviennent obligatoires pour tous les Etats membres 180 jours après leur notification, à l'exception de la France et de l'Afrique du Sud qui ont fait valoir la « Réserve du Président ». Cette réserve a été exprimée par la France lors de l'adoption de la Convention, ce qui lui permet de ne pas appliquer les mesures de la CCAMLR dans ses ZEE. En pratique, ce droit n'est pas invoqué. Cette réserve, également émise par l'Afrique du Sud, peut s'appliquer dans les zones où un Etat exerce sa souveraineté, si elle est reconnue par toutes les parties à la Convention. Ce n'est pas le cas pour les zones britanniques de la Convention, dont la souveraineté est contestée par l'Argentine.

Il existe actuellement douze pêcheries à la légine australe et antarctique en zone CCAMLR.

Cinq d'entre elles se situent dans les ZEE d'Etats membres de la Convention, celle de Géorgie du Sud (Royaume-Uni), des îles Marion et Prince Edward (Afrique-du-Sud), de Crozet et de Kerguelen (France), et des îles Heard et McDonald (Australie).

Il existe sept pêcheries dans les eaux internationales, qui sont classées comme des pêcheries exploratoires, où l'activité s'inscrit dans un programme de recherche visant à évaluer la durabilité des stocks dans cette zone (Sous-zone 48.6, Division 58.4.1, Division 58.4.2, Division 58.4.3a, Division 58.4.3b, Sous-zone 88.1, Sous-zone 88.2). Le volume de capture y est très limité à l'exception des sous-zones 88.1 et 88.2 en mer de Ross où le total admissible de capture fixé chaque année est pêché selon un système de « pêche olympique », où les navires participants pêchent jusqu'à épuisement du quota fixé en 2021 à 3 000 tonnes par an.

Cette enceinte est marquée depuis une dizaine d'années par une forte opposition entre les Occidentaux, d'une part, et les Russes et les Chinois, d'autre part. Les Russes sont traditionnellement très actifs dans cette zone où leurs bateaux usines ont été présents pendant longtemps et n'excluent pas de revenir, et les Chinois sont très intéressés par le krill pour l'alimentation de leur aquaculture, ont de nombreux bateaux dans la zone et souhaiteraient encore s'étendre. Ces deux puissances souhaitent également limiter la création d'aires marines protégées pour conserver un accès à des ressources alimentaires importantes.

C'est ainsi que la pêche en Géorgie du Sud est actuellement interdite suite à un blocage du consensus par la Russie qui a invoqué des raisons scientifiques portant sur la baisse du stock alors que leur motivation est liée à la crise ukrainienne. Les Britanniques ont fait le choix de pêcher leur quota en respectant les mesures de conservation initiale de la CCAMLR, mais cette pêche est considérée comme illégale. Ce blocage a bénéficié à la légine française qui a fait l'objet d'une plus forte demande cette année. Un blocage similaire ne pourrait pas être exercé contre la France dans sa ZEE où elle a fait valoir la Réserve du Président. En revanche, la Russie bloque depuis 2019 les pêcheries exploratoires française, japonaise, coréenne, australienne et espagnole en zone internationale 58.4.1. L'inscription de nouveaux navires français pour la pêche en mer de Ross semble également compromise pour les mêmes raisons.

La France a au sein de la CCAMLR une position particulière du fait de son statut d'État possessionné en Antarctique qui l'oblige à une certaine exemplarité. En effet, elle revendique la Terre Adélie, mais a gelé sa revendication en même temps que les six autres États possessionnés lors de la signature du Traité de l'Antarctique (Argentine, Australie, Chili, Norvège, Nouvelle-Zélande, Royaume-Uni auxquels s'ajoutent les États-Unis et la Russie qui se réservent le droit d'émettre des revendications).

Au total, 11 076 tonnes de légine australe et 4 134 tonnes de légine antarctique ont été pêchées en zone CCAMLR lors de la campagne 2020/21, soit plus de 50 % de la légine pêchée dans le monde. La légine pêchée hors CCAMLR provient principalement d'Argentine, du Chili, des îles Malouines (Royaume-Uni) et de la ZEE australienne hors CCAMLR. Les mesures de la CCAMLR sont respectées dans cette dernière.

2.2. L'inscription de la RNN des Terres Australes françaises sur la liste verte de l'Union internationale pour la conservation de la nature

La RNN des Terres Australes françaises a été inscrite en 2018 sur la liste verte de l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN), dans ses limites de 2016 (définies par le décret n°2016-1700), soit une zone de 673 000 km². Le label « liste verte » de l'UICN, une des principales organisations non gouvernementales consacrées à la protection de la nature, certifie pour cinq ans des sites naturels et encourage les bonnes pratiques de conservation.

Ce label porte sur quatre volets de la conservation : la planification, la gouvernance, la gestion et les résultats. Les sites de la liste doivent définir des objectifs de conservation de long terme fondés sur une compréhension solide de l'écologie du site et des risques existant pour la biodiversité. La gouvernance du site doit être claire et transparente, afin de garantir une gestion efficace, qui passe par un plan de gestion de long terme qui reprend les enjeux et les menaces identifiées lors de la planification, et garantit une application effective des objectifs de conservation et la compatibilité des activités d'exploitation des ressources naturelles avec les objectifs de protection de la nature. Le succès des mesures de conservation est contrôlé et le site doit justifier de leur réalisation.

La RNN Terres Australes françaises a obtenu le label en 2018 en raison de sa taille, de sa biodiversité riche et variée comprenant un fort endémisme, des relations trophiques fortes entre le domaine terrestre et marin, et de son isolement qui la protège des contaminations et en fait un lieu d'intérêt pour la conservation de la biodiversité. Le suivi scientifique de cette zone a permis de justifier de la bonne conservation du site.

2.3. La convention sur la conservation des espèces migratrices appartenant à la faune sauvage

La France est signataire de la Convention sur la conservation des espèces migratrices appartenant à la faune sauvage transposée en droit français par le décret n°90-962 du 23 octobre 1990. Certains oiseaux présents dans les Terres australes font partie de la liste d'espèces protégées par cette convention.

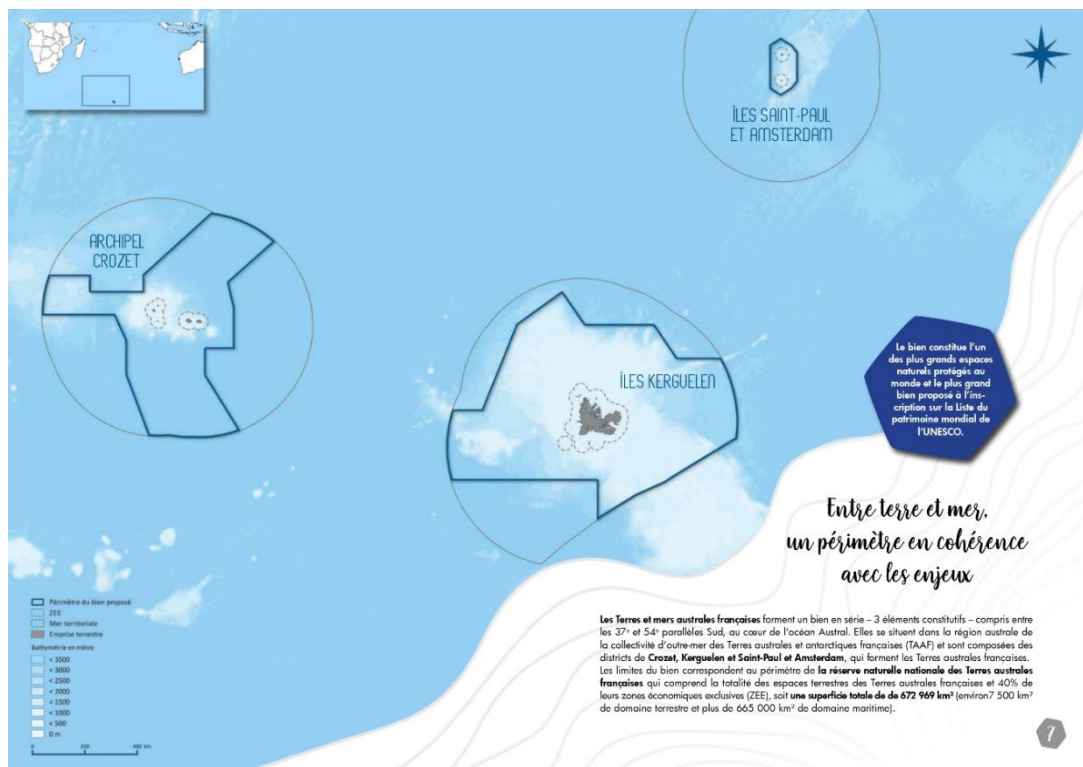
2.4. L'accord pour la Conservation des albatros et des pétrels

L'accord pour la Conservation des Albatros et des Pétrels (ACAP) est entré en vigueur en février 2004. Il couvre 31 espèces d'albatros et de pétrels. Il n'est pas contraignant mais propose des orientations aux Etats parties. En parallèle, la RNN des Terres australes française a lancé en 2010 un Plan national d'actions quinquennal pour améliorer le statut de conservation de l'albatros d'Amsterdam.

3. L'inscription des Terres australes française au patrimoine mondial de l'Unesco

Le 5 juillet 2019, lors de la 43^{ème} session du Comité du patrimoine mondial de l'Unesco à Bakou, les Terres et mers australes françaises ont été inscrites au patrimoine mondial de l'Humanité au titre de leur patrimoine naturel. La zone inscrite couvre les îles de Saint-Paul et Amsterdam, les îles Kerguelen, l'archipel de Crozet ainsi que l'ensemble de la réserve naturelle nationale dans ses limites définies par le décret de 2016 (Décret n°2016-1700) soit 673 000 km². La France s'est engagée dans le processus de candidature en 2016 avec un travail qui avait commencé dès 2008 pour améliorer la gestion et la gouvernance de la réserve.

Illustration 4 : Carte des Terres et mers australes classées au patrimoine mondial de l'Unesco



Source : Dossier de candidature des Terres et mers australes au patrimoine mondial de l'Unesco.

Annexe I

Les Terres et mers australes ont été inscrites au titre de trois critères :

- ◆ Critère vii : « *représenter des phénomènes naturels ou des aires d'une beauté naturelle et d'une importance esthétique exceptionnelles* ». Les Terres et mers australes sont un site naturel exceptionnel et préservé ;
- ◆ Critère ix : « *être des exemples éminemment représentatifs de processus écologiques et biologiques en cours dans l'évolution et le développement des écosystèmes et communautés de plantes et d'animaux terrestres, aquatiques, côtiers et marins* ». Les mers australes sont un lieu extrêmement productif au sein de l'océan austral et abritent une grande diversité d'espèces et une biodiversité exceptionnelle pour laquelle elles sont un lieu indispensable au cycle de vie. Ces lieux isolés constituent une vitrine de l'évolution biologique et un lieu privilégié pour l'étude des changements globaux ;
- ◆ Critère x : « *contenir les habitats naturels les plus représentatifs et les plus importants pour la conservation in situ de la diversité biologique, y compris ceux où survivent des espèces menacées ayant une valeur universelle exceptionnelle du point de vue de la science ou de la conservation* » Les Terres et mers australes abritent la plus grande concentration d'oiseaux au monde, la plus grande diversité d'oiseaux et de mammifères marins et huit espèces endémiques.

Le fait qu'aucun développement des activités humaines n'y soit prévu à moyen terme est une garantie de l'intégrité du bien. L'adhésion à toutes les conventions internationales protégeant la biodiversité, la CITES (Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction), la CMS (Convention sur les espèces migratrices), la CCAMLR (Convention sur la conservation de la faune et de la flore marines de l'Antarctique), l'ACAP (Accord sur la conservation des albatros et des pétrels), la CBI (Commission baleinière internationale) et Ramsar (la réserve naturelle d'origine inscrite en 2006 est un Site Ramsar), est également un facteur pris en compte dans son inscription. La limitation d'impacts environnementaux de la pêche en lien étroit avec les scientifiques est expressément mentionnée.

ANNEXE II

Analyse de l'état de la ressource de légine et de l'évolution prévisible des totaux admissibles de captures

Cette annexe a été rédigée à partir des entretiens conduits par la mission avec l'équipe du Muséum national d'histoire naturelle (MNHN) chargée des recommandations scientifiques aux services des Terres australes et antarctiques françaises (TAAF) sur le niveau de capture de légine, Alexis Martin, Félix Massiot-Granier, et Clara Péron et des experts en matière de prédation par les orques et les cachalots comme Paul Tixier de l'Institut de Recherche pour le Développement (IRD) et Christophe Guinet du Centre National pour la Recherche scientifique (CNRS).

Les éléments scientifiques cités dans cette annexe sont issus des documents suivants :

- ◆ Collins et al. « *The Patagonian toothfish. Biology, ecology and fishery* », 2010
- ◆ Massiot-Granier, Péron, « *An integrated stock assessment for the Crozet Islands Patagonian toothfish (*Dissostichus eleginoides*) fishery in Subarea 58.6* », 2021 ;
- ◆ Massiot-Granier, Landru, Péron « *Updated stock assessment model for the Kerguelen Island EEZ Patagonian toothfish (*Dissostichus eleginoides*) fishery in Division 58.5.1 for 2021* », 2021.
- ◆ MNHN, « *Recommandation scientifique de la pêche de légine australe des zones économiques exclusives des îles Kerguelen et de l'archipel de Crozet* », 2022

SOMMAIRE

POINTS IMPORTANTS	1
1. LA LÉGINE, UNE ESPÈCE LONGÉVIVE QUI SE DÉVELOPPE DANS UN ÉCOSYSTÈME MARIN REMARQUABLE.....	3
1.1. La légine australe, une espèce longévive des mers australes	3
1.2. La légine est inféodée à un écosystème benthique particulier	4
2. LES STOCKS DE LÉGINES DE CROZET ET KERGUELEN SONT SUIVIS ET LES CAPTURES LIMITÉES DANS LE BUT DE PRÉSERVER LA RESSOURCE, QUI DEVRAIT CEPENDANT DIMINUER DANS LES ANNÉES À VENIR	5
2.1. Les eaux de Crozet et Kerguelen abritent d'importantes populations de légines qui sont encore marquées par la forte pêche illégale des années 1995-2002.....	5
2.2. Les TAC sont fixés par la préfète des Terres australes et antarctiques françaises sur avis du Museum national d'Histoire naturelle dans l'objectif de préserver la ressource et d'assurer son exploitation de façon durable.	6
2.2.1. <i>Le processus de fixation des TAC vise à maintenir à horizon 35 ans la biomasse reproductrice de légines au minimum à 60% de son niveau pré-exploitation.....</i>	<i>6</i>
2.2.2. <i>La déprédation est intégralement prise en compte dans les prélèvements de la pêche et a un fort impact sur le niveau des TAC.....</i>	<i>7</i>
2.2.3. <i>Les TAC fixés à Crozet et Kerguelen respectent l'objectif de gestion et incluent la déprédation et l'incertitude de modélisation.....</i>	<i>8</i>
2.3. Des mesures techniques de gestion complémentaires aux TAC permettent de mieux préserver la ressource.....	8
2.3.1. <i>Les juvéniles sont protégés afin de permettre le renouvellement des populations.....</i>	<i>8</i>
2.3.2. <i>La concentration de l'effort de pêche est limitée pour protéger les populations de légines inégalement réparties sur le plateau.....</i>	<i>9</i>
2.4. Le recrutement est un facteur déterminant pour estimer l'évolution des stocks.	9
2.5. Le taux de recrutement est faible mais stable jusqu'aux dernières estimations pour l'année 2015	10
2.6. Les populations de légines connaissent une tendance à la baisse, dont l'issue dépend principalement de l'évolution de taux de recrutement	10
3. LE CHANGEMENT CLIMATIQUE ET LES IMPACTS DE L'ACTIVITÉ DE PÊCHE SUR LA BIODIVERSITÉ FONT PESER UNE INCERTITUDE SUPPLÉMENTAIRE SUR L'ÉVOLUTION DE LA RESSOURCE	13
3.1. Les écosystèmes des îles Crozet et Kerguelen retrouvent progressivement un équilibre après la forte surpêche des années 1970 et se transforment sous l'effet du changement climatique	13
3.2. L'impact de la pêche à la légine sur la biodiversité a été réduit mais comporte des incertitudes.....	14

