



**INSPECTION GENERALE
DES FINANCES**

**CONSEIL GENERAL DE L'ALIMENTATION,
DE L'AGRICULTURE ET DES ESPACES RURAUX**

N° 2012-M-030-02

N° 11175-01

RAPPORT

Les quotas de pêche individuels transférables : analyse et propositions de modernisation du système français de gestion des quotas de pêche

Établi par

VINCENT CLAUDON
Inspecteur des finances

PHILIPPE FERLIN
Ingénieur général des ponts, des eaux
et des forêts

PIERRE HAUSSWALT
Inspecteur des finances

PATRICK PEIRANI
Ingénieur général des ponts, des eaux
et des forêts

MICKAËL OHIER
Inspecteur des finances

Avec le concours de
ZINEDDINE ALLA
Ingénieur-élève du Corps des Mines

Sous la supervision de
l'inspecteur général des finances
REMI TOUSSAIN

- OCTOBRE 2012 -

SYNTHESE

La comparaison internationale menée par la mission sur les mécanismes de quotas individuels transférables (QIT), couplée à un examen approfondi de la situation économique actuelle du secteur français de la pêche maritime, l'amène à considérer que la mise en œuvre du système de concessions de pêche transférable (CPT) prévu par le projet de réforme de la Politique commune des pêches (PCP) aurait des effets économiques et sociaux marqués sur le littoral Atlantique.

Le système des QIT est en effet clairement un mécanisme économique dont l'objectif premier est d'adapter la flotte de pêche à la ressource disponible. Le secteur français pourrait être notablement sensible à cette incitation, du fait de la dispersion des résultats de ses entreprises de pêche et de la forte multi-spécificité qui le caractérise, tant au regard des métiers exercés que du nombre et de l'origine géographique des espèces pêchées.

Les projections simplifiées effectuées par la mission l'amènent également à considérer que les premiers segments concernés par le mécanisme de concentration induit par la mise en place d'un système de QIT à l'état « pur » pourraient être les chalutiers et les senneurs de fond de plus grande taille. L'intensité de l'évolution ne peut cependant être mesurée *ex ante*, celle-ci étant fortement dépendante du prix du quota qui se formerait sur le marché.

L'étude internationale précitée fait toutefois nettement ressortir le fait que les systèmes de QIT ne sont jamais mis en place à l'état « pur », les États privilégiant systématiquement une mise en œuvre progressive, partielle et encadrée sur bien des aspects (concentration, nationalité, activité de pêche, etc.) et, pour nombre d'entre eux, s'efforçant d'en corriger les effets socio-économiques et territoriaux jugés indésirables.

Quoiqu'il en soit, et sans se prononcer sur l'opportunité d'un choix qui relève de la seule compétence des pouvoirs publics, la mission considère que la mise en place d'un système de QIT sur le littoral Atlantique devrait nécessairement être progressive.

En effet, les outils de gestion actuels de la ressource, qui reposent essentiellement sur un modèle de gestion collective, ne permettraient pas une mise en œuvre immédiate du suivi individuel de l'allocation, de la consommation et des échanges de quotas qui interviendraient après une mise en place généralisée des QIT. Dans l'hypothèse où le mécanisme de CPT trouverait effectivement à s'appliquer en France, une mise en place progressive devrait donc être privilégiée, qui pourrait initialement reposer sur les plus grands segments de navires, débarquant dans un nombre peu élevé de ports. Dans cette hypothèse, il serait également nécessaire de privilégier les espèces pour lesquelles les suivis individuels existent déjà au sein des organisations de producteurs (OP).

Par ailleurs, les travaux menés par la mission l'ont amenée à identifier plusieurs zones de risques qui altèrent l'efficacité du système actuel de gestion de la ressource, principalement confié à 13 OP :

- la persistance d'un secteur hors OP, dont le suivi de la consommation est difficile, qui affaiblit le pilotage par l'État et crée des tensions entre producteurs ;
- le développement non maîtrisé et non souhaité d'un marché implicite des antériorités à travers les concessions de navires, qui nuit à la clarté des transactions et génère une inégalité intergénérationnelle ;
- l'accroissement plus marqué ces deux dernières années de la tension sur la ressource vis-à-vis duquel l'État se place le plus souvent en position de « facilitateur », plutôt que de régulateur ;
- et la faible maîtrise par l'État des politiques de gestion de la ressource des OP et de la réalité de leur action en matière de contrôle de leurs adhérents.

Rapport

Face à ces limites, **la mission propose l'abandon de la politique de mise en place de quotas individuels administrés et systématisés, comme ceux initiés par l'expérimentation de 2011.** Ce mécanisme hybride ne présenterait en effet pour les producteurs ni les avantages reconnus à un système de QIT, ni ceux de la gestion collective déléguée aux OP.