Points importants

- ♦ La légine est un poisson des eaux australes, inféodé à des écosystèmes particuliers profonds et froids qui peut vivre plus de 50 ans. Sa croissance est lente, son taux de fécondité est relativement bas et sa maturité sexuelle tardive. L'ensemble de ces éléments justifie une **gestion prudente et stable dans le temps** ;
- ♦ Les zones économiques exclusives (ZEE) de Crozet et Kerguelen abritent un écosystème d'une très grande richesse qui a été marqué par la surpêche dans les années 1980 et 1990 du colin des Kerguelen, du colin austral et du poisson des glaces. Ces stocks sont encore aujourd'hui en phase de reconstitution ;
- ♦ **Les ZEE de Kerguelen et dans une moindre mesure celle de Crozet abritent les plus importants stocks de légines australes au monde.** Ces derniers sont encore marqués par une intense pêche illégale opérée entre 1996 et 2004 qui a réduit les stocks d'un tiers en quelques années ;
- ♦ La pêche à la légine est aujourd'hui la seule pêche pratiquée à Crozet et Kerguelen dans la limite des totaux admissibles de capture (TAC) fixés par ZEE, qui sont établis chaque année en se fondant sur l'état de la ressource. Ils sont relativement stables et leur somme varie depuis 2001 entre 5800 et 6500 tonnes ;
- ♦ L'objectif de gestion est de conserver une biomasse reproductrice par ZEE à l'échelle de 35 ans supérieure ou égale à 60% de la biomasse reproductrice des années 1990, soit avant l'exploitation de la légine. En 2021, le stock de légine de Kerguelen est évalué à 156 450 tonnes et celui de Crozet à 34 690 tonnes, soit 68 % du stock reproducteur pré-exploitation dans les deux cas. Le prélèvement annuel de la pêche correspond à 3 % des stocks de poissons reproducteurs estimés respectivement à Kerguelen et Crozet ;
- ♦ La biomasse reproductrice a augmenté du milieu des années 2000 jusqu'au milieu des années 2010 grâce à la bonne gestion de la pêcherie et à l'arrivée en nombre de jeunes adultes reproducteurs (bons taux de recrutement). Toutefois, **une tendance à la baisse des stocks de légines est observée depuis une dizaine d'années comme dans d'autres zones de pêche à la légine et devrait se poursuivre dans les prochaines années** ;
- ♦ Cette baisse serait due à la diminution des entrées de nouveaux adultes reproducteurs dans la biomasse reproductrice (faibles taux de recrutement), constatée depuis 2007. L'absence de campagnes scientifiques spécifiques ne permet pas d'évaluer cette baisse après 2015, ni d'en comprendre les raisons ;
- ♦ Si le taux de recrutement remontait autour de la valeur moyenne estimée depuis la période pré-exploitation, les modélisations du Museum national d'Histoire naturelle prévoient qu'en maintenant les TAC actuels, la biomasse reproductrice devrait descendre en-dessous de 60 % de son niveau pré-exploitation à Kerguelen dans les prochaines années et repasser au-dessus à l'horizon 2050. A Crozet, elle devrait diminuer et se stabiliser autour de 60 % de son niveau pré-exploitation ;
- ♦ Si le taux de recrutement reste à son niveau actuel, voire diminue, les biomasses reproductrices de Crozet et Kerguelen passeront durablement en dessous de 60 % de la biomasse reproductrice pré-exploitation et l'objectif de gestion ne serait plus atteint. **Dans cette situation, les TAC devront être revus à la baisse** ;
- ♦ Pour la campagne 2022-2023, l'Australie a baissé significativement les TAC de légine de Heard Island, ZEE contiguë à celle des Kerguelen, de 3030 tonnes la saison précédente à 2510 tonnes (-17 %) pour intégrer la baisse du recrutement ;

Annexe II

- ◆ Les écosystèmes de Crozet et Kerguelen sont en phase de récupération suite à la surpêche et la pêche illégale. Ils pourraient subir les effets du changement climatique, dont l'impact sur les populations de légines est encore incertain.

En conclusion :

- ◆ Malgré une gestion prudente de cette pêcherie, **l'état des stocks de légines autorise au mieux une stabilité des TAC dans les années qui viennent et une baisse pourrait même être nécessaire si les études confirmaient une baisse durable du taux de recrutement à des taux inférieurs à la moyenne ;**
- ◆ L'objectif de gestion ambitieux, conserver la biomasse reproductrice de légine à 60% de son niveau pré-exploitation, doit être maintenu à son niveau. Une baisse de l'objectif à 50% de la biomasse pré-exploitation comme le recommande la Commission pour la conservation de la faune et la flore marine de l'Antarctique, ne permettrait qu'une augmentation temporaire des TAC et pourrait mettre en danger les stocks ;
- ◆ L'organisation de campagnes scientifiques annuelles d'évaluation du recrutement est nécessaire pour comprendre la dynamique du recrutement et donc l'évolution probable des stocks de légines ;
- ◆ Les campagnes scientifiques de suivi des écosystèmes (campagne POKER) dont la dernière date de 2017, doivent être reprises tous les quatre ans pour appréhender les transformations de l'écosystème des Kerguelen ;
- ◆ **Le nombre de navires autorisés à pêcher n'a pas d'impact sur les captures accessoires.** En revanche, une augmentation de l'effort de pêche augmentera automatiquement les captures accessoires.

1. La légine, une espèce longévive qui se développe dans un écosystème marin remarquable

1.1. La légine australe, une espèce longévive des mers australes

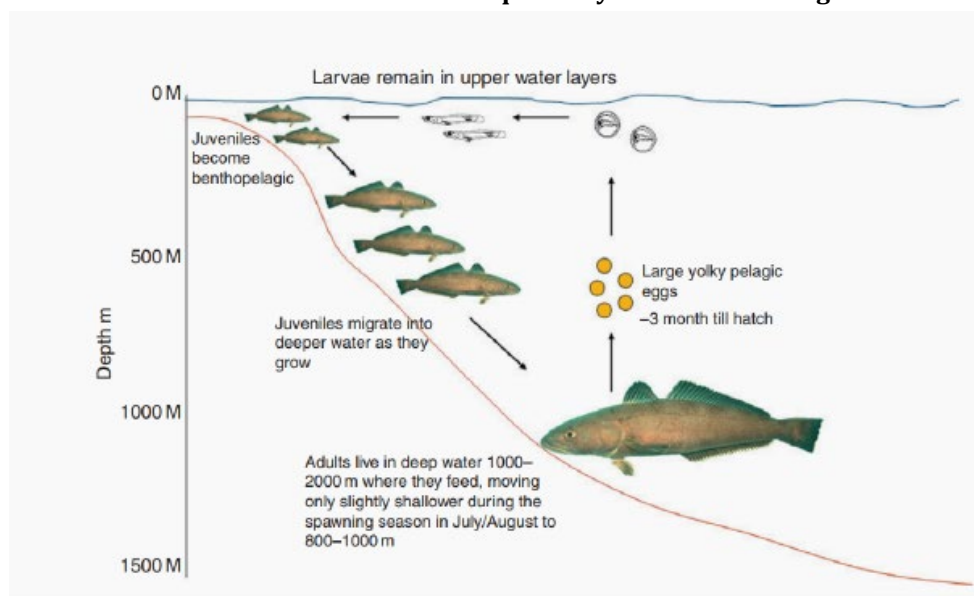
La légine australe (*Dissostichus eleginoides*) est une espèce démersale, c'est-à-dire qu'elle vit à proximité du fond, des eaux froides subantarctiques. Elle peut atteindre 230 centimètres et peser jusqu'à 200 kilogrammes, bien qu'à la suite d'une forte pression de pêche à la fin des années 1990, les spécimens pêchés aujourd'hui sont de jeunes adultes qui mesurent en général entre 70 et 80 centimètres et pèsent entre 20 et 30 kilogrammes. La légine est un prédateur et un charognard qui se nourrit de poissons, de céphalopodes et de crustacés. C'est également une proie pour les cétacés et les requins des profondeurs.

La légine est un poisson longévif qui peut vivre plus de 50 ans. Sa croissance est lente, son taux de fécondité relativement bas et sa maturité sexuelle tardive. **Ces caractéristiques justifient une gestion prudente de la ressource.**

Les œufs sont pondus au cours de l'hiver austral, de juillet à août, entre 800 et 1000 mètres de profondeur. Les œufs, puis les larves, dérivent avec les courants entre 0 et 200 mètres de profondeur durant 4 à 5 mois avant de se fixer sur le fond à moins de 50 mètres de profondeur. Les courants jouent un rôle majeur dans la fixation des larves dans un biotope favorable. Les juvéniles, c'est-à-dire les poissons n'ayant pas encore atteint leur maturité sexuelle, passent entre 4 et 5 ans à moins de 500 mètres de profondeur. Cette première partie de la vie des légines est mal connue car la réglementation protège les jeunes individus en interdisant la pêche commerciale aux profondeurs inférieures à 500 mètres afin de ne pêcher que des légines ayant atteint leur maturité sexuelle. En grandissant, les légines migrent graduellement vers des eaux plus profondes et plus froides, parallèlement à leur changement de taille et de régime alimentaire. Elles s'installent entre 600 et 1200 mètres de profondeur. Lorsque les légines approchent de leur maturité sexuelle, elles migrent entre 1200 et jusqu'à 2500 mètres pour les plus gros spécimens.

La maturité sexuelle est atteinte tardivement : 50% des mâles l'atteignent entre 6 et 10 ans, et 50% des femelles entre 10 et 13 ans.

Illustration 1 : Illustration schématique du cycle de vie de la légine australe



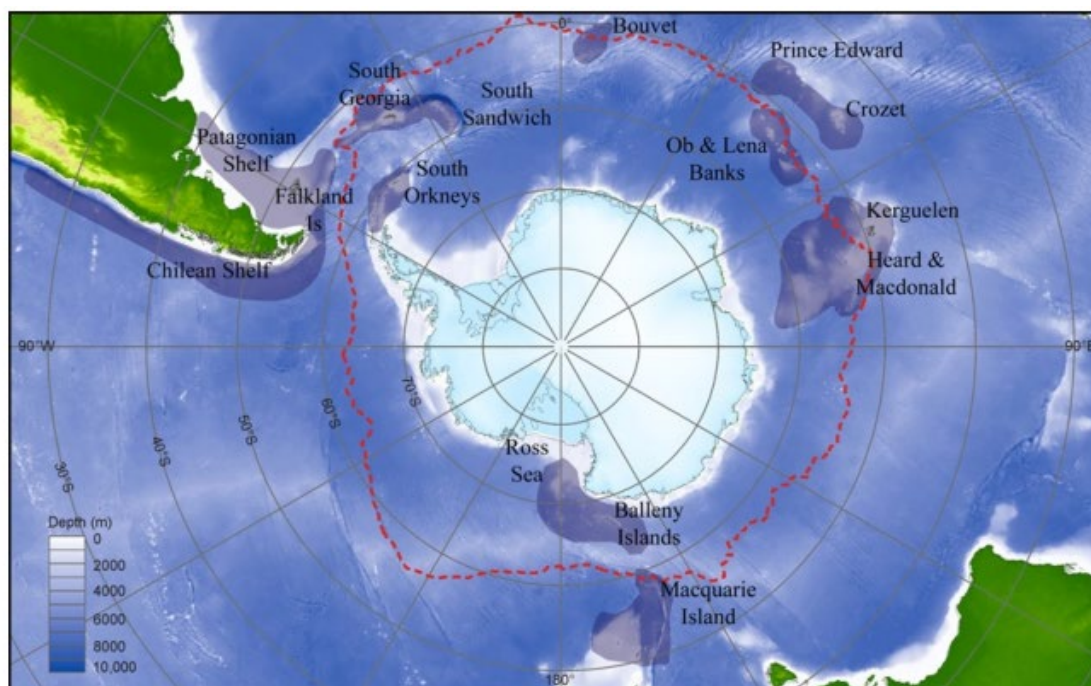
Source : Collins et al. « The Patagonian toothfish. Biology, ecology and fishery », 2010.

1.2. La légine est inféodée à un écosystème benthique particulier

Les légines sont majoritairement sédentaires et semblent inféodées à un écosystème benthique. Les individus recapturés le sont fréquemment dans un rayon de 10 kilomètres par rapport à leur précédente capture. Les différents stocks sont donc considérés comme des populations distinctes et étudiées séparément. **Au sein des populations, les légines sont inégalement distribuées en fonction de leur âge et de leur sexe**, ce qui impose de ne pas concentrer spatialement l'effort de pêche et donc de déplacer régulièrement les bateaux.

Le plateau des Kerguelen abrite un grand nombre de jeunes légines et joue donc un rôle majeur dans le renouvellement du stock des Kerguelen mais également de la zone économique exclusive (ZEE) voisine de Heard. **Cette forte sédentarité n'empêche pas un brassage génétique entre les populations de la zone subantarctique**, qui sont génétiquement indifférenciables. Cela est dû au déplacement de certains individus reproducteurs adultes, qui peuvent avoir un impact important en matière de reproduction bien qu'ils soient peu nombreux, ainsi qu'à la dispersion des larves par les courants sur de très grandes distances. Les différentes populations de légines pourraient ainsi être connectées.

Illustration 2 : Distribution de la légine australe
(Ligne rouge: front polaire, zone de rencontre entre les eaux antarctiques et subantarctiques)



Source : Collins et al. « The Patagonian toothfish. Biology, ecology and fishery », 2010.

2. Les stocks de légines de Crozet et Kerguelen sont suivis et les captures limitées dans le but de préserver la ressource, qui devrait cependant diminuer dans les années à venir

2.1. Les eaux de Crozet et Kerguelen abritent d'importantes populations de légines qui sont encore marquées par la forte pêche illégale des années 1995-2002

Dans les années 1970 et 1980, la France n'a pas directement exploité les ressources halieutiques des ZEE de Crozet et Kerguelen et a vendu à des navires soviétiques des autorisations de pêche au poisson des glaces, au colin austral et au colin de Kerguelen. Avant la création de la ZEE française en 1978, les stocks de poissons n'étaient pas suivis. Ces stocks ont été surexploités entre 1972 et 1978, et ont continué de diminuer malgré la mise en place de totaux admissibles de capture (TAC) à la fin des années 1970. Les légines étaient alors des captures accessoires rejetées en mer.

A la fin des années 1990, la légine devient un poisson de prix recherché sur le marché asiatique. Sa valeur augmente fortement, ce qui entraîne le développement de la pêche illégale.

En effet, les ZEE de Crozet et Kerguelen abritent parmi les plus importantes populations de légines australes au niveau mondial. La biomasse du stock reproducteur avant exploitation est estimée à 230 140 tonnes pour Kerguelen et 50 940 tonnes pour Crozet. En 2021, le stock est évalué à 156 450 tonnes pour Kerguelen et 34 690 tonnes pour Crozet, ce qui représente une baisse d'environ 38 %.

Entre 1996 et 2004, les ZEE de Crozet puis de Kerguelen ont été victimes d'une importante pêche pirate, conséquence de l'augmentation du prix de ce poisson. Entre 1997 et 2004, 40 000 tonnes de légines auraient été illégalement prélevées à Kerguelen, et au moins 20 000 tonnes à Crozet, qui subit une pêche illicite, non-déclarée, non-réglémentée (INN), plus intense au regard de sa superficie. La pêche illégale est jugulée au milieu des années 2000, grâce à l'augmentation des moyens de surveillance français, notamment satellitaires, le renforcement des sanctions, la coopération avec les partenaires australiens et sud-africains et le renforcement de la traçabilité pour accéder au marché. Les dommages sur les stocks seront ressentis pendant plusieurs dizaines d'années au vu de la croissance lente et de la reproduction tardive de cette espèce.

En parallèle de la lutte contre la pêche pirate, une pêche contrôlée se développe grâce aux investissements d'armements et de bateaux exclusivement français à partir de la campagne 2001/02. Cette pêcherie est très régulée afin de préserver la ressource de légine, elle est limitée par des TAC distincts pour Crozet et Kerguelen, dont la somme varie entre 5800 et 6500 tonnes, dont environ cinq sixièmes pour Kerguelen et un sixième pour Crozet. Sur la même période, les TAC dans la ZEE australienne de Heard Island contiguë de Kerguelen ont varié entre 2427 et 4410 tonnes.

2.2. Les TAC sont fixés par la préfète des Terres australes et antarctiques françaises sur avis du Museum national d'Histoire naturelle dans l'objectif de préserver la ressource et d'assurer son exploitation de façon durable.

2.2.1. Le processus de fixation des TAC vise à maintenir à horizon 35 ans la biomasse reproductrice de légines au minimum à 60% de son niveau pré-exploitation

Le plan de gestion de la pêcherie à la légine australe de Crozet et Kerguelen pour la période 2019-2025 prévoit que les TAC sont fixés pour chaque ZEE, pour une durée de 3 ans, dans l'objectif de conserver une biomasse reproductrice de légine à l'échelle de 35 ans suffisamment forte dans chaque zone, en tenant compte :

- ♦ des incertitudes de la modélisation ;
- ♦ de la déprédation, c'est-à-dire le prélèvement par des prédateurs de légines déjà capturées directement sur les engins de pêche ;
- ♦ des risques de pêche I.N.N et de pêche autorisée mais non contrôlée aux abords des ZEE.

Les TAC sont fixés par arrêté du préfet des Terres australes et antarctiques françaises (TAAF), qui se fonde sur la recommandation scientifique du Museum national d'Histoire naturelle (MNHN), et les avis du ministre des affaires étrangères, du ministre chargé des pêches maritimes et du ministre chargé de l'outre-mer. Le ministre chargé de l'écologie peut être consulté. La fixation des TAC obéit à deux objectifs :

- ♦ **conserver une biomasse reproductrice à l'échelle de 35 ans supérieure ou égale à 60% de la biomasse reproductrice pré-exploitation ;**
- ♦ **limiter à 10% le risque que la biomasse reproductrice passe en dessous de 20% de la biomasse reproductrice pré-exploitation.**

L'objectif de conservation retenu par la France est plus ambitieux que celui fixé par la Commission pour la conservation de la faune et de la flore marine de l'Antarctique (CCAMLR). L'objectif est de conserver la biomasse reproductrice à 60% de son niveau pré-exploitation contre 50% dans la zone CCAMLR. Cette prudence semble nécessaire au vu de l'incertitude entourant l'évaluation des stocks et leurs évolutions futures. De plus, une baisse de l'objectif de gestion ne générerait une augmentation des TAC que très temporaire selon le MNHN, le temps que la biomasse reproductrice atteigne 50% de son niveau pré-exploitation, et pourrait mettre en danger les stocks.