Au regard des différents constats précédemment exposés, la mission considère que l'État devrait mener une politique publique choisie en matière de gestion de la ressource et de la capacité de pêche, qui concilie à la fois les avantages individuels reconnus à un système de QIT et l'efficacité à long terme d'une gestion collective transparente et efficiente. Fondée sur la volonté de renouveler la flotte de pêche française, qui est confrontée à un vieillissement préoccupant, et de valoriser durablement les capacités de captures dont la France dispose, cette politique pourrait poursuivre trois objectifs.

Ceux-ci sont déclinés par la mission en dix axes de propositions, propres à garantir à la fois les producteurs, leurs OP et à conforter le rôle de régulation de l'État :

- la résolution des difficultés actuelles de la gestion collective ;

La mission considère qu'un recalcul pour tous les producteurs de la répartition des antériorités issue de l'arrêté du 26 décembre 2006 constituerait une solution à la fois non pérenne et fortement consommatrice en temps et en moyens, sans garantie de répondre aux enjeux à venir du secteur. Elle propose en revanche de favoriser l'adhésion sur le long terme des navires du secteur hors OP aux OP, en leur permettant de recalculer leurs antériorités sur des bases objectives, dans un délai qui restera à définir.

La capacité d'action des OP sur leurs adhérents serait en outre juridiquement renforcée et, surtout, un mécanisme d'incitation à leur regroupement serait créé, à partir des ressources présentes et à venir des réserves nationales de quotas d'effort et de capture. Enfin, un système transparent et permanent (placé sous l'égide d'un « Conseil consultatif » à construire) serait mis en place afin de veiller à ce que la consommation du quota national soit améliorée et équitablement valorisée entre les OP.

- la sécurisation économique des producteurs et la dynamisation du renouvellement du secteur ;

La mission considère que le choix fait en 2006 de limiter les transferts d'antériorités à l'aide du système des protocoles a échoué, du fait du développement non maîtrisé d'un « marché » implicite des éléments immatériels liés aux navires d'occasion. Elle propose donc de sortir de l'ambiguïté concernant la transférabilité des antériorités, en systématisant leur transfert lors des cessions de navires.

Par ailleurs, afin de remédier à l'inégalité intergénérationnelle qui s'est accrue ces dernières années du fait du développement de ce marché, un prélèvement pourrait être effectué lors de chaque cession de navire, afin d'alimenter une ressource permanente d'antériorités destinées aux pêcheurs en première installation. Pour les pêcheurs déjà installés qui souhaiteraient réorienter leur activité ou moderniser leur outil de travail, un mécanisme juridique pourrait être créé pour leur offrir pendant quelques années des garanties minimales quant à l'accès à la ressource, par analogie avec celle offerte par l'acquisition de QIT.

- la clarification et le renforcement du rôle de l'État.

Le choix fait par l'État de confier la responsabilité de la gestion de la ressource devrait être le corollaire d'une obligation accrue de transparence et de performance de la part des OP, qui sera dans l'avenir garanti à la fois par un véritable contrôle de leur action et, éventuellement, par l'application de sanctions pour les OP défaillantes.

La mission propose enfin quelques pistes de réflexion afin d'accroître la qualité du suivi de la consommation des sous quotas au plan national et de permettre une meilleure prise en compte de cette thématique dans la pratique au quotidien du contrôle des pêches.

Tableau 1 : Synthèse des propositions de la mission

Numéro de la proposition	Intitulé de la proposition
<i>Les pistes de résolution des difficultés actuelles de la gestion collective</i>	
Axe n°1	Favoriser l'adhésion des navires du secteur hors OP aux OP
Axe n°2	Accroître la capacité d'action des OP vis-à-vis de leurs adhérents
Axe n°3	Favoriser le rapprochement des OP
Axe n°4	Veiller à ce que la consommation du quota national soit durablement garantie et équitablement valorisée
<i>La sécurisation économique des producteurs et la dynamisation du renouvellement du secteur</i>	
Axe n°5	Sortir de l'ambiguïté concernant la transférabilité des antériorités
Axe n°6	Favoriser l'entrée dans l'activité des pêcheurs en première installation
Axe n°7	Offrir une garantie particulière au producteur-investisseur
<i>La clarification et le renforcement du rôle de l'État</i>	
Axe n°8	Définir plus explicitement les devoirs des OP
Axe n°9	Renforcer le rôle de l'État en matière de gestion de la ressource
Axe n°10	Mieux prendre la thématique des sous quotas dans le contrôle des pêches

Source : Mission.