Les stocks sont estimés par le MNHN en s'appuyant sur un modèle reconnu par la CCAMLR. Les TAC correspondent au niveau maximum de capture permettant de respecter l'objectif de gestion compte tenu des incertitudes de la modélisation. L'incertitude de la modélisation est plus forte à Crozet qu'à Kerguelen car la ZEE de Crozet n'a pas bénéficié de campagnes d'évaluation scientifique équivalentes à celle de Kerguelen. De plus, le niveau de capture historique est plus difficile à estimer à Crozet car la pêche INN y a été plus intense, et qu'une pêche internationale s'est développée sur la ride Del Cano en zone APSOI, à la frontière de la ZEE. Les captures de légine sur la ride Del Cano ne sont régulées que depuis 2019. Un quota de 55 tonnes est alloué sur cette zone. Il est pris en compte dans la détermination du TAC de Crozet du fait la proximité de la ride Del Cano avec la ZEE et de la possible connectivité des stocks de légines. Une connexion pourrait également exister avec les stocks des îles Marion et Prince Edward (ZEE sud-africaine), où le prélèvement réel de légine est mal connu. La forte déprédation par les orques à Crozet change les comportements de pêche qui ne sont pas homogènes géographiquement et spatialement en fonction des années, ce qui complique le suivi de la dynamique des stocks.

Les prélèvements de la pêche INN sont considérés comme nuls dans les modèles pour les deux ZEE françaises dans la mesure où le dernier navire pirate a été intercepté en 2013.

2.2.2. La déprédation est intégralement prise en compte dans les prélèvements de la pêche et a un fort impact sur le niveau des TAC

La déprédation désigne le prélèvement par des prédateurs de légines déjà capturées directement sur les engins de pêche. Par précaution, elle est intégralement prise en compte dans les TAC car l'état des connaissances ne permet pas d'établir si la déprédation de la légine constitue une substitution aux prélèvements naturels ou un prélèvement supplémentaire.

La déprédation touche un grand nombre de pêcheries mais plus particulièrement celles à la palangre. Elle a lieu lors de la remontée des lignes qui dure plusieurs heures.

2.2.2.1. La déprédation à Kerguelen est le fait des cachalots et plus récemment des puces de mer

La déprédation à Kerguelen est principalement le fait d'environ 150 cachalots. En moyenne sur la période 2017-2021, le taux de déprédation par les cachalots à Kerguelen est de 241 tonnes soit 4,8 % des prises. Ceux-ci consomment naturellement de la légine. Ils sont capables de plonger à grande profondeur et d'opérer des prélèvements sur les lignes sur le fond. Les interactions entre la pêche et les orques dans la ZEE de Kerguelen sont limitées et des mesures strictes et contraignantes comme le déplacement des navires en cas de présence d'orques sont prises pour éviter qu'elles se développent.

Depuis 2019, un nouveau phénomène de déprédation par les « puces » est observé. Il s'agit de crustacés nécrophages qui rendent les légines pêchées impropres à la consommation. Le phénomène est significatif depuis 2019 mais le taux de déprédation est stable depuis 2020. Il représente 57 tonnes en moyenne sur la période 2020-2021, soit environ 1 % des prises.

2.2.2.2. La pêcherie de Crozet est la plus affectée par la déprédation, principalement des orques, au niveau mondial

Le taux de déprédation à Crozet est de 35,5 % des prises en moyenne (2017-2021). La pêcherie de Crozet est la plus touchée par le phénomène dans le monde. En moyenne, 350 tonnes de légines accrochées à la palangre sont consommées chaque année par les orques et les cachalots à Crozet sur la période 2017-2021. La déprédation par les puces est de moindre ampleur qu'à Kerguelen avec 4,3 tonnes affectées chaque année soit 0,3 % des prises.

La déprédation à Crozet est le fait de 90 orques et de quelques cachalots. L'intégralité des orques de Crozet interagissent avec la pêcherie. La légine représente 30 à 60 % de l'alimentation naturelle de ces orques. La déprédation représenterait 9 % de leurs apports journaliers moyens à l'échelle d'une année pour l'ensemble de la population, soit un complément significatif mais pas majoritaire dans leur alimentation annuelle.

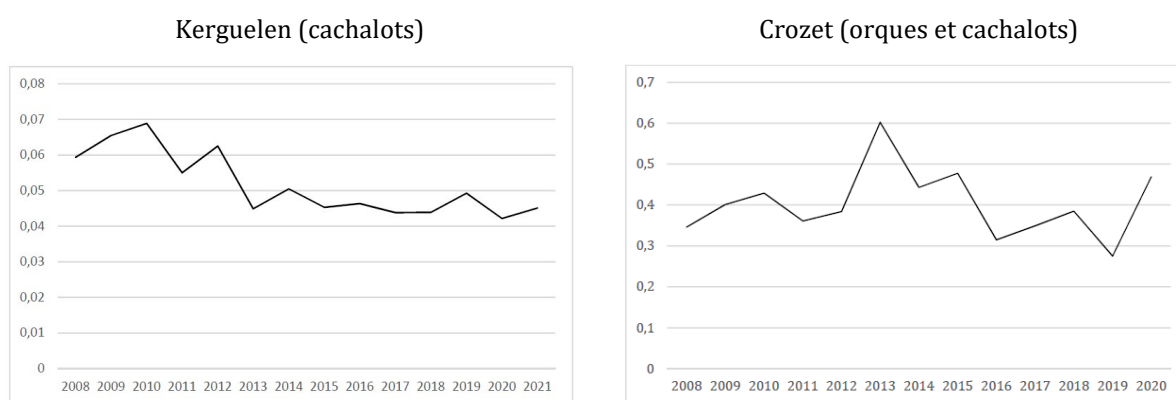
La présence simultanée d'un grand nombre de navires sur zone à Crozet augmente la déprédation totale mais diminue la part de déprédation par navire. L'augmentation de l'effort de pêche augmente également la déprédation.

2.2.3. Les TAC fixés à Crozet et Kerguelen respectent l'objectif de gestion et incluent la déprédation et l'incertitude de modélisation

Le TAC à Kerguelen est de 5020 tonnes avec un prélèvement total estimé à 5318 tonnes en incluant la déprédation. En 2021, le stock de légine de Kerguelen est évalué à 156 450 tonnes, soit 67,9 % du stock reproducteur pré exploitation (230 140 tonnes)

Dans la ZEE de Crozet, le TAC est de 930 tonnes pour un prélèvement total estimé à 1339 tonnes qui incluent la déprédation et les 55 tonnes pêchées sur la ride Del Cano en zone ASPOI. Les variations de populations estimées sont de moindre ampleur qu'à Kerguelen mais la modélisation fait l'objet d'une plus grande incertitude. En 2021, le stock de légine de Crozet est estimé à 34 690 tonnes, soit 68% du stock reproducteur pré exploitation (50 940 tonnes).

Graphique 1 : Taux estimé de déprédation par les orques et cachalots dans les ZEE de Kerguelen et Crozet (rapport entre le volume de la déprédation et celui des prélèvements)



*Source : Massiot-Granier, Péron, « An integrated stock assessment for the Crozet Islands Patagonian toothfish (*Dissostichus eleginoides*) fishery in Subarea 58.6 », 2021 ; Massiot-Granier, Landru, Péron « Updated stock assessment model for the Kerguelen Island EEZ Patagonian toothfish (*Dissostichus eleginoides*) fishery in Division 58.5.1 for 2021 », 2021.*

2.3. Des mesures techniques de gestion complémentaires aux TAC permettent de mieux préserver la ressource

2.3.1. Les juvéniles sont protégés afin de permettre le renouvellement des populations

Afin de limiter le prélèvement de jeunes légines, une profondeur minimale de pêche a été fixée à 500 mètres de profondeur. Les bateaux ont une obligation de déplacement lorsque le taux de capture d'individus de moins de 60 centimètres dépasse un certain seuil. Les pêcheurs sont favorables à ces mesures de protection qui permettent de pêcher des légines plus grosses et de préserver les stocks. Ils seraient également favorables à relâcher les petites légines si celles-ci ne comptaient pas dans leurs quotas. Cependant le taux de survie des jeunes légines relâchées devrait être évalué avant de mettre ce type de mesure en place. La fermeture de certaines zones de pêche pourrait également réduire les captures de petites légines, mais pourrait susciter l'opposition des pêcheurs.

2.3.2. La concentration de l'effort de pêche est limitée pour protéger les populations de légines inégalement réparties sur le plateau

Les légines sont inégalement réparties sur les plateaux de Crozet et Kerguelen et l'effort de pêche ne porte que sur une partie réduite de la ZEE. Les zones les plus productives, qui sont des zones de fort recrutement, concentrent l'effort de pêche. Dans ces zones, les captures par unité d'effort (CPUE) ont diminué, signe que la concentration de l'effort de pêche peut avoir un impact local sur la population, dont les effets sur la population globale ne peuvent être anticipés.

Afin de limiter la concentration de l'effort de pêche, la zone de Crozet et Kerguelen a été divisée en rectangles statistiques où un seul navire peut être présent. Pour assurer une répartition équitable des secteurs entre les navires de pêche, leur déplacement est obligatoire au bout de 10 jours. Les couples armements-navires réservent à l'avance les secteurs de pêche répartis par l'administration.

En considérant le nombre de rectangles statistiques exploités par la pêche et les TAC, le nombre de navires présents simultanément sur zone a été limité à sept, afin de permettre une gestion efficace de la pêche et une répartition de l'effort de pêche sur l'ensemble de la zone, notamment à Crozet où la pêche est plus difficile en raison de l'importance de la déprédation. Cette répartition de l'effort de pêche permet de ne pas cibler localement les stocks au risque de perturber ses dynamiques, et également d'assurer le suivi scientifique des populations sur l'ensemble du plateau. Malgré une gestion prudente, les stocks de légine diminuent du fait du faible taux de recrutement observés depuis 2007 à Kerguelen et depuis 2009 Crozet.

2.4. Le recrutement est un facteur déterminant pour estimer l'évolution des stocks

Le recrutement correspond au nombre d'individus adultes reproducteurs qui entrent annuellement dans la population reproductrice. Le taux de recrutement met en balance ce nombre d'entrants avec les stocks actuels d'adultes reproducteurs, il est très variable selon les années pour les poissons. Les taux de recrutement passés permettent d'estimer les évolutions futures de la population.

Un taux de recrutement de 1 correspond à une population à l'équilibre. En revanche, si le taux de recrutement est inférieur à 1, la population se renouvelle plus lentement. A court terme, une diminution de ce taux entraîne une baisse du nombre de jeunes individus et un vieillissement de la population (hausse de l'âge moyen des individus de la population). La population diminue jusqu'à atteindre un nouvel équilibre inférieur au niveau pré-exploitation.

Les dynamiques du recrutement sont intégrées au modèle d'évaluation des stocks du MNHN depuis 2021 pour Kerguelen et 2022 pour Crozet.

L'estimation du recrutement nécessite en premier lieu d'estimer la taille des différentes cohortes, qui regroupent les individus nés la même année. On en déduit le taux de recrutement l'année de l'entrée de cette cohorte dans la biomasse reproductrice.

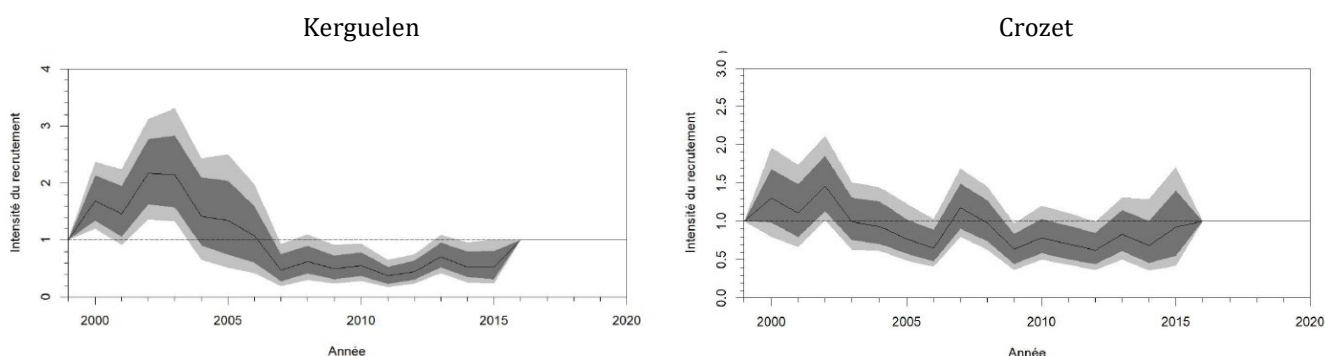
La sclérochronologie permet de mesurer l'âge des poissons grâce à l'étude des cristaux de l'oreille interne des vertébrés, les otolithes.. Chez les poissons, ces derniers sont présents dès le stade larvaire et croissent tout au long de leur vie en formant des couches concentriques successives. Un programme de lecture de 12 000 otolithes financés par les TAAF est en cours (2020-2024). Ce programme permet d'estimer le taux de recrutement et la pyramide des âges des légines pêchées, c'est-à-dire de poissons nés avant 2016/2017.

Actuellement, **les lectures d'otolithes n'ont permis d'évaluer le taux de recrutement que jusqu'en 2015** car la pêche commerciale capture des poissons ayant un âge minimal de 6 ou 7 ans. En 2021, les jeunes poissons de 6 ans renseignent sur la taille de la cohorte de 2015. Pour obtenir des informations sur les cohortes de 2016 à 2022, il faudrait pêcher des poissons de moins de 6 ans, qui ne sont pas ciblés par la pêche commerciale du fait de la réglementation pour protéger les juvéniles.

2.5. Le taux de recrutement est faible mais stable jusqu'aux dernières estimations pour l'année 2015

Après des taux de recrutement élevés jusqu'en 2007, des niveaux de recrutement nettement plus faibles mais stables sont observés. Une tendance similaire est rapportée dans les ZEE anglaise et australienne. Pendant la période de pêche INN, les niveaux de recrutement observés ont été élevés, ce qui a permis aux stocks de se reconstituer en partie malgré la continuation de la pêche légale entre 2008 et 2015. Depuis 2007, les taux de recrutement estimés sont faibles. Depuis 2011, une tendance à une légère augmentation est observée mais les taux restent inférieurs à 1.

Graphique 2 : Intensité estimée du recrutement à Kerguelen et Crozet entre 2000 et 2015



Source : MNHN, « Recommandation scientifique de la pêche de légine australe des zones économiques exclusives des îles Kerguelen et de l'archipel de Crozet », 2022.

L'amplitude des variations du taux de recrutement est moindre à Crozet, mais une plus grande incertitude demeure à Crozet du fait du plus faible nombre de lectures d'âge. Ces modèles sont récents, et si les tendances observées sont robustes, les amplitudes de variation du taux de recrutement comportent de fortes incertitudes. La mise en place de campagnes scientifiques annuelles d'évaluation du recrutement comme le font les Britanniques et les Australiens, permettrait d'affiner les estimations. Ces campagnes permettraient d'étudier de jeunes légines de 4 à 5 ans qui vivent entre 0 et 500 mètres de profondeurs. La réalisation de ce type de campagne est particulièrement importante dans la ZEE de Kerguelen qui abrite une importante population de juvéniles.

2.6. Les populations de légines connaissent une tendance à la baisse, dont l'issue dépend principalement de l'évolution de taux de recrutement

Conséquence du niveau de recrutement en baisse depuis 2007, le niveau des stocks devrait descendre en-dessous de l'objectif de gestion dans les années à venir quel que soit l'effort de pêche appliqué pour réaliser la totalité des TAC. Plusieurs scénarios sont envisagés à la suite de cette baisse, selon l'évolution du taux de recrutement.

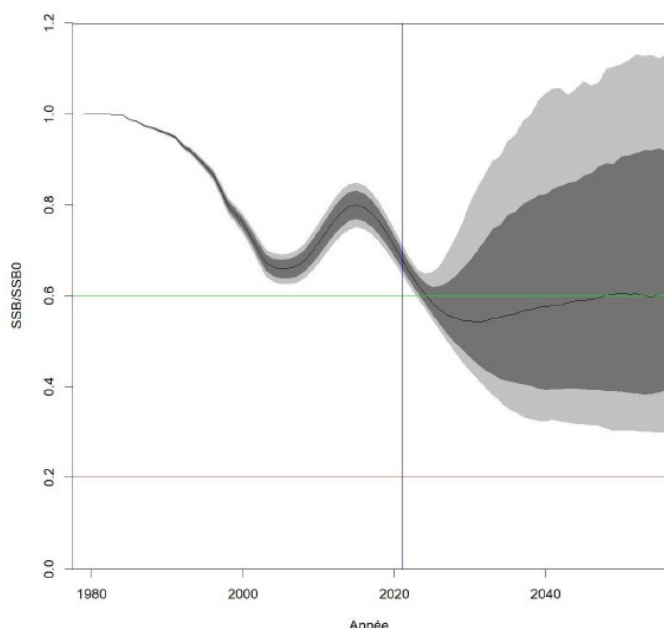
Annexe II

Par rapport à la biomasse reproductrice qui existait avant l'exploitation, les populations de légines de Crozet et Kerguelen ont connu une forte baisse jusqu'au milieu des années 2000 du fait de la pêche INN, puis une augmentation grâce à la suppression de la pêche illégale et à une gestion prudente de la pêcherie. Elles connaissent une diminution depuis le milieu des années 2010, qui va se poursuivre dans les prochaines années en raison de la baisse du recrutement depuis 2007 qui entraîne un vieillissement de la population. Cette diminution est également observée dans les ZEE australiennes et britanniques.

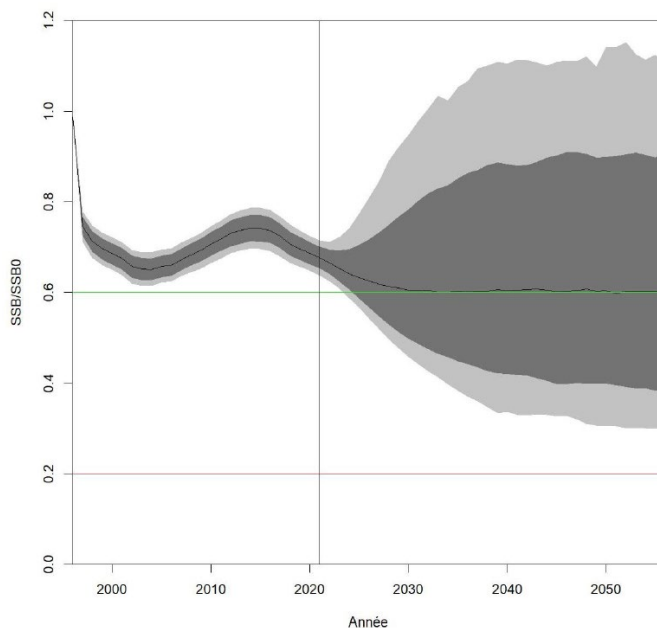
Le modèle actuel fait l'hypothèse d'une augmentation du taux de recrutement qui se stabiliserait autour de 1 dans les 35 prochaines années. Dans ce scénario, optimiste, l'objectif de gestion à l'horizon 35 ans pourrait être atteint en maintenant des TAC constants malgré les fortes incertitudes entourant cette modélisation. A Kerguelen, à prélèvements et TAC constant, la biomasse reproductrice devrait passer dans les prochaines années en dessous de 60 % de son niveau pré-exploitation, mais repasser au-dessus à l'horizon 2050 si le recrutement remonte à 1, ce qui est conforme à l'objectif de gestion qui vise un horizon à 35 ans. Dans la ZEE de Crozet à TAC et prélèvements constants, la biomasse reproductrice devrait continuer à diminuer et se stabiliser autour de 60 % de son niveau pré-exploitation. Ces scénarios modélisés par le MNHN sont conformes à l'objectif de gestion mais comporte de fortes incertitudes quant à l'évolution future des stocks. Avec un intervalle de confiance de 80%, les stocks pourraient se trouver en 2060 entre 40 et 90% de leurs niveaux pré-exploitation, et entre 30 et 120% avec un intervalle de confiance de 95%.

Graphique 1 : Modélisation de l'évolution des stocks de légine australe de la ZEE de Kerguelen et Crozet selon un niveau de prélèvements constants.
(Intervalles de confiance 80% en gris foncé et 95% en gris clair)

Kerguelen (prélèvement constant 5318 tonnes)



Crozet (prélèvement constant 1339 tonnes)

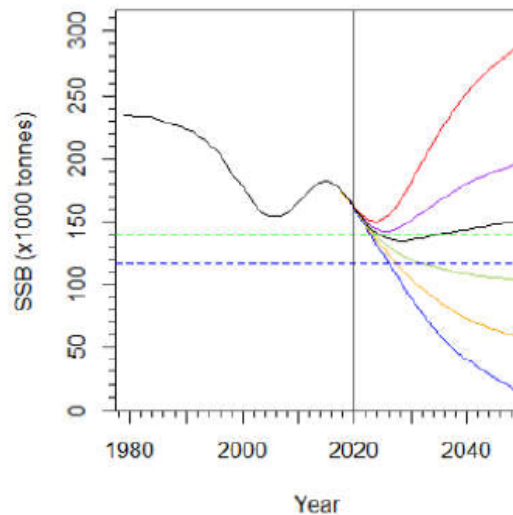


Source : MNHN, « Recommandation scientifique de la pêcherie de légine australe des zones économiques exclusives des îles Kerguelen et de l'archipel de Crozet », 2022.

Annexe II

Si le taux de recrutement demeurerait à son niveau actuel, l'objectif de gestion ne serait pas être atteint à TAC constants. Le graphique ci-dessous présente l'évolution de la population en fonction du taux de recrutement à Kerguelen. Un taux inférieur à 1 amène le stock d'adultes reproducteurs durablement en-dessous 60 % de son niveau avant exploitation, et même en-dessous de 50%, qui est le seuil préconisé par la CCAMLR. **Une telle baisse des stocks obligerait à revoir les TAC à la baisse.**

Graphique 4 : Biomasse estimée d'adultes reproducteurs à Kerguelen en fonction du recrutement (bleu 0.4; jaune, 0.6, vert, 0.8; noir, 1; violet, 1.2 and rouge, 1.6) l'objectif de gestion à 60% est représenté en pointillés vert, l'objectif à 50% en bleu



Source : Massiot-Granier, Landru, Péron « Updated stock assessment model for the Kerguelen Island EEZ Patagonian toothfish (Dissostichus eleginoides) fishery in Division 58.5.1 for 2021 », 2021.

Sur le fondement des données dont dispose aujourd'hui le MNHN, il est probable que **le niveau des stocks ne permette au mieux que le maintien des TAC dans les prochaines années, voire impose une baisse.** Des tendances similaires sont observées dans les ZEE britannique et australienne. L'Australie mène des campagnes scientifiques annuelles évaluant le taux de recrutement et continue de constater pour les années récentes un taux de recrutement faible. Pour la saison 2022/23 le TAC alloué a baissé significativement, de 3030 tonnes la saison précédente à 2510 tonnes pour intégrer cette donnée.

Une baisse durable du taux de recrutement pourrait signifier un changement de régime, un niveau d'équilibre de la population inférieur à la biomasse de référence actuelle. La biomasse de référence, ici la biomasse pré-exploitation, s'en trouverait modifiée et revue à la baisse. La conséquence serait une amélioration de l'état des stocks par rapport à la biomasse de référence mais une réduction des TAC permettant d'assurer un équilibre à 60 % de cette nouvelle biomasse de référence. Un tel changement ne modifierait pas nécessairement l'objectif de gestion. Une biomasse reproductrice durablement inférieure au niveau actuel imposerait donc de réduire les TAC.

3. Le changement climatique et les impacts de l'activité de pêche sur la biodiversité font peser une incertitude supplémentaire sur l'évolution de la ressource

3.1. Les écosystèmes des îles Crozet et Kerguelen retrouvent progressivement un équilibre après la forte surpêche des années 1970 et se transforment sous l'effet du changement climatique

La ZEE de Kerguelen a connu une intense pêche au poisson des glaces, au colin austral et au colin de Kerguelen au chalut dans les années 1970 et 1980. L'écosystème a été affecté par cette pêche, ainsi que par l'intense pêche illégale à la légine qui l'a suivi, et qui a également eu lieu à Crozet.

Ces écosystèmes retrouvent un nouvel équilibre à la suite de cet épisode de surpêche et sont en mutation. Les stocks de colins de Kerguelen, pêchés jusqu'en 1984, étaient évalués à seulement 7 538 tonnes en 2006 mais atteindraient 192 971 tonnes en 2017, soit une multiplication par 25 en 11 ans. L'espèce est en train de recouvrer sa large aire de distribution, et de devenir l'espèce de poisson la plus abondante du plateau de Kerguelen.

Ces changements pourraient modifier les liens trophiques au sein de l'écosystème de Kerguelen et sont une des causes possibles du faible recrutement. Un prédateur plus abondant ou un nouveau prédateur pourrait en effet se nourrir des larves de légine et des juvéniles.

Les ZEE de Crozet et Kerguelen sont influencées par le changement climatique. Le Front Polaire Antarctique, une structure océanographique située dans les eaux de la ZEE de Kerguelen, tend à se déplacer vers le sud et il est attendu que le changement climatique modifie les courants dans ces zones. Cela pourrait entre autre avoir une influence sur la dispersion des œufs et larves de légines, et donc sur leur développement.

Les jeunes légines devraient être les plus affectées par le changement climatique car elles vivent à plus faible profondeur, où les eaux se réchauffent plus rapidement. A Kerguelen, un réchauffement global des eaux de surface est observé. Cette tendance connaît une forte variabilité interannuelle et spatio-temporelle, qui serait cohérente avec la variabilité du recrutement. Le réchauffement des eaux pourrait donc affecter le succès de reproduction des légines.

Dans l'état actuel des connaissances, il est impossible de faire des hypothèses sur la manière dont les populations de légines seront influencées par le changement climatique et avec quelle ampleur. Les recherches doivent se poursuivre et les incertitudes liées au changement climatique intégrées aux modèles de gestion. Les campagnes scientifiques POKER de suivi de l'état de l'écosystème de Kerguelen réalisées en 2006, 2010, 2013 et 2017 doivent reprendre pour permettre d'analyser ces effets. Un atelier de travail pour améliorer la prise en compte des effets du changement climatique dans les recommandations scientifiques en zone CCAMLR aura lieu en septembre 2023.

3.2. L'impact de la pêche à la légine sur la biodiversité a été réduit mais comporte des incertitudes

3.2.1.1. Les captures accessoires doivent être surveillées et maîtrisées

La pêche à la palangre est très sélective comparativement au chalut. Les captures accessoires sont liées à l'effort de pêche mais pas au nombre de bateaux présents sur zone. Le nombre de jours de pêche, le nombre d'hameçons mis à l'eau, et donc le rendement de pêche ont un impact sur les captures accessoires. A Kerguelen, la légine représente 80 % des captures en poids en moyenne. Sur les 42 espèces de poissons benthiques et benthopélagique recensés dans la ZEE, seules dix espèces dont cinq fréquemment (légine incluse) sont capturées sur les palangres. A Crozet, la légine représente 70% des captures en poids et quatre espèces, dont la légine, sont pêchées fréquemment.

Trois espèces de raies sont capturées à Kerguelen, *Bathyrāja eatonii*, *Bathyrāja irrasa* et *Bathyrāja murrayi* (cette dernière est capturée moins fréquemment mais est très sensible au niveau de capture), et une à Crozet (*Amblyrāja taaf*). Depuis 2014, les armements pratiquent, la remise à l'eau systématique des raies capturées (*cut-off*), à l'exception de celles en trop mauvaises conditions. Cette pratique diminue la pression de la pêcherie sur les populations de raies, mais le taux de survie après le *cut-off* n'est pas encore établi. Une thèse est en cours pour évaluer ce paramètre. Les résultats paraissent encourageants à Crozet mais moins à Kerguelen.

ONG fondée par Unilever et le WWF pour favoriser le développement d'une pêche durable, le Marine Stewardship Council (MSC), qui a labellisé la pêcherie de Crozet et Kerguelen, recommande le suivi annuel des captures de raies et la mise en place d'un guide de bonnes pratiques pour les limiter. Le travail de thèse a également permis de développer un tel guide. Le sous-critère « capture de raies » pèse désormais 55% du critère « environnement » dans l'attribution des quotas. Actuellement, les données ne permettent pas de connaître l'état de conservation de ces espèces.

La pêche ciblée des requins et leur débarquement est interdite dans les ZEE de Crozet et Kerguelen. Ils doivent être remis à l'eau s'ils sont encore vivants. Quatre espèces sont capturées à Kerguelen. Les deux dernières sont également capturées à Crozet :

- ◆ les captures de requin sagre à long nez (*Etmopterus viator*) causent la mort d'environ 10 000 individus par an. Son statut de conservation selon l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN) est « inconnu par manque de données ». La population semble très localisée et cette mortalité pourrait constituer un risque pour l'espèce. Dans d'autres ZEE où la légine est pêchée, australienne notamment, son habitat est protégé. La pratique du *cut-off* a été expérimentée lors de la saison 2020/21. La discussion des résultats n'est pas encore terminée et le protocole d'expérimentation n'a pas été reconduit ;
- ◆ les captures du pailona commun (*Centroscyrnus coelolepis*) sont très rares et il est peu probable qu'elles constituent un danger pour l'espèce ;
- ◆ le requin dormeur (*Somniosus antarcticus*) est un gros requin qui ne peut être remonté à bord. Environ 30 individus à Kerguelen et 15 à Crozet sont capturés chaque année. Environ un quart des individus sont relâchés indemnes. Il est classé « préoccupation mineure » par l'UICN ;
- ◆ les captures de requin taupe (*Lamna nasus*) sont rares, moins de cinq individus par an dans chaque ZEE, mais pourraient contribuer au déclin général de l'espèce dans l'hémisphère sud. Elle est classée « vulnérable » par l'UICN.

Annexe II

Deux espèces de poisson, le grenadier (*Macrourus spp.*) et l'antimora bleu (*Antimora rostrata*), constituent la majorité des captures accessoires en poids. Pour le grenadier, qui est en partie commercialisé à La Réunion, cela représente 600 tonnes par an à Kerguelen et 100 tonnes à Crozet. Pour l'antimora, qui lui n'est pas commercialisé, cela représente 50 tonnes par an à Kerguelen, et 50 tonnes supplémentaire à Crozet.

Les stocks de grenadiers n'ont pas été évalués dans la ZEE française alors qu'ils l'ont été dans certaines pêcheries de la zone CCAMLR. Il n'est pas certain qu'une seule espèce de grenadiers, (*Macrourus carinatus*) soit présente dans la ZEE. Des analyses génétiques sur des prélèvements de tissus seront nécessaires pour déterminer la présence ou non d'une seule espèce. Si plusieurs espèces étaient présentes, l'évaluation serait rendue plus complexe car les espèces sont difficiles à reconnaître morphologiquement.

Pour l'antimora bleu, une évaluation serait également souhaitable mais il est probable que les niveaux actuels de prélèvements soient soutenables. **En l'absence d'évaluation des stocks, il est préférable de minimiser les captures.**

Un travail de recherche en cours étudie l'impact de la pêche sur la structure des communautés de macro-invertébrés benthiques dans la ZEE. Il semble qu'aucun impact significatif de la pêche ne soit observé sur ces communautés qui jouent un rôle clef dans cet écosystème.

3.2.1.2. Les prises accidentelles d'oiseaux et de mammifères marins

Les prises accidentelles de mammifères marins (baleines, cachalots et éléphants de mer) sont très occasionnelles et bien qu'elles doivent être évitées, ne constituent pas un danger pour les espèces concernées.

La mortalité aviaire en revanche constitue un point de vigilance et un sujet sensible à la CCAMLR. La pêche à la palangre est source de mortalité pour les oiseaux marins, qui peuvent être pris dans les hameçons et noyés lorsqu'ils essaient de prélever le poisson sur les lignes.

Les îles Crozet et Kerguelen abritent d'importantes populations d'albatros et de pétrels. Les individus de ces espèces ont une forte longévité mais un très faible taux de reproduction. La surmortalité engendrée par la pêche peut donc avoir un impact important sur ces populations.

La CCAMLR a mis en place des mesures pour réduire significativement cette mortalité dès le début des années 2000. Entre autres la mise à l'eau des lignes de nuit, le déploiement de banderoles, le lestage des palangres, les rejets limités et la fermeture des zones de pêche pendant la période de reproduction des oiseaux. Les armateurs français ont d'abord été réticents à les appliquer pour des raisons de rentabilité, ce qui entaché l'image de la France à la CCAMLR. Des mesures ont été réellement appliquées à partir de la saison 2003/04, un plan d'action visant à diviser la mortalité par deux en trois ans (2008/2009-2010/11).

Ces efforts ont permis d'améliorer considérablement la situation et le niveau de mortalité est désormais considéré non préjudiciable aux populations, avec malgré tout 10 ans de retard sur les autres pays impliqués dans la pêche à la légine en zone CCAMLR. La mortalité aviaire reste plus élevée dans la ZEE française que dans les ZEE australienne et britannique où les mesures de conservation sont plus strictes.

Les captures accessoires sont suivies mais en l'absence d'une évaluation de l'état des stocks pour les espèces concernées, il n'est pas possible d'évaluer l'impact de la pêche sur ces espèces. Les objectifs environnementaux des TAAF sont durcis chaque année et les captures accessoires ont un impact sur les quotas. Il n'est pas possible de savoir si ces mesures sont suffisantes ou au contraire trop contraignantes au regard de l'objectif poursuivi de la protection des espèces. L'association MSC recommande également le suivi de ces captures. Elle s'intéresse particulièrement aux captures de raies mais pourrait durcir ses critères sur les autres captures accessoires dans les années futures.