GLOSSAIRE

ANOP	Association nationale des organisations de producteurs
CDC	Caisse des dépôts et des consignations
CGI	Code général des impôts
CPT	Concessions de pêche transférables
DAJ	Direction des affaires juridiques
DLF	Direction de la législation fiscale
DMTO	Droits de mutation à titre onéreux
DPMA	Direction des pêches maritimes et de l'aquaculture
ETP	Équivalent temps plein
FEAMP	Fonds européen pour les Affaires maritimes et la Pêche
FEDOPA	Fédération des organisations de producteurs de la pêche artisanale
FEP	Fonds européen pour la pêche
JBE	Journal de bord électronique
KWj	Kilowatts jour
OCM	Organisation commune des marchés
OP	Organisation de producteurs
PCP	Politique commune de la pêche
PME	Permis de mise en exploitation
PPI	Possibilités de pêche individuelles
PPS	Permis de pêche spécial
PSF	Plan de sortie de flotte
QIN	Quotas individuels par navire
QIT	Quotas individuels transférables
RIC	Réseau inter-créées
RMD	Rendement maximum durable
TAC	Totaux admissibles de capture
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	1
1. LA MISE EN PLACE D'UN SYSTEME GENERALISE DE QIT AURAIT DES EFFETS ECONOMIQUES ET SOCIAUX MARQUES POUR LE SECTEUR ATLANTIQUE DE LA PECHE FRANÇAISE, QUI IMPLIQUERAIENT EN TOUTE HYPOTHESE UNE MISE EN ŒUVRE PROGRESSIVE.....	3
1.1. Le secteur de la pêche maritime du littoral Atlantique a profondément changé au cours de la dernière décennie.....	3
1.2. Partant de cette situation, la mise en place en France d'un marché « pur » de QIT aurait certainement des effets notables et rapides, sur la composition et la répartition de la flotte	5
1.3. L'observation des systèmes de QIT dans les modèles étrangers reflète toutefois une très forte hétérogénéité dans les modalités de mise en œuvre, souvent éloignées d'un système « pur ».....	11
1.4. Outre la remise en question du rôle des OP, l'instauration généralisée des QIT impliquerait en toute hypothèse des évolutions des systèmes de gestion et de contrôle de l'État	14
2. EN DEHORS DU SCENARIO DE QIT, PLUSIEURS ELEMENTS MILITENT POUR UNE EVOLUTION DU SYSTEME ACTUEL DE GESTION DE LA RESSOURCE.....	19
2.1. L'affectation des antériorités et celle des allocations annuelles connaissent une tension croissante, souvent évoquée par les professionnels du secteur	20
2.2. La raréfaction de la ressource contribue à accroître la tension sur la détention d'antériorités, qui se cristallise autour des protocoles de transfert.....	24
2.3. Dans ce contexte de tension croissante pour l'accès à la ressource, l'activité de pêche reste par ailleurs exposée à des risques économiques marqués	28
2.4. L'étude de l'action des OP révèle en outre des pratiques différenciées de gestion de la ressource annuelle entre leurs adhérents	30
2.5. Les OP ont également des pratiques inégales de contrôle et de sanction de la surconsommation de la ressource par leurs adhérents.....	32
2.6. Même si l'État choisit de ne pas mettre en place un système de QIT, le système actuel de répartition et de gestion de la ressource devrait donc évoluer	33
3. LE CADRE COLLECTIF ACTUEL DEVRAIT FAIRE L'OBJET D'EVOLUTIONS SIGNIFICATIVES TOUT EN TIRANT PARTI DES ASPECTS POSITIFS DU SYSTEME DE QIT	34
3.1. Les pistes de résolution des difficultés actuelles de la gestion collective.....	36
3.2. La sécurisation économique des producteurs et la dynamisation du renouvellement du secteur	39
3.3. La clarification et le renforcement du rôle de l'État	40

INTRODUCTION

Par lettre de mission en date du 21 décembre 2011, le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie et le ministre de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche, de la ruralité et de l'aménagement du territoire ont souhaité que l'Inspection générale des finances (IGF) et le Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER) analysent le dispositif français en matière de quotas de pêche afin :

- ◆ d'évaluer les conséquences de la mise en place d'un système obligatoire de droits de pêche individuels transférables en termes économiques pour la pêche française ;
- ◆ de proposer un schéma de mise en œuvre d'un système d'allocation et gestion modernisé permettant une adaptation rapide et efficiente de l'organisation française en matière de droits de pêche.

La mission s'inscrit dans le contexte de la proposition de nouveau cadre réglementaire pour la politique commune de la pêche (PCP) déposée par la Commission européenne. Celle-ci envisage l'introduction obligatoire de « concessions de pêche transférables » (CPT), équivalant à des quotas de pêches individuels et transférables (QIT), à laquelle la France n'adhère pas.