ANNEXE III

Étude comparative internationale des principaux pays producteurs et consommateurs de légine

SOMMAIRE

POINTS IMPORTANTS	1
1. L'ÉVOLUTION DES VENTES DE LÉGINE DANS TROIS MARCHÉS TRÈS DIFFÉRENTS, LE JAPON, LA CHINE ET LES ÉTATS-UNIS.....	2
1.1. Le Japon, un marché qui a donné ses lettres de noblesse à la légine avant de devenir marginal aujourd'hui	2
1.2. La Chine, un débouché de premier plan pour la légine qui reste soumis à des décisions politiques.....	2
1.3. Le marché des États-Unis est aujourd'hui le premier marché au monde pour la légine	3
2. LA GESTION DE LA PÊCHE À LA LÉGINE DANS TROIS PAYS CONCURRENTS DE LA FRANCE	4
2.1. Australie : 3400 tonnes pêchées dans leurs ZEE et 330 tonnes dans les eaux internationales, des TAC qui ont beaucoup fluctué	4
2.2. Chili : 3400 tonnes pêchées dans un contexte de forte surexploitation de la ressource, un recours important aux eaux internationales et un dispositif de mise aux enchères des quotas intéressant	5
2.3. Argentine : 3000 tonnes de capture, soit un montant inférieur au TAC qui témoigne d'un certain épuisement de la ressource	6
2.4. Corée du Sud : des captures en zones internationales en croissance (4 500 tonnes en 2021)	6

POINTS IMPORTANTS

Si le Japon a découvert la légine dans les années 1990 et a été longtemps un marché majeur, la consommation de légine se concentre aujourd'hui sur les marchés américain et chinois. La forte hausse des prix de ce poisson peut contribuer à expliquer la quasi-disparition de ce marché au Japon qui n'a bénéficié que d'une mode passagère.

- ♦ **La Chine est à l'origine de la forte hausse des prix pour ce produit à partir de 2016** où ce poisson a une image de qualité gustative et de produit santé issu d'un océan vierge. La légine y est commercialisée sous le nom de « charbonnier français » et les petites légines françaises y sont particulièrement bien valorisées. La France est ainsi le premier pays exportateur avec une part de marché de 50 %, soit environ 50,00 M€. Toutefois, dans ce pays, des restrictions pour des motifs affichés comme sanitaires peuvent interrompre du jour au lendemain les flux commerciaux comme ce fut le cas lors de la crise sanitaire.
- ♦ **Les États-Unis constituent aujourd'hui le premier marché pour la légine avec des importations de 340,0 M€.** Le Chili et l'Argentine sont des fournisseurs importants avec la Corée du Sud tandis que la France n'a que la 4^{ème} place avec des importations d'environ 40,0 M€. La légine a fortement pâti de la pêche illégale pratiquée entre 1995 et 2005 qui a entraîné le boycott de différentes ONG. Le label MSC est donc particulièrement important dans ce pays pour assurer les consommateurs de la durabilité de cette pêche.
- ♦ **Cette concentration de nos débouchés sur deux marchés montre la nécessité de diversifier nos exportations en prospectant davantage les marchés des pays du Golfe et d'Europe du Nord.**

La **Corée du Sud** se distingue puisqu'elle est le **seul des pays étudiés à pêcher exclusivement dans les eaux internationales et à bénéficier récemment d'une hausse significative des captures** alors que les autres pays enregistrent plutôt des baisses.

Trois pays concurrents de la France étudiés (Australie, Chili et Argentine) ont des points communs avec notre situation : des **pêcheries réservées de fait à des opérateurs nationaux** même si des intérêts étrangers peuvent être présents au capital des armements et des **obligations de débarquement dans le pays** pour garantir la traçabilité de la ressource. En revanche, ces trois pays ont tous des **modes de gestion plus libéraux** des droits de pêche avec des quotas individuels transférables en Australie et en Argentine et des quotas vendus aux enchères au Chili. Les ressources pour l'État tirées de cette pêcherie par tonne de poisson sont du même ordre de grandeur qu'en France au Chili, mais beaucoup plus faibles en Australie et surtout en Argentine où elles sont presque nulles.

- ♦ Si l'Australie fait partie de la CCAMLR et a des règles de gestion proches de celles pratiquées par la France, **le Chili et l'Argentine ont des modes de gestion beaucoup moins durables qui expliquent largement les difficultés actuelles de ces pêcheries vieillissantes**, la restructuration importante qu'a connue la filière légine au Chili et le défaut d'investissement dans des bateaux modernes.
- ♦ **En Australie, le niveau des TAC a fluctué dans le temps et l'an dernier, le recrutement a été revu à la baisse entraînant ainsi une baisse significative du TAC de la pêcherie de Heard et Mac Donald** qui est la principale des deux pêcheries australiennes et dont la ressource est très liée à celle des Kerguelen.

La baisse des ressources locales (Chili) ou une ZEE de dimension réduite (Australie) ont conduit **les armements chiliens et australiens à être beaucoup plus offensifs pour obtenir des licences de pêche dans les eaux internationales** et amortir ainsi leurs investissements. L'exemple de la Corée va dans le même sens et doit inciter les opérateurs français à être plus offensifs pour obtenir des droits de pêche dans les eaux internationales. Aujourd'hui, un seul opérateur français est présent pour des montants très faibles.

1. L'évolution des ventes de légine dans trois marchés très différents, le Japon, la Chine et les États-Unis

1.1. Le Japon, un marché qui a donné ses lettres de noblesse à la légine avant de devenir marginal aujourd'hui

Le Japon est traditionnellement un pays qui apprécie les produits d'excellence et a une prédilection pour les poissons si importants dans sa gastronomie. Ainsi, c'est **le Japon qui a créé le marché de légine au cours des années 1990** pour compenser les difficultés d'approvisionnement en morue charbonnière du Pacifique Nord. En 1998, le Japon importait 20 000 tonnes de légine alors que le prix de ce poisson restait encore abordable.

Les importations de légine ont baissé ensuite et en 2008, elles ne représentaient plus que 3 000 tonnes avant de tomber à 207 tonnes en 2021, essentiellement composées de parties de poissons les moins valorisées en provenance surtout d'Argentine et d'Espagne.

Ce marché a donc quasiment disparu et la France en est aujourd'hui absente alors qu'elle détenait encore une part de marché de 15 % en 2010.

Il faut noter que ce mouvement est particulièrement marqué en raison de la forte hausse du prix de ce poisson mais reflète l'évolution de la consommation de poisson au Japon. Celle-ci est passée de 40 kg par habitant et par an en 2001 à 23,4 kg par habitant et par an. La baisse de la consommation de poisson reflète la hausse des prix et explique que la consommation de viande soit plus élevée que celle de poisson depuis 2011.

La quasi-disparition du marché de la légine au Japon témoigne de la fragilité de ce marché de niche. En effet, même dans un pays où il existe des consommateurs prêts à payer des sommes considérables pour des produits alimentaires d'exception, le marché de la légine s'est effondré. La raison donnée est le niveau trop élevé des hausses de prix. Quoi qu'il en soit, cela montre bien que la fragilité de ce marché, la nécessité d'être prudent sur les hausses des prix et la nécessité de diversifier les débouchés.

1.2. La Chine, un débouché de premier plan pour la légine qui reste soumis à des décisions politiques

Le marché chinois de la légine est resté confidentiel jusqu'en 2015 avec des importations inférieures à 10,0 M€. Depuis quelques années et malgré la crise sanitaire, il a connu une très forte hausse pour atteindre 150 M\$ en 2019 avant de refluer fortement à la suite de la crise Covid qui a entraîné des restrictions chinoises à l'importation des produits alimentaires dépendants de la chaîne du froid officiellement dictées par des motifs sanitaires. Les importations ont repris en 2022 pour atteindre 100,0 M€.

La France a acquis une position dominante dans ces importations puisque sa part de marché a été de 50 % en 2022, loin devant le Chili (25 %) et la Corée du Sud (9 %).

Annexe III

La légine est un poisson très apprécié pour ses qualités organoleptiques, pour sa blancheur et son absence d'arêtes. **Sa pêche dans le seul « océan vierge restant sur terre » constitue un atout** important pour se différencier de ses concurrents.

Le marché chinois valorise bien les petites légines qui représentent l'essentiel des captures françaises.

Ces importations sont très dépendantes de décisions politiques qui peuvent imposer du jour au lendemain des barrières sanitaires. C'est particulièrement le cas pour un produit qui ne concerne qu'une part très limitée de la population. Du plus, le nom courant de ce poisson est le « charbonnier français », ce qui peut être dangereux en cas de tensions politiques pouvant entraîner des rétorsions commerciales. Signe du lien fait par les Chinois entre la légine et la France, ce poisson a été servi lors de la dernière visite d'État du Président de la République.

1.3. Le marché des États-Unis est aujourd'hui le premier marché au monde pour la légine

Le marché américain est aujourd'hui le principal marché de la légine antarctique et australe commercialisée sous le nom de *chilean sea bass*.

Le marché américain est très attentif à la durabilité des poissons consommés. Ainsi, lors de la pêche illégale des années 1995/2005, des campagnes des ONG « *take a pass on chilean sea bass* » (« oubliez la légine ») ont fortement réduit la consommation. Ce n'est qu'avec l'apparition d'un label MSC que la consommation a repris à partir des années 2006. Les importations ont atteint 9 300 tonnes en 2010 pour culminer à 12 400 tonnes en 2016 avant de tomber à 6 500 tonnes en 2020 du fait de la crise sanitaire et de remonter à 11 700 tonnes en 2022. La hausse des prix quasiment continue de ce poisson sur la période a porté le montant des importations de 107 à 343,0 M€ entre 2010 et 2022, ce qui fait du marché américain le premier marché de la légine au monde, loin devant le marché chinois (100,0 M€ environ).

En 2022, le marché américain est approvisionné par les importations de Corée du Sud (18 %), du Chili (17 %), d'Argentine (16 %), de France (13 %), du Royaume-Uni (12 %) et d'Australie (8 %). La part de marché française est en augmentation et ce marché a représenté en 2022 environ 40,0 M€.

Le prix de la légine au consommateur est très élevé puisque les offres relevées en avril 2023 sur les sites de vente en ligne au détail s'échelonnent **entre 74 et 140,00 €/kg**. Les prix de la légine au consommateur ont presque triplé entre 2010 et 2022 et ont fortement rebondi en 2022 après la crise sanitaire. Ils sont ainsi passé de 20,10 €/kg en 2021 à 29,30 €/kg en 2022. Dans les restaurants, les plats de légine sont couramment proposés entre 50 et 60,00 \$.

Ce produit est prisé pour sa saveur. Le consommateur associe spontanément ce pays au Chili du fait du nom de ce poisson. Aucune mise en valeur sur une origine France n'est faite.

Le label MSC est essentiel pour le consommateur et **tout débat sur la pérennité du stock de légine aurait des conséquences directes et immédiates sur la consommation** de ce poisson aux États-Unis.

2. La gestion de la pêche à la légine dans trois pays concurrents de la France

2.1. Australie : 3400 tonnes pêchées dans leurs ZEE et 330 tonnes dans les eaux internationales, des TAC qui ont beaucoup fluctué

L'Australie dispose de deux pêcheries à la légine, l'une dans les îles Heard et Mac Donald contiguë à celle de Kerguelen avec des interactions entre ces deux stocks avec un **TAC de 2 760 tonnes** pour la campagne 2021/2022, et l'autre dans l'île Macquarie à 1 500 km au sud de la Tasmanie avec un **TAC de 635 tonnes** pour les campagnes 2022/2023 et 2023/2024. Cette pêcherie ne fait pas partie de la zone CCAMLR. Elle est incluse dans une zone inscrite au patrimoine mondial de l'UNESCO.

Dans les ZEE des îles Heard et Mac Donald sont pêchés la légine et le poisson des glaces suivant les règles fixées par la CCAMLR. Pour la légine, l'objectif est de conserver à horizon 35 ans une biomasse reproductrice à un niveau de 50 % de celui existant avant son exploitation dans les années 90. Des limites sont fixées pour les prises accessoires et **cette pêcherie est certifiée par le MSC pour la légine comme pour le poisson des glaces.**

Les évaluations scientifiques effectuées en 2021 ont montré que le stock était estimé à 45 % du de la biomasse pré-exploitation, soit en-deçà de l'objectif de 50 %. Toutefois au regard d'une évolution favorable du taux de recrutement le TAC avait été fixé à 3 010 tonnes pour les campagnes 2021/2022 et 2022/2023 avec l'accord de la CCAMLR. A la suite de nouvelles études ayant montré que **le taux de recrutement était surévalué, le TAC a été baissé pour la campagne 2021/2022 afin de le ramener à 2 760 tonnes, soit une baisse de 8 %.**

Même si la pêcherie de l'île Macquarie ne fait pas partie du périmètre de la CCAMLR, elle suit les mêmes règles en matière de détermination du TAC. La situation de ce stock est bien meilleure puisqu'il atteint 85% du stock pré exploitation. Le TAC a été fixé à 635 tonnes pour les campagnes 2022/2023 et 2023/2024, soit une hausse de 50 % par rapport au TAC fixé pour 2021/2022.

Pour pouvoir pêcher à Heard et Mac Donald, les armements de pêche doivent disposer de droits de pêche qui donnent accès à une part correspondante du TAC. Les droits de pêche ont été répartis à titre gracieux entre quatre sociétés, la plus importante en détenant 70 %. Il s'agit de **quotas individuels transférables** qui peuvent être vendus ou loués par leurs détenteurs. Un nouvel entrant a besoin d'acheter ou de louer ces droits. Il en va de même pour la pêcherie de l'île Macquarie où deux armements sont actifs et ont réalisé des investissements pour moderniser leur flotte.

En 2021/2022, **cinq navires léginiers** étaient actifs dans ces deux ZEE sachant que certains de ces bateaux pêchent également du poisson des glaces et vont en zone internationale (CCAMLR).

Les droits de pêche versés à l'État au titre de la légine se sont montés à 1,9 M\$, soit 560,00 \$/t de légine pêchée. Cela représente respectivement 1,16 M€ et 342,00 €/t, soit un montant unitaire équivalent au tiers des droits de pêche français.

Les navires australiens pêchent également dans les eaux internationales pour des captures en augmentation régulière sauf en 2020 puisqu'elles sont passées de 223 tonnes en 2017-2018 à 331 tonnes en 2021-2022, soit une hausse de 48 % en 4 ans.

2.2. Chili : 3400 tonnes pêchées dans un contexte de forte surexploitation de la ressource, un recours important aux eaux internationales et un dispositif de mise aux enchères des quotas intéressant

Pour la campagne 2022, 3 395 tonnes de légine ont été pêchées dans les ZEE chiliennes et débarquées au Chili afin de s'assurer du respect des quotas. Seuls des navires chiliens ont le droit de pêcher dans la ZEE chilienne.

Le Chili suit volontairement les recommandations de la CCAMLR. Elle a ainsi remonté l'objectif de préserver la biomasse du stock reproducteur de 40 à 50 % au cours de ces dernières années. **La biomasse reproductrice est ainsi remontée de 17 % du stock pré-exploitation 2019 à 31 % en 2023 après des années de surexploitation** en particulier au nord du 47^{ème} parallèle où les quotas ont baissé de 30 % par rapport à 2010.

La ZEE chilienne est divisée en deux zones :

- ♦ Au sud du 47^{ème} parallèle, la pêche à la légine est réglementée par des quotas depuis 1993. Il s'agit d'une pêche industrielle avec 3 armateurs et 6 navires autorisés à pêcher dans cette zone, soit 3 de moins qu'en 2017. En 2022, 3 396 tonnes de légine ont été pêchées, soit 566 tonnes par bateau ;
- ♦ Au nord du 47^{ème} parallèle, la pêche à la légine est régie par des quotas seulement depuis 2013 au regard de l'épuisement de la ressource. Il s'agit d'une pêche artisanale où prévaut la règle du « premier arrivé, premier servi » dans l'utilisation des quotas. En 2022, 124 navires de pêche artisanale ont pêché plus d'une tonne de légine australe alors que 1 933 bateaux étaient enregistrés en 2019. Seuls les pêcheurs ayant pêché plus d'une tonne par an sont comptabilisés et soumis aux quotas.

Les prises restent inférieures aux quotas dans un contexte de surpêche.

Chaque année, 10 % des droits de pêche sont renouvelés, c'est-à-dire que les droits ont une durée de 10 ans. Une part pouvant aller jusqu'à 30 % du quota échangeable est attribuée à la pêche artisanale et les quotas artisanaux ne sont cessibles qu'entre pêcheurs artisanaux. Les quotas des acteurs industriels ne sont ni cessibles, ni transférables. La **procédure d'attribution des quotas se fait aux enchères à bulletin secret** pour chaque lot de quota représentant entre 0,5 et 2 % du quota, soit entre 18 et 74 tonnes. Aucun opérateur ne peut acquérir plus de 50 % des quotas attribués chaque année. La vente des quotas de pêche représente une recette moyenne de 4,0 M€ par an sur la base des 10 dernières années, soit environ 1 180,00 €/t de légine, soit un montant proche de celui appliqué dans les TAAF.

En raison de la surexploitation de la ressource et de la baisse des quotas, la pêche industrielle à la légine a connu une restructuration importante. Le nombre d'armateurs est passé de cinq à trois, et le nombre de bateaux de neuf à six entre 2017 et 2022. Le volume de légine pêchée par bateau a ainsi progressé de 53 % pour atteindre 566 tonnes par bateau contre 750 tonnes en moyenne par bateau en France pour la dernière campagne de pêche. L'avenir de cette pêcherie apparaissait particulièrement préoccupant voici quelques années mais a été sauvé par la reprise des prix internationaux de la légine.

La flotte est vieillissante avec des bateaux en service puis 20 à 30 ans qui sont toujours ceux achetés lors de la mise en place des quotas dans les années 1990.

Les armateurs chiliens sont très actifs pour obtenir des licences en zone internationale de la CCAMLR, et notamment autour des Orcades du Sud (48-2), de la Géorgie du Sud (48-3) et dans la mer de Ross (88-1 et 88-2). Les droits se sont montés à 2 806 tonnes en 2016 et 2774 tonnes en 2017 alors que les prix de la légine étaient très élevés et sont retombés à 728 tonnes en 2021, soit 20 % du quota chilien.

2.3. Argentine : 3000 tonnes de capture, soit un montant inférieur au TAC qui témoigne d'un certain épuisement de la ressource

La pêche à la légine argentine dispose d'un **TAC de 3 700 tonnes** assez stable au cours des dernières années qui a été fixé sur la base de critères scientifiques avec comme objectif de **maintenir le stock de la biomasse reproductrice à 30 %** de celui estimé avant le début de son exploitation. L'Argentine envisagerait de porter cet objectif à 40 %.

Cinq à six bateaux opèrent dans la ZEE argentine et leurs captures représentent entre 617 et 740 tonnes.

Les armateurs disposent de **quotas individuels transférables attribués en 2010** en fonction de critères pondérés : 50 % pour l'antériorité, 30 % pour la main d'œuvre, 15 % pour la production et 5 % pour les investissements. Une même entreprise ne peut pas détenir plus de 40 % du TAC. En cas de sous-utilisation ou de non-utilisation du quota, celui s'éteint progressivement. Une réserve de gestion représentant 15 % du TAC est destinée à permettre des réallocations en cours d'année moyennant le paiement d'une redevance par les bénéficiaires.

Les droits de pêche sont limités (34,00 €/t), soit un montant total pour l'État de 0,15 M€.

Les exportations de légine ont représenté en 2022 un montant de 63,0 M€ pour 3 000 tonnes débarquées en Argentine.

Si les bateaux argentins ont pêché par le passé en zone internationale, ce n'est plus le cas aujourd'hui.

2.4. Corée du Sud : des captures en zones internationales en croissance (4 500 tonnes en 2021)

La Corée est depuis les années 1990 l'un des principaux pays pêchant la légine. Entre 2011 et 2015, les captures ont oscillé entre 2 500 et 3 000 tonnes et se sont stabilisées à ce niveau avant d'atteindre 4 500 tonnes en 2021. **Il s'agit donc du seul des pays étudiés où le volume pêché soit en hausse.** Par ailleurs, en 2022, la légine constituait le troisième poste d'exportations coréennes de produits de pêche, avec une valeur atteignant 90,0 M USD, derrière l'algue séchée (655,0 M USD) et le thon (602,0 M USD). Les $\frac{3}{4}$ sont exportés vers les États-Unis (71,0 M USD en 2022), 16 % vers la Chine (15,0 M USD).

La pêche à la légine en Corée concerne deux espèces (la légine australe et la légine antarctique) et s'opère uniquement dehors de la zone économique exclusive.

La Corée pêche toute sa légine dans des eaux internationales : la légine australe est pêchée en zone FAO 41 (Atlantique sud-ouest au large de l'Argentine) et la légine antarctique en zone CCAMLR. La zone FAO 41 (côte est de l'Amérique du Sud) étant une zone où il n'y a pas d'organisation régionale de gestion de pêche, les navires coréens sont réglementés dans le cadre de la résolution de la FAO sur la gestion de la pêche de fond en haute mer et des exigences internationales contre la pêche illicite, non déclarée et non réglementée (INN).

Utilisant la technique de la palangre, la Corée pêche la légine australe principalement en zone FAO 41 en haute mer, qui n'est pas sous l'autorité de l'État coréen. Le système d'allocation de quotas au niveau national n'est donc pas applicable dans cette situation.

Annexe III

Actuellement, dix navires coréens sont autorisés à pêcher en zone FAO 41, dont six qui sont également autorisés en zone CCAMLR. Les navires sont par conséquent soumis aux exigences internationales de la CCAMLR, où se pratique la pêche dite « olympique » (premier arrivé, premier servi). La Corée accorde l'autorisation de pêche à la légine aux navires disposant déjà d'une licence de grande pêche au large selon ses textes nationaux et conformément aux critères prévus dans la notification administrative portant sur l'exécution de la résolution de la FAO sur la gestion de la pêche de fond en haute mer. Conformément à cette notification, les navires doivent soumettre les résultats d'évaluation scientifique, environnementale, et technique au Ministère de la pêche et de l'océan coréen et les candidats doivent être examinés par le *National Institute of Fisheries Science* pour s'assurer du respect de l'écosystème marin vulnérable. En effet, la Corée ayant été ajoutée en 2013 et en 2019 par les États-Unis sur la liste préliminaire de pays pratiquant la pêche illégale, les navires peuvent exercer leurs activités de pêche sous condition du respect des exigences internationales contre la pêche INN. La contribution à la recherche scientifique en zone FAO 41 est également un élément sur lequel la Corée insiste afin d'obtenir une place importante en tant que pays producteur si une organisation régionale de gestion de pêche venait à s'établir à l'avenir.

ANNEXE IV

Retombées économiques de la pêche à la légine à La Réunion

SOMMAIRE

1. LA FILIÈRE LÉGINE A STRUCTURELLEMENT PEU DE RETOMBÉES SUR LA RÉUNION MAIS LE CONTEXTE ÉCONOMIQUE ET INSTITUTIONNEL DE L'ÎLE EST PROPICE À EN FAIRE UN PRODUIT DE DÉVELOPPEMENT	1
2. LE CONTEXTE ÉCONOMIQUE ET INSTITUTIONNEL POURRAIT INCITER À FAIRE DE LA LÉGINE UN PRODUIT DE DÉVELOPPEMENT DE L'ÎLE.....	1
2.1. Les pêches traditionnelles artisanales, côtières ou hauturières, ont peu de similitudes avec la pêche à la légine.....	2
2.2. Le contexte institutionnel est propice aux volontés de développement.....	2
3. LES DIFFÉRENTES PISTES DE DÉVELOPPEMENT DEMEURENT TRÈS CONTRAINTES	3
3.1. La transformation sur place et la valorisation des coproduits et des sous-produits est structurellement limitée.....	3
3.2. La formation initiale et continue aux métiers de la mer peut favoriser l'emploi local des marins	4
3.3. La maintenance et la réparation des navires offrent les développements les plus importants.....	4
3.4. Promouvoir une relance de la consommation locale dans le cadre d'un tourisme moyen et haut de gamme.....	5

1. La filière légine a structurellement peu de retombées sur La Réunion mais le contexte économique et institutionnel de l'île est propice à en faire un produit de développement

La légine génère structurellement peu de valeur à La Réunion. La légine est pêchée à 3 000 kilomètres de La Réunion et découpée et congelée à bord de bateaux-usines. La réalisation de la seconde transformation sur place supposerait une deuxième congélation du poisson qui lui ferait perdre ses qualités gustatives, et le faible tonnage de légine, 5 950 tonnes, limite les potentielles retombées en termes d'emplois.

Les leviers de développement envisageables se révèlent faibles ou contraints par la spécificité du marché. Les retombées de cette pêcherie sur l'économie de La Réunion ont pourtant progressé et pourraient encore être améliorées grâce au développement des travaux de réparation des navires léginiers, la transformation de la légine sur place mais aussi la formation initiale ou continue aux métiers de la pêche. Si le contexte économique et surtout les volontés institutionnelles ouvrent cette réflexion, les différentes pistes de développement demeurent très contraintes.

2. Le contexte économique et institutionnel pourrait inciter à faire de la légine un produit de développement de l'île

La légine est pêchée puis congelée et conditionnée dans des bateaux-usines à plus de 3 000 km de La Réunion. Elle est ensuite exportée principalement vers les Etats-Unis et la Chine. **Son lien avec l'île provient de l'obligation de débarquement à La Réunion qui figure dans le code rural et de la pêche maritime et dans plan de gestion et fait partie des engagements que doivent prendre les armements.**

Malgré une concentration historique de la population sur le littoral, « Les Réunionnais tournent le dos à la mer » entend-t-on régulièrement sur l'île. De fait, la pêche artisanale, comptabilisée avec l'agriculture dans les statistiques, contribue peu à la richesse. La pêche industrielle dans les TAAF en revanche, dédouanée à La Réunion, est devenue le premier poste d'exportation du territoire devant le sucre.. **La légine est le deuxième poste d'exportation de La Réunion, 115,0 M€ en 2022, mais génère localement seulement 630 emplois totaux directs et indirects¹.**

En 2016, la pêche australe représente 8 % de la valeur ajoutée de la pêche française et 79 % de la valeur ajoutée de la pêche en mer à La Réunion.

Le taux de marge brute de 79% pour la pêche australe contre 46% pour la pêche française en fait une pêche très rentable. Cela suscite logiquement des tentatives pour créer des filières en aval et autour de cette pêche à forte valeur ajoutée sur l'île de La Réunion². Le produit reste une niche isolée dans la pêche réunionnaise malgré la volonté politique et institutionnelle, portée notamment par le conseil régional et le conseil départemental.

¹ IEDOM, Portrait des TAAF Décembre 2021, chiffre de 2017.

² Insee Analyse Etat des lieux de la pêche australe en 2017.

2.1. Les pêches traditionnelles artisanales, côtières ou hauturières, ont peu de similitudes avec la pêche à la légine

La pêche artisanale réunionnaise comptait 226 marins en 2021 (247 en 2020) répartis sur 165 navires (179 en 2020) et ne pèse plus que pour moins d'un quart à l'approvisionnement de l'île en poisson. L'activité est répartie entre :

- ♦ Une pêche artisanale (barques et vedettes de moins de douze mètres), dont les produits, 539 tonnes de capture en 2020, s'écoulent sur le marché local. L'activité est en déclin depuis le milieu des années 2000 (baisse d'un tiers des effectifs, vieillissement des pêcheurs professionnels concurrence des plaisanciers et des pêcheurs informels) ;
- ♦ Une pêche palangrière côtière pratiquée à bord de bateaux d'une longueur n'excédant pas non plus douze mètres. L'écoulement de sa production, 514 tonnes en 2020, est entièrement local ;
- ♦ Une pêche palangrière hauturière, sur des navires de 12 à 24 mètres au cours de sorties en mer n'excédant pas deux semaines. Elle se concentre sur les grands pélagiques dans les eaux territoriales et des zone économiques exclusives (ZEE) françaises, mais aussi au large des côtes de Madagascar et de l'île Maurice par des accords bilatéraux. Cette pêche, dont les effectifs se sont stabilisés depuis 2013, comptait au total 19 navires et 90 marins en 2021. Elle se base également sur des établissements de transformation et d'exportation dont elle possède le contrôle. La moitié de sa production, 1 612 tonnes de poissons en 2020, est destinée à l'exportation en Europe et en Asie.

La santé de cette filière est jugée fragile et vulnérable³. En effet elle est exposée à différents risques : surpêche, prédation par différentes espèces de cétacés, concurrence des pays voisins, pêche illégale, fluctuations des prix du pétrole et des cours monétaires.

Dans ce contexte, **elle demande une plus grande solidarité de la part des léginiers avec la pêche artisanale réunionnaise.** C'est dans ce sens que les armements s'étaient engagés à verser 350 000€ par an pendant cinq ans au Conseil régional des pêches maritimes et des élevages marins afin de financer des dispositifs pour la pêche artisanale. Les engagements de ce plan intitulé « légine pour tous », n'ont été tenus que pendant trois ans avant que des tensions entre les différents acteurs ne conduisent à leur interruption.

2.2. Le contexte institutionnel est propice aux volontés de développement

D'un point de vue géographique, la Réunion est un lieu stratégique de l'organisation de la pêche dans l'océan Indien. Le Conseil maritime ultramarin du bassin sud de l'océan Indien (CMUB), instance de concertation et d'échanges sur les sujets liés à la mer et au littoral pour La Réunion, Mayotte et les Terres australes et antarctiques françaises (TAAF), s'est installé en 2016 à Saint-Denis. La participation sous l'égide de la France, à la Commission des thons de l'océan Indien (CTOI) et la présence de l'administration de TAAF sur l'île sont également un avantage.

De fait, les deux collectivités territoriales compétentes sur le périmètre complet de l'île, le conseil départemental et le conseil régional, revendiquent un intérêt certain pour « l'économie bleue », son insertion dans l'économie réunionnaise et aussi dans l'ensemble régional du sud de l'océan indien.

³ IEDOM rapport 2022.

Nos interlocuteurs regrettent collectivement une non-appropriation de la légine par les Réunionnais, contrairement au grenadier, une capture accessoire commercialisée moins chère et jugée plus pratique à cuisiner.

Des efforts sont déjà faits ou annoncés :

- ◆ Le conseil départemental favorise le déploiement, à Saint-Paul, de Vallobio, une entreprise qui développe une technologie pour transformer les déchets de production de la légine en engrais et en produits pour la nutrition animale, ce second pan n'ayant pas à ce jour toutes les autorisations nécessaires ;
- ◆ Le conseil régional cite sa compétence en apprentissage et en formation professionnelle initiale et continue et met beaucoup en avant le projet de lycée de la mer dont l'ouverture est prévue au Port pour la rentrée 2027. Le conseil régional annonce aussi l'acquisition et l'équipement d'un futur bateau-école ;
- ◆ Pour la période 2021-2027 la Région Réunion sera Autorité de gestion des fonds européens, du FEDER, d'une partie du FSE+ et d'INTERREG. Elle aura en plus la gestion locale du volet régional du FEAMP sous la responsabilité de la DGAMPA du ministère en charge de la mer. La région entend ainsi s'impliquer davantage sur la filière pêche.

Dernièrement, plusieurs fleurons historiques locaux ont été repris par des capitaux « réunionnais » sous la pression des politiques locaux. Ces projets de reprise n'ont pas toujours été des succès. Ainsi l'entreprise de service à la personne Korbey d'Or, a finalement été renflouée par une fédération métropolitaine, ou encore les épiceries de proximité Run Market reprises par un investisseur mauricien. Les perspectives de la vente de la SAPMER pourraient susciter des tensions entre les projets portés par des intérêts réunionnais et métropolitains.

3. Les différentes pistes de développement demeurent très contraintes

3.1. La transformation sur place et la valorisation des coproduits et des sous-produits est structurellement limitée

Le faible tonnage de légine limite les retombées potentielles en termes d'emplois de la transformation. De plus, la première transformation de la légine, vidage, étêtage et équeutage, est réalisée à bord avant congélation. Faire la deuxième transformation avant l'export, mise en filet ou en darne, nécessiterait de décongeler les légines puis de les congeler une seconde fois. Cette seconde décongélation est délicate techniquement car elle pourrait faire perdre au produit ses qualités gustatives et surtout coûteuse au regard du prix de la main d'œuvre.

Une petite activité de transformation de la légine et de grenadiers sur place existe. Elle est notamment mise en œuvre par REUNIMER l'actionnaire majoritaire de RPA et Océane Production de la société Cap Bourbon. Ces ateliers travaillent les petites légines, les joues, les queues, l'arrière des filets, les chutes de la découpe ainsi que des œufs de légine ou des rillettes. Plusieurs armements distribuent leur légine sur place et possèdent leur propre magasin sur le Port. Cependant **la légine consommée sur le marché local est sous-valorisée par rapport au prix du marché international**. Des marges de progrès sont possibles non seulement en favorisant une filière plus conséquente d'écoulement du produit à La Réunion voire vers la métropole et en travaillant à la transformation sur place. Les grenadiers, 600 tonnes par an, sont eux tous vendus sur le marché local, et illustrent la capacité d'organisation d'un réseau commercial si le marché existe.

Les déchets de production constituent une filière locale certainement plus conséquente. Leur valorisation en intrants agricoles et farines animales peut être développée.

3.2. La formation initiale et continue aux métiers de la mer peut favoriser l'emploi local des marins

Actuellement, l'école d'apprentissage maritime de La Réunion, structure associative créée en 1967 installée au Port, est la seule à proposer une formation initiale tous les ans pour 24 élèves en bac professionnel polyvalent pont machine. L'école propose aussi jusqu'à 500 sessions de formation continue chaque année. Cela inclut les formations professionnelles obligatoires, qui doivent faire l'objet d'un recyclage tous les cinq ans. Les demandes de formation, initiale ou continues, sont supérieures aux capacités de l'école.

A la rentrée 2025, un lycée de la mer devrait ouvrir et assurer la formation initiale, ne laissant à l'école associative que la formation continue. Une intégration plus forte de l'école associative au projet de lycée de la mer est nécessaire.

Les léginiers contribuent à la formation à travers la fondation des mers australes, en donnant 10 000,00 € par an à l'école associative. Cette somme est faible au regard des besoins, mais permet de financer des bourses pour certains élèves. Leurs moyens pourraient être mobilisés pour le projet de bateau école de la région.

L'emploi de Réunionnais sur les navires léginiers se heurte, en plus du manque de formation, à deux écueils : un manque de vocation, les embarquements de 70 à 90 jours sans interruption séduisent peu les habitants de l'île même si les salaires sont élevés, et, dans le cas de l'emploi de jeunes élèves en apprentissage, une barrière légale. En effet, le rythme de travail sur un navire hauturier n'est pas compatible avec les règles encadrant le travail des mineurs. Enfin, le froid et les risques importants (deux morts au cours des dernières années) jouent également un rôle dans cette désaffection.