Son objectif principal n'était donc pas de porter un regard approfondi sur l'efficacité des différents instruments de gestion durable de la ressource qui constituent l'enjeu central de la PCP, mais d'évaluer les conséquences potentielles de divers scénarios de gestion des capacités de pêche du littoral Atlantique¹.

Dans la conduite des investigations, la mission a consulté les représentants des deux fédérations d'organisations de producteurs françaises, et ceux des organes représentatifs de la profession au niveau local et national, ainsi que les administrations en charge des quotas de pêche et FranceAgriMer. Au terme de ses travaux, elle a procédé à une présentation de ses principales conclusions auprès des interlocuteurs précédemment rencontrés.

Les données quantitatives utilisées par la mission sont principalement issues des bureaux compétents de la DPMA² (analyse économique et gestion de la ressource) et de la DGFIP (analyse économique). Elles proviennent également de l'Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer (Ifremer) à qui la mission a eu fréquemment recours pour disposer de données quantitatives et améliorer sa compréhension du domaine de la pêche.

La mission a également saisi la direction de la législation fiscale (DLF) concernant le régime fiscal des CPT, ainsi que la direction des affaires juridiques (DAJ) des ministères financiers sur le sujet de la nature juridique des antériorités et des pouvoirs des organisations de producteurs. Ces analyses ont été intégrées dans le rapport afin de répondre aux incertitudes juridiques qui entourent la notion d'antériorités, au fondement même du système français d'allocation de la ressource.

¹ Le périmètre retenu par la mission est le littoral Atlantique, qui a été subdivisé en trois « façades » :

- ◆ Golfe de Gascogne (régions Aquitaine, Poitou-Charentes et Pays de la Loire) ;
- ◆ Bretagne (région Bretagne) ;
- ◆ Manche-Mer du Nord (régions Basse-Normandie, Haute-Normandie, Picardie et Nord-Pas-de-Calais).

² Direction des pêches maritimes et de l'aquaculture.

Rapport

Un questionnaire adressé à dix pays ainsi que trois déplacements en Europe ont permis d'éclairer et d'approfondir les réflexions de la mission. Toutes les OP du littoral Atlantique ont également été invitées à exposer leurs pratiques et leur point de vue en matière de gestion de la ressource.

Le présent rapport reprend les principaux constats et conclusions de la mission en matière d'analyse économique et sociale du secteur, de modes d'allocation et de gestion de la ressource et de contrôle des pêches. Il conclut que la mise en place d'un système généralisé de QIT aurait des effets économiques et sociaux particulièrement forts pour la pêche française. Une mise en œuvre de ce système serait donc nécessairement progressive (partie 1). Au-delà du scénario de QIT, le rapport souligne que plusieurs éléments militent pour une évolution du système actuel de gestion de la ressource et montre que la situation actuelle n'offre de perspectives satisfaisantes ni pour les OP, ni pour les producteurs, ni pour l'État (partie 2). Enfin, il préconise une amélioration du système actuel de quotas de pêche fondée sur la résolution des difficultés actuelles de la gestion collective, la sécurisation économique des producteurs et la clarification et le renforcement du rôle de l'État (partie 3).

1. La mise en place d'un système généralisé de QIT aurait des effets économiques et sociaux marqués pour le secteur atlantique de la pêche française, qui impliqueraient en toute hypothèse une mise en œuvre progressive

1.1. Le secteur de la pêche maritime du littoral Atlantique a profondément changé au cours de la dernière décennie

L'analyse du nombre d'entreprises de pêche, de leur taille et de la nature des métiers exercés fait clairement ressortir la forte restructuration du secteur au cours de la dernière décennie.

- ◆ **Le nombre d'entreprises de pêche a fortement diminué depuis 2006** (-15 %), après une phase de croissance entre 2001 et 2006 (+10 %) ;

Le tendancieriel global est ainsi celui d'une réduction du nombre d'entreprises de pêche de 6,3 % sur la période 2001-2010, affectant principalement la façade Golfe de Gascogne dont le nombre d'entreprises a chuté de plus de 12 % sur la période.

- ◆ **Une approche en nombre de navires est concordante avec ce premier constat**, puisque les effectifs de la flotte française ont diminué de 20,7 % en dix ans ;

La baisse du nombre de navires, tout comme celle du nombre d'entreprises, a principalement concerné le Golfe de Gascogne (-28,9 % sur la période 2001-2010) devant, quasiment à égale valeur, la Bretagne (-16,1 %) et la Manche-Mer du Nord (-18,9 %). Les navires compris entre 12 et 24 mètres et les plus de 40 mètres ont été les plus fortement touchés, tandis que le nombre de navires compris entre 10 et 12 mètres a diminué dans une moindre mesure.

Tableau 2 : Réduction de la flotte française active sur le littoral Atlantique entre 2001 et 2010 par segment³ de navires

	Moins de 10 mètres	De 10 à 12 mètres	De 12 à 18 mètres	De 18 à 24 mètres	De 24 à 40 mètres	Plus de 40 mètres
Nombre de navires en 2001	1 898	737	661	421	124	58
Nombre de navires en 2010	1 559	696	448	258	94	34
Réduction du nombre de navires entre 2001 et 2010	- 17,9 %	- 5,6 %	- 32,2 %	- 38,7 %	- 24,2 %	- 41,3 %

Source : Mission, d'après données IFREMER.

Deux facteurs structurels explicatifs peuvent être avancés :

- le facteur premier est la contrainte exercée sur la disponibilité de la ressource, due à la fixation annuelle de Totaux Admissibles de Captures (TAC) ;

Si l'évolution des TAC ces dernières années est marquée par une forte variabilité, ce qui la rend difficilement interprétable de manière tendancielle, il n'est pas contestable qu'elle a eu un effet sur l'accès à la ressource⁴ pour les entreprises de pêche, tenues de disposer de sous quotas de pêche en quantité suffisante pour permettre de couvrir le coût financier de leur investissement et de leur activité.

³ Il faut entendre par « segment de navires » une classe de navires définis en fonction de leur taille, ou en fonction de leur métier.

⁴ Par « ressource », il faut entendre les quotas nationaux d'effort et de capture, qui sont déclinés entre les organisations de producteurs (OP) et le secteur « hors OP » en sous quotas annuels de même nature.

Rapport

- le facteur le plus déterminant est toutefois celui de l'intensité des plans de sortie de flotte (PSF) ;

De la mise en place du FEP⁵ (2007) au 31 mai 2012, les plans de sortie de flotte mis en place en France ont ainsi accompagné la sortie de 444 navires (représentant 67 % de la réduction du nombre de navires actifs ou inactifs sur cette période) pour un montant total de 107 M€ (dont 77 M€ de l'État et 30 M€ du FEP) sur le seul littoral Atlantique⁶.

- ◆ Lorsque l'on met en regard les évolutions du nombre d'entreprises de pêche et du nombre de navires, **on constate ainsi au final une réduction du nombre moyen de navires par entreprise de pêche active (-15 %) ;**

Cette réduction est principalement due au fait que la réduction du nombre de navires a été plus forte que celle du nombre d'entreprises de pêche⁷. Cette caractéristique traduit une **volonté de rationalisation de l'activité au plan économique** de la part des entreprises de pêche disposant de plus d'un navire. Celles-ci ont globalement tenté de réduire leur flotte de pêche afin d'améliorer leurs performances économiques.

- ◆ A l'issue de cette évolution, les petits segments restent les plus nombreux, **la flotte française étant composée à 73 % de navires de moins de 12 mètres ;**

Au plan géographique, on note aujourd'hui la prédominance de segments de petite taille au sein de la façade Golfe de Gascogne (79 % de navires de moins de 12 mètres), par rapport aux façades Bretagne et Manche-Mer du Nord qui comprennent respectivement 74 % et 69 % de navires de moins de 12 mètres. *A contrario*, on relève la part plus importante de navires compris entre 12 et 18 mètres et la présence de navires de plus de 40 mètres pour ces deux dernières façades.

- ◆ Une caractéristique majeure de la flotte française réside enfin dans la **diversité des techniques de pêche représentées**⁸, avec deux métiers principaux, les chaluts et les fileyeurs ;

L'ensemble de ces techniques de pêche sont en outre très souvent multi-spécifiques, c'est-à-dire qu'elles ne visent pas une espèce particulière, ce qui est déterminant dans le cadre d'une réflexion portant sur la mise en place de mesures de régulation de l'accès à la ressource fondées sur les captures.

Au plan géographique, on observe que l'ensemble des métiers sont représentés sur l'ensemble des façades, avec cependant de plus fortes disparités régionales. Les chaluts et les fileyeurs sont ainsi davantage présents en Bretagne et Golfe de Gascogne, tandis que les caseyeurs sont plus fortement représentés en Manche-Mer du Nord.

On peut noter en conclusion que **la flotte française demeure, en dépit des évolutions qu'elle a connues au cours de la dernière décennie, relativement nombreuse et qu'elle est composée très majoritairement de navires de tailles petite et moyenne, répartis de façon homogène sur l'ensemble du territoire.**

⁵ Fonds européen pour la pêche.