Au-delà, des métiers de la pêche, le développement de la formation devra intégrer les perspectives de développement des possibilités de transformation du poisson (découpeurs, frigoristes) et d'entretiens et de réparation des bateaux (soudeurs, chaudronniers).

3.3. La maintenance et la réparation des navires offrent les développements les plus importants

Les navires léginiers occupent une place importante au Grand Port maritime de La Réunion du fait de leur taille, mais contribuent peu à ses recettes. L'activité du grand port en volume, est légèrement en retrait en 2022 par rapport à 2021, avec 5,7 millions de tonnes de marchandises traitées contre 6 millions l'année précédente, soit une baisse de 5 %.

L'installation des chantiers navals Piriou en 2018 sur le Port de la Réunion a ouvert une filière de maintenance et de réparation des navires. Celle-ci peut connaître des développements importants si l'arrivée longtemps retardée du dock flottant, qui permettra la mise en cale sèche des navires notamment léginiers et leur entretien complet, intervient. Elle est prévue, selon les autorités portuaires pour le premier semestre 2024, et représente un investissement public de 15,0 M€ porté par des crédits européens et le grand port de La Réunion pour un dock d'occasion venu du Nigéria et reconditionné à Durban. Le dock pourrait permettre de créer une centaine d'emplois. L'entretien des léginiers représentera 40 % de l'activité du dock flottant. En parallèle, des travaux de dragage et d'abaissement d'un seuil entre deux bassins devront être conduits pour permettre l'accès au port des navires léginiers à fort tirant d'eau. Au-delà des léginiers, la rentabilité de cet équipement repose sur une utilisation plus intense du dock flottant par la marine nationale qui devrait augmenter sa présence au regard de la situation dans la zone indo-pacifique. Enfin, la modernisation de la flotte léginière va nécessiter des bateaux plus longs. Conjuguée au renforcement de la Marine nationale, cela pourrait nécessiter la création de nouveaux quais à terme

3.4. Promouvoir une relance de la consommation locale dans le cadre d'un tourisme moyen et haut de gamme

L'Etat (à travers Atout France, les ministères de l'Outre-Mer, de la Mer de l'Agriculture, et l'Administration des TAAF), les collectivités locales de La Réunion, les armateurs et des représentants du secteur touristique pourrait constituer une force de conquête commerciale en partie appuyée par la puissance publique afin de valoriser la légine dans le tourisme haut de gamme à La Réunion et en métropole. Des filières de produits haut de gamme (foie gras, vins et spiritueux par exemple) ou ultramarine (banane des Antilles) ont pu bénéficier dans le passé de ce type de dispositif.

Si cette idée est régulièrement émise et même mise en œuvre par exemple en 2008 par la région avec le concours du chef Gilles Epié (campagne de presse et propositions de dégustation dans plusieurs grands restaurants parisiens), elle se heurte à une réticence manifeste des consommateurs en raison de son prix d'environ 80,00 €/kg pour le consommateur et de leur préférence pour un produit frais.

ANNEXE V

**Recettes et dépenses générées par la
filiale légitime pour la puissance publique**

SOMMAIRE

1. LES DROITS DE PÊCHE À LA LÉGINE REPRÉSENTENT UN CINQUIÈME DU BUDGET DES TERRES AUSTRALES ET ANTARCTIQUES FRANÇAISES	1
2. LA PÊCHE À LA LÉGINE GÉNÈRE ÉGALEMENT DES COÛTS POUR LA PUISSANCE PUBLIQUE	2
2.1. Le suivi scientifique et le contrôle de la pêche sont d'importants postes de dépenses	2
2.2. La surveillance de la zone pour prévenir la pêche illégale est coûteuse mais répond également à des enjeux de souveraineté.....	2
2.3. Les armements perçoivent des aides publiques qui ne sont pas nécessaires au regard de leur rentabilité et génèrent des distorsions de concurrence	3

1. Les droits de pêche à la légine représentent un cinquième du budget des Terres australes et Antarctiques françaises

Le montant des droits de pêche à la légine ainsi que les droits de pêche sur les captures accessoires commercialisées, comme les grenadiers, sont fixés chaque année par arrêté par le préfet, administrateur supérieur des Terres australes et Antarctiques françaises (TAAF). Les droits correspondent à 10 % du prix de vente moyen sur les douze derniers mois précédents la campagne de pêche¹, et sont plafonnés à 1 820,00 €/tonne².

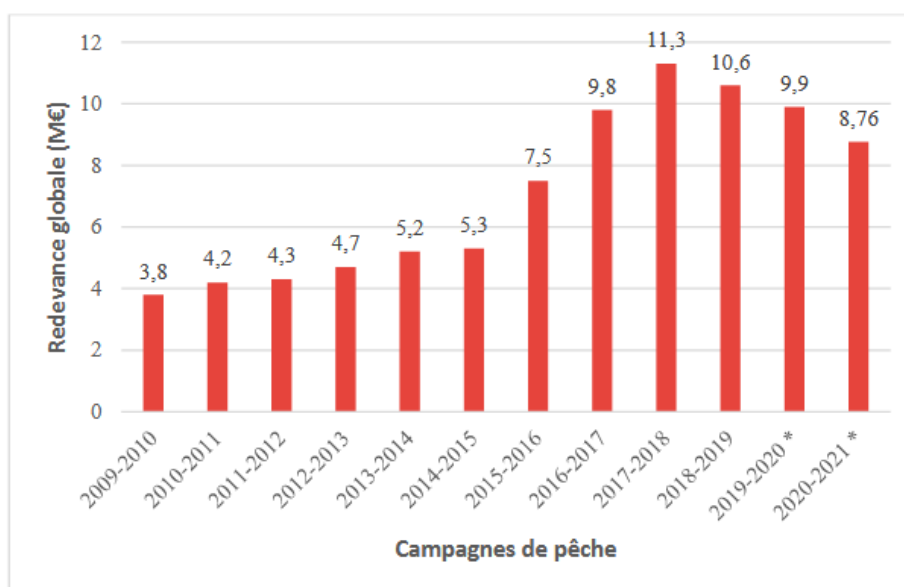
En 2022, les droits de pêche ont représenté 22 % du budget des TAAF, ils constituent la première ressource propre de la collectivité.

Pour la campagne 2022/2023 les droits de pêche sur les 5950 tonnes de quotas de légine qui s'élèvent à 1,82 €/kg devraient rapporter aux TAAF 10,83 M€ auxquels s'ajoutent les 67 700,00 € de droits de pêche sur les grenadiers (0,21 €/kg).

Le plafonnement des droits de pêche n'a pas de justification économique puisque les droits sont assis sur le prix de vente de la légine, auquel est très fortement liée la rentabilité des opérateurs. Ainsi lorsque le prix de la légine est élevé, leur situation économique est favorable et ne justifie pas de limiter les prélèvements sur une activité très rentable. Le déplafonnement aurait permis lors de la campagne 2022/2023, en évaluant le prix moyen de la légine à 25,66 €/kg en 2022, de générer 4,4M€ de recettes supplémentaires pour les TAAF, soit une augmentation de 11 % des recettes des TAAF et de 41 % de la contribution des léginiers.

Cette ressource supplémentaire permettrait de compenser la baisse de la subvention d'équilibre du ministère de l'outre-mer, de rembourser les prêts contractés en 2015 pour l'entretien du Marion Dufresne et de l'Astrolabe, les deux navires des TAAF, et de préparer à terme le remplacement du Marion Dufresne, qui joue un rôle majeur pour améliorer la sécurité des bateaux léginiers par sa présence et le ravitaillement des stations de Crozet et Kerguelen.

Graphique 1 : Évolution des redevances de la pêche à la légine perçues par les TAAF depuis 2009



Source : TAAF, produit pour le rapport de la Cour des comptes sur les Terres australes et antarctiques françaises, 2022.

¹ Décret n°2016-103 du 28 septembre 2016.

² Article L958-6 chapitre VIII titre V livre IX du Code rural et de la pêche maritime.

2. La pêche à la légine génère également des coûts pour la puissance publique

2.1. Le suivi scientifique et le contrôle de la pêche sont d'importants postes de dépenses

La plus grosse dépense relative à la gestion de la pêche à la légine est la rémunération des COPEC, ces contrôleurs des pêches embarqués sur chaque navire. Leur rémunération coûte environ 630 000,00 € par an.

Les campagnes scientifiques et le suivi de la ressource halieutique coûtent elles en moyenne 783 000,00 € par an.

La rémunération des agents du département des pêches et des questions maritimes de l'administration des TAAF, coûte annuellement 370 000,00 €. Ce service gère à la fois la pêche à la légine, la pêche à la langouste et la pêche pélagique dans les Iles éparses.

2.2. La surveillance de la zone pour prévenir la pêche illégale est coûteuse mais répond également à des enjeux de souveraineté

La police des pêches dans l'Océan Indien, compétence du préfet de La Réunion déléguée à la Direction mer Sud Océan Indien (DMSOI), est exercée par L'Osiris II, le patrouilleur austral de la DMSOI. L'Osiris II est opérationnel depuis fin 2019. Sa mission première est la police des pêches dans l'Océan Indien, qui occupe au minimum 60 % de son planning. Il effectue également des missions scientifiques et environnementales.

L'Osiris II est la propriété de la DMSOI. C'est un ancien navire léginier racheté à la COMATA pour 3,5M€ avec le concours des fonds européens. L'Osiris II est géré par l'armement de pêche à la légine Cap Bourbon.

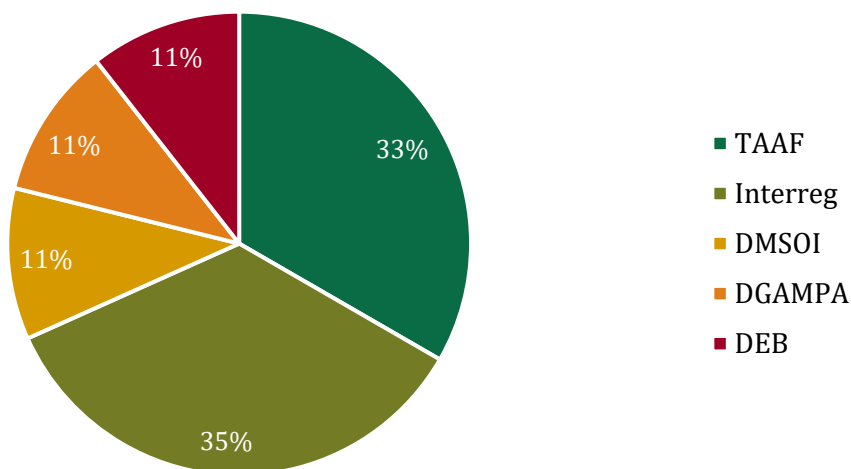
Le coût d'un jour de mer de l'Osiris II s'élève à 10 000,00 €. Le navire patrouille 130 à 140 jours par an dans les ZEE de Crozet et Kerguelen sur les 200 jours de mer qu'il réalise. La surveillance de ces ZEE coûte annuellement entre 1,3 et 1,4 M€. L'Osiris II est le seuil moyen de surveillance civil de la zone. Sa mission est complémentaire de celle de la Marine Nationale dans la zone. Elle est d'autant plus importante que la Marine Nationale se recentrera dans les prochaines années sur des missions militaires au détriment de l'action de l'État en mer.

En ce qui concerne le financement annuel de la surveillance des eaux des TAAF, l'Osiris II est financé ainsi :

- ◆ les TAAF sont le premier financeur de L'Osiris II. Ils ont récemment diminué leur contribution de 20 %, la ramenant à 410 000,00 € par an ;
- ◆ la DMSOI finance l'Osiris II à hauteur de 130 000,00 € par an, contribution augmentée suite à la baisse de celle des TAAF ;
- ◆ la Direction Générale des affaires maritime, de la pêche et de l'aquaculture (DGAMPA) finance l'Osiris II à hauteur de 130 000,00 €, contribution également augmentée pour compenser la baisse de celle des TAAF ;
- ◆ la Direction de l'eau et de la biodiversité (DEB) finance l'Osiris II à hauteur de 130 000,00 € pour des missions surveillance biologique dans la réserve naturelle nationale des Terres australes françaises ;
- ◆ Interreg, un programme européen qui encourage la coopération entre les régions européennes, finance l'Osiris II à hauteur de 430 000,00 € par an, car le navire réalise des missions avec nos partenaires étrangers.

Graphique 2 : Financeurs de la missions de surveillance des TAAF par l'Osiris II

Coût total 1,3M€/an



Source : DMSOI, Mission.

Le contrat opérationnel de la Marine Nationale prévoit 140 jours de présence par an dans les eaux des TAAF, Iles éparses et îles australes.

Le coût journalier moyen d'une frégate de surveillance avec 1,5 heure de vol d'hélicoptère par jours est de 151 028€, soit pour 140 jours un coût de 21,15 M€.

Les 140 jours de présence dans les eaux des TAAF ne sont pas uniquement consacrés à la surveillance de la pêche illégale dans les ZEE de Crozet et Kerguelen. Cette surveillance de la zone répond aussi à des enjeux de souveraineté, de ravitaillement ou encore de police de l'environnement.

2.3. Les armements perçoivent des aides publiques qui ne sont pas nécessaires au regard de leur rentabilité et génèrent des distorsions de concurrence

Certains armements ont pu bénéficier lors de l'investissement dans leur navire, principal investissement auquel doivent faire face les opérateurs de pêche à la légine, d'un avantageux dispositif de défiscalisation allant jusqu'à 40 % du montant total de l'investissement.

Ce dispositif de défiscalisation propre aux investissements productifs réalisés dans les départements d'outre-mer a bénéficié à des armements en 2008, 2016 mais a augmenté à partir de 2017. Cela génère des inégalités entre les armements ayant pu en bénéficier et les autres, et représente un coût certain pour la puissance publique.

La limitation du nombre d'autorisations de pêche à la légine étant justifiée par le besoin de préserver la rentabilité des acteurs afin de leur permettre notamment de renouveler leur navire, les armements ne devraient pas bénéficier d'aides publiques pour le remplacement de leur navire. Plus généralement, leur bonne situation économique relativement aux autres acteurs de la pêche française ne justifie pas une aide publique.

ANNEXE VI

Liste des personnes rencontrées

SOMMAIRE

1. ADMINISTRATION.....	1
1.1. Cabinets.....	1
1.1.1. <i>Présidence de la République.....</i>	<i>1</i>
1.1.2. <i>Cabinet de la Première ministre.....</i>	<i>1</i>
1.1.3. <i>Cabinet du ministre délégué auprès du ministre de l'Intérieur et des Outre-mer chargé des Outre-mer.....</i>	<i>1</i>
1.1.4. <i>Cabinet du secrétaire d'État auprès de la Première ministre, chargé de la Mer.....</i>	<i>1</i>
1.1.5. <i>Cabinet de la secrétaire d'État auprès du ministre de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires, chargée de l'écologie.....</i>	<i>1</i>
1.2. Administrations centrales.....	1
1.2.1. <i>Direction générale de la consommation de la concurrence et de la répression des fraudes.....</i>	<i>1</i>
1.2.2. <i>Direction générale des outre-mer.....</i>	<i>2</i>
1.2.3. <i>Direction générale des affaires maritimes, de la pêche et de l'aquaculture...2</i>	<i>2</i>
1.2.4. <i>Sous-direction du Droit de la mer du ministère des Affaires étrangères.....2</i>	<i>2</i>
1.3. Services déconcentrés de l'État.....	2
1.3.1. <i>Préfecture de la région Réunion.....</i>	<i>2</i>
1.3.2. <i>Préfet administrateur supérieur des Terres Australes et Antarctiques françaises.....</i>	<i>2</i>
1.3.3. <i>Direction de la mer sud océan indien.....</i>	<i>2</i>
1.4. Collectivités Territoriales.....	3
1.4.1. <i>Conseil Régional de la région Réunion.....</i>	<i>3</i>
1.4.2. <i>Conseil départemental du département de la Réunion.....</i>	<i>3</i>
1.4.3. <i>Mairie du Port.....</i>	<i>3</i>
1.5. Tribunal administratif de la Réunion.....	3
1.6. Forces armées de la zone sud de l'océan Indien.....	3
2. ETABLISSEMENTS PUBLICS.....	3
2.1. Institut d'émission des Départements d'Outre-mer de La Réunion.....	3
2.2. Chambre de commerce et d'industrie de La Réunion.....	3
2.3. Grand Port Maritime de la Réunion.....	3
2.4. Organismes de recherches.....	4
2.4.1. <i>Centre national de la recherche scientifique.....</i>	<i>4</i>
2.4.2. <i>Muséum national d'histoire naturelle.....</i>	<i>4</i>
2.4.3. <i>Institut de recherche et développement.....</i>	<i>4</i>
3. ACTEURS PRIVÉS ET ENTREPRISES.....	4
3.1. Armateurs de pêche.....	4
3.1.1. <i>Le Garrec et Cie.....</i>	<i>4</i>
3.1.2. <i>Pêche Avenir.....</i>	<i>4</i>
3.1.3. <i>Réunion Pêche Australe.....</i>	<i>4</i>
3.1.4. <i>SAPMER.....</i>	<i>4</i>
3.1.5. <i>Scapêche Comata.....</i>	<i>5</i>