⁶ Relevons cependant que l'utilisation qui en a été faite au niveau national diffère en partie de l'objectif initial. Les PSF ont ainsi davantage été utilisés à des fins économiques pour favoriser le renouvellement de la flotte, en privilégiant la sortie des navires âgés ou fortement consommateurs de carburant (qui ont souffert de la forte hausse de son prix depuis 2008), même si les prélèvements sur la ressource de ces unités s'avéraient mineurs. Source : DPMA.

⁷ On observe en outre que ce levier semble consommé depuis 2007, puisque le nombre moyen de navires par entreprise de pêche active s'est stabilisé aux alentours de 1,4 navire par entreprise.

⁸ La mission a choisi pour cela d'utiliser la nomenclature d'engins définie par le règlement européen pour la collecte de données *Data Collection Framework (DCF)*.

Rapport

Mais, même si elle a permis de conserver les caractéristiques initiales du secteur, cette évolution explique pour partie que l'emploi⁹ sur le littoral Atlantique ait connu depuis 2000 une forte réduction, avec un taux annuel moyen de réduction de 2,64 %.

Même si cette baisse a affecté l'ensemble des façades, elle a davantage concerné le Golfe de Gascogne. Elle a été plus lourde que la réduction de la flotte (-20,8 %) et bien plus importante que celle du nombre d'entreprises (-6,3 %). Le nombre moyen de marins par navire a en effet diminué de 2,7 % à l'échelle nationale entre 2000 et 2010. Cette différence pourrait s'expliquer par :

- l'amélioration du progrès technique, qui permet de restreindre la main-d'œuvre embarquée¹⁰ ;
- mais aussi l'existence d'un processus de rationalisation de l'activité avec une réduction de l'emploi.

Le processus de restructuration observé en France n'a cependant pas abouti à une concentration forte de l'emploi sur certains segments d'activité et a préservé le caractère diversifié de la pêche française. Il est toutefois probable que l'activité française de pêche maritime a déjà consommé pour partie ses capacités d'accroissement de la productivité individuelle des marins embarqués.

1.2. Partant de cette situation, la mise en place en France d'un marché « pur » de QIT aurait certainement des effets notables et rapides, sur la composition et la répartition de la flotte

Le projet de Concessions de Pêche Transférables (CPT) proposé par la Commission Européenne s'inscrit dans le cadre d'un marché de QIT¹¹, mesure de régulation de l'accès à la ressource destinée à produire une réduction de la surcapacité de la flotte de pêche au moyen d'une incitation d'ordre économique par le jeu du marché, selon lequel les plus rentables rachètent les droits des plus fragiles. Comme le montre bien la comparaison internationale menée par la mission¹², la mise en place des QIT n'est jamais considérée comme une mesure directe de protection de la ressource¹³, ce qui explique notamment que les diverses mesures de conservation en vigueur avant l'introduction des QIT aient été maintenues par ailleurs.

⁹ Cette référence et celles qui suivent sont effectuées en emplois réels et non pas en équivalents temps plein.

¹⁰ Il faut noter en outre que les possibilités de réduction du nombre de marins embarqués par navire sont limitées par le principe d'effectifs minimaux de sécurité affirmé par la réglementation internationale (Convention SOLAS, Convention n°180 de l'Organisation internationale du Travail) et communautaire (Directive 1999/63 du 21 juin 1999). Cette exigence est retranscrite dans le droit national par l'intermédiaire de l'article L. 5522-2 du code des transports, du décret n° 67-432 du 26 mai 1967 et de l'arrêté du 30 juin 1967.

¹¹ L'émergence du concept de QIT date du début des années 70, fruit des réflexions de la communauté scientifique et notamment d'économistes. Ce concept s'analyse aisément à la lumière de la théorie économique classique : le caractère spécifique des ressources halieutiques (rares, renouvelables, communes et soustractives) nécessite une régulation de l'accès aux ressources afin d'internaliser les conséquences collectives des actions individuelles.

¹² A partir, d'une part des déplacements de la mission en Espagne, au Royaume-Uni, au Danemark et, d'autre part d'un questionnaire renseigné par les ambassades (services de la DG Trésor) au sein de l'Union européenne (Irlande, Pays-Bas, Portugal, Allemagne) et dans certains pays tiers (Norvège, Islande, États-Unis, Canada, Australie, Nouvelle-Zélande).

¹³ Tout au plus est-il parfois considéré que, par rapport au système de quota collectif, les pêcheurs seraient plus sensibles au respect par tous des règles qui s'imposent à chacun (équité) ou à tout comportement susceptible de dégrader le stock, donc de nuire à la « valeur » du droit individuel.

Rapport

Les QIT incitent le pêcheur à ne plus viser l'accaparement de la part la plus importante de la capture et à basculer vers une situation où son objectif est de valoriser au mieux son quota individuel en cherchant à minimiser le coût de la capture, c'est à dire en ajustant au mieux ses moyens de production tout en tirant le meilleur parti sur le marché. Les QIT permettent ainsi en théorie une réduction du phénomène de la « course au poisson » ou « pêche olympique » : le volume de captures étant fixé et garanti en début d'année, les exploitants n'ont pas d'incitation à prélever au plus vite leur part réservée et peuvent donc échelonner leur activité au fil de la saison¹⁴.

La transférabilité des quotas individuels permet en outre aux pêcheurs d'ajuster au mieux leurs portefeuilles de quotas à leur situation propre, de manière structurelle (achat, vente) ou ponctuelle (location). Par exemple, une entreprise de pêche pourra rechercher des économies d'échelle par l'acquisition de droits supplémentaires, pour peu qu'il existe des entreprises prêtes à lui vendre tout ou partie de leurs quotas. En effet, la valeur attachée au quota par l'entreprise « efficace », reflet de ses revenus futurs actualisés, sera supérieure à la somme des revenus futurs de l'entreprise « inefficace », qui retirera alors un bénéfice supérieur en vendant ou en louant son quota au prix que peut lui proposer une entreprise « efficace » plutôt qu'en l'exploitant elle-même.

Dès lors, les effets recherchés lors de la mise en place d'un système de QIT sont les suivants :

- ◆ **La mise en place d'un marché de QIT favorise une réduction accélérée de l'effectif de la flotte et son renouvellement ;**

Comme cela a été exposé ci-dessus, la flotte française a connu, notamment au cours de la dernière décennie, un processus important de restructuration. La baisse constatée est cependant moins marquée que celle enregistrée dans des pays ayant mis en place des systèmes de QIT ou assimilés¹⁵ (Royaume-Uni, Islande, Nouvelle-Zélande, Danemark : entre 1,6 % et 2,4 % par an contre 1,2 % pour la France). **On peut en effet globalement observer une réduction de la flotte plus importante et plus rapide dans les pays où un marché de QIT a été mis en place.**

Il est toutefois difficile de dégager les effets propres des QIT en matière de réduction de la flotte à partir de comparaisons internationales. Les contextes nationaux sont en effet fortement variables et l'impact de facteurs propres à chaque pays (politiques publiques : subventions, plans de sortie de flotte comme en Norvège, ou au Royaume-Uni) rendent les conséquences de la mise en place d'un marché de QIT difficiles à isoler. Afin de surmonter cet obstacle, on peut cependant se placer dans un cadre national pour analyser l'impact des QIT en comparant les tendancielles d'évolution de la flotte avant et après l'introduction des QIT : les conséquences de la mise en place d'un marché de QIT (choc exogène) sont alors analysées dans un environnement stable, limitant les biais d'endogénéité.

Le Danemark constitue un exemple à la fois proche et pertinent, puisqu'un marché de QIT a progressivement été mis en place à partir de 2003. A partir de cette date, a en effet été instauré un marché de QIT pour le hareng, puis pour le maquereau et d'autres espèces pélagiques utilisées par la filière aval pour produire des aliments à destination des fermes aquacoles¹⁶.

¹⁴ Ce qui garantit *in fine* à la fois la protection des ressources halieutiques (par exemple en permettant d'éviter la surpêche lors des périodes de reproduction) et un meilleur maintien des prix à la première vente.

¹⁵ Des résultats similaires sont observables lors de la mise en place de QIT sur trois pêcheries fermées en Australie : la crevette nordique dans le Golfe de Carpentaria, le thon rouge du Sud dans la zone économique australienne et la coquille Saint-Jacques au large des territoires de l'Australie du Sud, de la Tasmanie et de Victoria.

¹⁶ Ce système a été complété en 2007 par un marché de quotas individuels par navires pour les 28 principales espèces démersales sous quotas.

Rapport

On observe au Danemark une décrue prononcée du nombre de navires actifs à partir de 2003 (-41 %). La tendance amorcée à partir de 2000 à l'aide de plans de sortie de flotte a ainsi été prolongée sur plusieurs années suite à la mise en place d'un marché de QIT.

Par ailleurs, la mise en place d'un système de QIT s'est accompagnée au Danemark d'une stabilisation de l'âge des navires participant à ce marché (navires actifs), c'est-à-dire d'un renouvellement de navires anciens par des navires plus récents pour maintenir l'âge de la flotte constant au fil des ans¹⁷. Ce constat est à mettre en regard du vieillissement moyen de 4,4 années de la flotte française sur la même période.