3.2. Autres.....	5
3.2.1. <i>Qwelhi</i>	5
4. ASSOCIATIONS.....	5
4.1. Comité régional des pêches maritimes et des élevages marins La Réunion	5
4.2. Ecole d'apprentissage maritime de La Réunion	5
4.3. Marine Stewardship Council	5
5. PERSONNALITÉS QUALIFIÉES.....	5

1. Administration

1.1. Cabinets

1.1.1. Présidence de la République

- ♦ M. François de Kerever, Conseiller outre-mer de la présidence de la République

1.1.2. Cabinet de la Première ministre

- ♦ M. Mathias Ginet, Conseiller technique agriculture et pêche au cabinet de la Première ministre
- ♦ M. Antoine Poussier, Conseiller technique outre-mer au cabinet de la Première ministre

1.1.3. Cabinet du ministre délégué auprès du ministre de l'Intérieur et des Outre-mer chargé des Outre-mer

- ♦ M. Joël Mathurin, Directeur du cabinet du ministre délégué auprès du ministre de l'Intérieur et des Outre-mer chargé des Outre-mer
- ♦ M. Etienne de la Fouchardière, Conseiller agriculture, pêche, mer et transports

1.1.4. Cabinet du secrétaire d'État auprès de la Première ministre, chargé de la Mer

- ♦ M. Stéphane Daguin, Directeur de cabinet du secrétaire d'État auprès de la Première ministre, chargé de la mer
- ♦ M. Nicolas Singellos, Conseiller pêche et aquaculture, gens de mer, formation, action de l'État en mer, social et budget

1.1.5. Cabinet de la secrétaire d'État auprès du ministre de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires, chargée de l'écologie

- ♦ M^{me}. Anastasia Wolff, Conseillère eau, mer, mobilisation citoyenne au cabinet de la Secrétaire d'Etat à l'écologie

1.2. Administrations centrales

1.2.1. Direction générale de la consommation de la concurrence et de la répression des fraudes

- ♦ M. Bertrand Jehanno, Chef du bureau politique et droit de la concurrence
- ♦ M. Lucas Pierorazio, Adjoint au chef de bureau politique et droit de la concurrence
- ♦ M. Jean-Michel Lasmarrigues, Rédacteur au bureau de la politique et droit de la concurrence
- ♦ M. Gauthier Duflos, Chef du bureau économique et veille stratégique et délégué national en charge des Outre-mer

Annexe VI

- ◆ M^{me}. Cécile Garcia, Bureau des marchés des produits d'origine animale et alimentation animale
- ◆ M^{me}. Virginie Parizot, Adjointe au chef de bureau marché agroalimentaires et produits d'origine animale

1.2.2. Direction générale des outre-mer

- ◆ M^{me}. Sophie Brocas, Directrice générale des outre-mer
- ◆ M. Loïc Biwand, Adjoint chef du bureau des politiques agricoles, rurales, maritimes, à la direction générale des outre-mer
- ◆ M^{me}. Elodie Seznec, Chargée de mission affaires maritimes

1.2.3. Direction général des affaires maritimes, de la pêche et de l'aquaculture

- ◆ M. Eric Banel, Directeur général des affaires maritimes, de la pêche et de l'aquaculture
- ◆ M. Stéphane Gatto, Sous-directeur des ressources halieutiques au sein de la Direction général des affaires maritimes, de la pêche et de l'aquaculture
- ◆ M. Philippe Lintanf, Chef du Bureau des affaires internationales et européennes de la DGAMPA
- ◆ M. Matthieu Piron, Chargé de mission négociations internationales au sein du BAIE

1.2.4. Sous-direction du Droit de la mer du ministère des Affaires étrangères

- ◆ Caroline Krajka, Sous-directrice du droit de la mer, du droit fluvial et des pôles
- ◆ Jeanne Bayle, Rédactrice Pôles à la sous-direction du Droit de la mer, du droit fluvial et des pôles

1.3. Services déconcentrés de l'État

1.3.1. Préfecture de la région Réunion

- ◆ M. Jérôme Filippini, Préfet de la région Réunion

1.3.2. Préfet administrateur supérieur des Terres Australes et Antarctiques françaises

- ◆ M^{me}. Florence Jeanblanc-Risler préfète administratrice supérieure des TAAF
- ◆ M. Lionel Gardes, Directeur des pêches et des questions maritimes des TAAF
- ◆ M^{me}. Géraldine Godineau, Directrice du service juridique des TAAF
- ◆ M. Franck Lustenberger, Directeur de l'environnement des TAAF

1.3.3. Direction de la mer sud océan indien

- ◆ M. Jérôme Lafon, Directeur adjoint de la direction de la mer sud océan Indien

1.4. Collectivités Territoriales

1.4.1. Conseil Régional de la région Réunion

- ♦ M. Wilfrid Bertile, Président de la Commission des Affaires générales, financières, européennes, et relations internationales. Conseiller en charge du co-développement régional, de la pêche et des relations extérieures

1.4.2. Conseil départemental du département de la Réunion

- ♦ M. Gilles Hubert, Vice-président en charge de la gestion de l'eau et aménagements hydrauliques, participation citoyenne

1.4.3. Mairie du Port

- ♦ M. Olivier Hoareau, Maire du Port

1.5. Tribunal administratif de la Réunion

- ♦ M. Christian Bauzerand, Vice-président
- ♦ M. Frédéric Sauvageot, Rapporteur public
- ♦ M. Pierre-Olivier Caille, Premier conseiller

1.6. Forces armées de la zone sud de l'océan Indien

- ♦ M. Cyrille de Cerval, Capitaine de vaisseau, Adjoint interarmées du commandant supérieur des FAZSOI et commandant de la zone maritime

2. Etablissements publics

2.1. Institut d'émission des Départements d'Outre-mer de La Réunion

- ♦ M. Philippe La Cognata, Directeur
- ♦ M. Johnny Laterriere, Responsable du service entreprises
- ♦ M. Nicolas Gopalraja, Responsable service études et établissements de crédits

2.2. Chambre de commerce et d'industrie de La Réunion

- ♦ M. Jean Pierrick Robert, Président de la CCI de La Réunion
- ♦ M. Jean-Paul Chimon, Elu à la CCI de La Réunion

2.3. Grand Port Maritime de la Réunion

- ♦ M. Eric Legrigois, Président du Directoire
- ♦ M. Gilles Ham Chou Chong, Directeur général adjoint des services généraux et juridiques

2.4. Organismes de recherches

2.4.1. Centre national de la recherche scientifique

- ♦ M. Christophe Guinet, Directeur de recherche au CNRS – Centre d'études biologiques de Chizé

2.4.2. Muséum national d'histoire naturelle

- ♦ M^{me}. Clara Péron, Maître de conférences
- ♦ M. Alexis Martin, Chargé d'études scientifiques
- ♦ M. Félix Massiot-granier, Docteur en écologie, chargé de recherches modélisation halieutique des pêcheries australes
- ♦ M. Guy Duhamel, Professeur

2.4.3. Institut de recherche et développement

- ♦ M. Paul Tixier, Chercheur à l'IRD et à l'UMR de MARBEC

3. Acteurs privés et entreprises

3.1. Armateurs de pêche

3.1.1. Le Garrec et Cie

- ♦ Antoine le Garrec, Directeur général de Le Garrec et Cie, Cerragel et Cap Bourbon
- ♦ Julie Matanowski, Attachée de Direction chez Le Garrec et Cie
- ♦ Nathalie Becart, Directrice administratif et financier chez Le Garrec et Cie
- ♦ Tugdual Poirier, Directeur de Cap Bourbon et d'Océane Productions

3.1.2. Pêche Avenir

- ♦ Laurent Virapoullé, Directeur général de Pêche Avenir

3.1.3. Réunion Pêche Australe

- ♦ Sébastien Camus, Président de REUNIMER et de Réunion Pêche Australe

3.1.4. SAPMER

- ♦ Adrien de Chomereau, Président directeur général de SAPMER SA
- ♦ Laurent Pinault directeur du développement durable de SAPMER
- ♦ Nicolas Grangé, directeur financier de SAPMER
- ♦ Thomas Barbaste Directeur des ressources humaines de SAPMER
- ♦ Armelle Denoize, Responsable gestion des ressources halieutiques et environnement

3.1.5. Scapêche Comata

- ◆ Sylvain Pruvost, Président du pôle mer Les Mousquetaires AgroMousquetaires
- ◆ Jean-Pierre Le Visage, Directeur général de Scapêche
- ◆ Sylvain Raithier, Directeur de Scapêche COMATA

3.2. Autres

3.2.1. Qwelhi

- ◆ M. Simon Deprez, General Manager, QWEHLI

4. Associations

4.1. Comité régional des pêches maritimes et des élevages marins La Réunion

- ◆ M. Gérard Zitte, Président du CRPMEM
- ◆ M. Ludovic Courtois, Directeur du CRPMEM

4.2. Ecole d'apprentissage maritime de La Réunion

- ◆ M. Sami Ouadrani, Directeur de l'école d'apprentissage maritime de La Réunion

4.3. Marine Stewardship Council

- ◆ Edouard Le Bart, Directeur Europe de Sud, Afrique, Moyen-Orient, Asie du sud
- ◆ Caroline Gamblin, Responsable pêcheries Senior MSC France

5. Personnalités qualifiées

M^{me} Cécile Pozzo di Borgo, ancienne préfète des TAAF

M^{me} Evelyne Decorps, ancienne préfète des TAAF

M^{me} Isabelle Autissier, membre du conseil d'administration des TAAF

ANNEXE VII

Acronymes et définitions

Liste des acronymes :

- ◆ CA : Chiffre d'affaires
- ◆ CRPM : Code Rural et de la Pêche Maritime
- ◆ CCAMLR : Convention pour la conservation de la faune et de la flore marine de l'Antarctique
- ◆ COPEC : Contrôleur des pêches
- ◆ ENIM : Etablissement national des invalides de la marine
- ◆ MNHN : Museum national d'Histoire naturelle
- ◆ MSC : Marine Stewardship Council
- ◆ RNN : Réserve naturelle nationale
- ◆ SARPC : Syndicat des armements réunionnais de palangriers congélateurs
- ◆ TAAF : Terres australes et Antarctiques françaises
- ◆ TAC : Total admissible de captures
- ◆ ZEE : Zone économique exclusive

Définitions :

- ◆ Capture accessoire : prise autre que l'espèce cible, en l'espèce la légine
- ◆ Contingentement : Limitation du nombre de navires pouvant être présents dans une pêcherie
- ◆ *Cut-off* : Pratique qui consiste à retirer les prises de l'hameçon afin de les relâcher vivantes
- ◆ Déprédation : Prélèvement par des prédateurs (orques, cachalots, puces de mer...) de légines déjà capturées directement sur les engins de pêche
- ◆ Filage : Action de mise à l'eau de la palangre
- ◆ Juvénile : poisson n'ayant pas atteint la maturité sexuelle
- ◆ Label MSC : Label pêche durable de l'association MSC
- ◆ Longévive : Les espèces longévives ont une espérance de vie longue et une stratégie de reproduction basée sur le long terme. Leur maturité sexuelle est tardive et leur fécondité relativement faible
- ◆ Marée : période pendant laquelle un bateau est en mer. Elle dure entre 70 et 90 jours pour la pêcherie à la légine des TAAF
- ◆ *Moon-Pool* : Puits central dans la base de la coque qui permet aux pêcheurs de remonter les palangres à l'abri des éléments
- ◆ Palangre : Technique de pêche consistant à mettre à l'eau une ligne mère de plusieurs kilomètres sur laquelle sont disposés de nombreux hameçons
- ◆ Recrutement : entrée de nouveaux reproducteurs dans la population. Un taux de recrutement de 1 correspond à une population à l'équilibre où le nombre de reproducteurs entrants compense celui des sortants. Si le taux de recrutement est inférieur à 1, la population se renouvelle plus lentement, entraînant une baisse du nombre de jeunes individus et un vieillissement de la population

Zone économique exclusive : espace maritime sur lequel un Etat côtier exerce des droits souverains et économiques en matière d'exploration et d'usage des ressources naturelles.

ANNEXE VIII

Lettre de mission



GOUVERNEMENT

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Le directeur de cabinet du Ministre délégué
chargé des outre-mer

Le directeur de cabinet du Secrétaire d'Etat
chargé de la mer

Réf. : 22-025910-D

Paris, le **02 JAN. 2023**

à

Madame la cheffe du service de l'Inspection
générale des finances

Monsieur le chef de l'Inspection générale
des affaires maritimes

Monsieur le chef du service de l'Inspection
générale de l'environnement et du
développement durable

Objet : Lettre de mission concernant la mise en place d'un contingentement pour la pêche à la légine dans les Terres australes et antarctiques françaises

La pêche à la légine australe au large des îles Crozet et Kerguelen constitue l'activité la plus lucrative de l'ensemble de la pêche française (10% de la valeur ajoutée de l'ensemble de la pêche française). Il s'agit aussi du second produit d'exportation de l'économie réunionnaise, après le sucre. Elle est historiquement pratiquée par 7 navires, appartenant à 4 armements ou à leurs filiales : 4 navires pour la société réunionnaise SAPMER, un pour l'armement réunionnais Pêche Avenir (Laurent VIRAPOULLE), un pour le groupe boulonnais Le GARREC (société Cap Bourbon) et un pour l'armement lorientais SCAPECHE du groupe Intermarché (société COMATA). Le total admissible de captures (TAC) est relativement stable, se situant autour de 6 000 tonnes depuis plusieurs années (légère baisse en 2022, à 5 950 tonnes).

Cette pêcherie, gérée par la préfète, administratrice supérieure des Terres australes et antarctiques françaises, est exemplaire en termes de gestion de la ressource halieutique, de respect de l'environnement et de contrôle de l'activité des navires mais aussi de lutte contre la pêche illégale.

Elle suscite depuis plusieurs années (2016) des positions antagonistes entre les armements historiques cités plus haut, qui défendent une limitation à 7 autorisations de pêche, et les candidats à l'entrée dans la pêcherie. Elle a donné lieu à de multiples contentieux autour des conditions d'accès à la pêcherie et des critères d'attribution des quotas entre les « couples armements – navires », définis dans un plan de gestion.

Dans une décision du 14 mars 2022, le tribunal administratif de La Réunion a partiellement annulé l'arrêté du préfet des TAAF approuvant le plan de gestion 2019-2025, en jugeant qu'il portait sur une période trop longue et que « le poids apporté aux critères d'antériorité était excessif » et portait préjudice à la possibilité d'ouvrir la pêcherie à de nouveaux entrants.

Annexe VIII

Le plan de gestion modifié pour la période 2022-2025 (trois saisons de pêche) a été arrêté en juin 2022. La question du contingentement de la pêche s'est de nouveau posée fin juillet 2022 compte tenu du nombre de candidats réunissant les conditions fixées pour accéder à la pêche de légine. A l'issue d'une réunion interministérielle, le cabinet de la Première ministre a arbitré en défaveur d'un contingentement à ce stade mais a demandé le lancement d'études en vue de la mise en place d'un contingentement pour le prochain plan de gestion, études qui ont pour vocation de préciser le bon niveau auquel fixer le nombre maximal de navires.

Le Museum national d'histoire naturelle (MNHN), chargé de l'évaluation scientifique de la ressource de légine, vient d'être saisi d'une demande en ce sens par les Terres australes et antarctiques françaises (TAAF), dans son champ de compétence. Les engagements de la France en matière de protection des océans devront également être pris en compte dans l'élaboration de la proposition de contingentement.

Vous vous rapprocherez également des TAAF qui ont travaillé sur les données historiques de la pêche et des scénarii socio-économiques prospectifs.

La dimension socio-économique du contingentement (fixation d'un niveau d'équilibre économique et financier) est cruciale pour déterminer le nombre maximal de navires autorisés à pêcher la légine et objectiver la proposition de contingentement et, partant, se prémunir au mieux de nouveaux contentieux. Elle est aussi la plus délicate à établir car les modèles économiques des armements actuellement autorisés à pratiquer la pêche à la légine sont très différents les uns des autres, ce qui nécessite une analyse très fine des données économiques et financières de chaque armement, ainsi que des conditions de marché.

C'est ce dernier point qui justifie notre volonté de vous confier une mission visant à formuler des propositions de mise en place d'un contingentement du nombre de navires autorisés à pêcher la légine australe dans les Terres australes et antarctiques françaises.

Vous examinerez de façon précise les conditions et les évolutions de marché de la légine à La Réunion et au niveau international ainsi que les données économiques et financières des entreprises pratiquant l'activité depuis La Réunion sur une durée significative incluant la campagne en cours (2022-2023) et les données fiscales 2022.

Vous interagirez avec le Museum national d'histoire naturelle pour expertiser la dimension scientifique du contingentement et avec les TAAF sur les aspects gestion de la pêche et ses données économiques.

Vous pourrez vous appuyer dans vos travaux sur les services de la direction générale des outre-mer, de la direction générale des affaires maritimes, de la pêche et de l'aquaculture et de la préfète des Terres australes et antarctiques françaises.

Vos propositions sont attendues pour la fin avril 2023.

Le préfet,
Directeur de cabinet du Ministre délégué,
chargé des outre-mer



Joël MATHURIN

Le préfet,
Directeur de cabinet du Secrétaire d'Etat
chargé de la mer



Stéphane DAGUIN