◆ **La mise en place d'un marché de QIT favorise également la concentration de l'activité sur les navires les plus rentables ;**

En théorie, la transférabilité des droits entre opérateurs est source d'amélioration de l'efficacité économique des pêcheries, puisqu'elle modifie structurellement la manière dont les droits d'accès à la ressource sont alloués en les concentrant sur les opérateurs les plus rentables :

- dans un premier temps, les effets sont plus importants sur les grands segments d'activité (24-40 mètres et plus de 40 mètres). Ces segments sont les plus frappés par le mécanisme de réduction de la flotte qui sélectionne les exploitants les plus « efficaces » (car leur rentabilité globale est plus faible) ;
- dans un second temps, cela permet aux navires restés en activité (les plus « efficaces ») de concentrer les droits d'accès à la ressource des navires appartenant à d'autres segments de taille.

Le cas danois est encore instructif, avec ses deux marchés cloisonnés dont la nature des acteurs diffère¹⁸ :

- pour les espèces démersales, on observe un phénomène de concentration sur le segment des 24-40 mètres dominant en taille et en parts de marché ;

Pendant, cette tendance est plutôt faible, l'indice de concentration utilisé par la mission pour la mesurer¹⁹ augmentant peu sur la période et demeurant à des niveaux relativement faibles (inférieur à 1 000, signe d'un secteur peu concentré).

- à l'opposé, pour les espèces pélagiques, on observe un phénomène de concentration majeur avec une prédominance initiale des plus de 40 mètres nettement accrue entre 2007 et 2010 ;

Les navires de moins de 12 mètres initialement peu présents ont ainsi été exclus du marché, tandis que seule la part des plus de 40 mètres a augmenté au sein des navires actifs. L'indice de concentration atteint alors un niveau extrêmement élevé (plus de 5 000) avec un segment d'activité très largement majoritaire.

◆ **Du fait du transfert d'activité vers les exploitants les plus rentables observé ci-dessus, la mise en place d'un marché de QIT devrait théoriquement s'accompagner d'une rentabilité accrue du secteur ;**

En effet, si le revenu d'activité est limité par les possibilités de captures, la réduction des coûts permis par cette efficacité accrue doit permettre d'augmenter les profits réalisés. Si cette concentration de l'activité ne permet pas systématiquement une amélioration de la rentabilité individuelle des exploitants, l'élimination des acteurs les moins « efficaces » qu'elle suppose améliore toutefois la rentabilité globale du secteur.

¹⁷ Cette dynamique n'est pas observée pour les navires hors du marché de QIT, navires peu actifs ou inactifs, dont l'âge moyen a augmenté respectivement de trois et huit ans entre 2000 et 2010.

¹⁸ Les espèces démersales sont en effet essentiellement pêchées par les vaisseaux de moins de 40 mètres, contrairement aux espèces pélagiques.

¹⁹ L'indice de concentration d'Herfindahl.

Rapport

Cela semble ainsi avoir été le cas en Islande²⁰. A la suite de la mise en place d'un marché de QIT en 1991, les performances économiques du secteur de la pêche sont passées d'une rentabilité faible (autour de 2 %) à un niveau plus élevé (autour de 10 %), proche même de celui de l'industrie de transformation.

Cette mise en place n'induirait toutefois pas nécessairement des performances économiques supérieures aux autres modes de gestion de la flotte²¹. Ainsi, les Pays-Bas, le Royaume-Uni et le Danemark ont mis en place (ou laissé se développer pour le Royaume-Uni) un système de QIT depuis respectivement 1993, 1999 et 2003 : parmi ces pays, seul le Royaume-Uni possède une rentabilité significativement positive, celle-ci étant un peu supérieure à zéro pour les Pays-Bas, négative pour le Danemark et très fortement négative pour l'Espagne²².

Tableau 3 : Rentabilités comparées des secteurs de la pêche pour quelques pays européens

	Espagne	France	Royaume-Uni	Pays-Bas	Danemark
Profit/Revenu total (en %)	-13,1	-0,5	8,8	1,4	-11,6

Source : EU Member States DCF data submissions.

Partant de ces principes et constatations dans les modèles étrangers, la mission a cherché, comme l'y invitait la lettre de mission, à identifier les effets potentiels de la mise en place d'un marché de QIT en France.

S'il n'est pas envisageable, du fait des données disponibles et de la complexité du sujet, de modéliser les conséquences de la mise en place d'un marché de QIT en France²³, il est cependant possible de mettre en évidence certains phénomènes décrits ci-dessus qui résulteraient de ce processus, en partant de la situation économique et territoriale actuelle du secteur.

²⁰ Sans qu'il soit toutefois possible d'isoler l'effet propre du marché de QIT sur la rentabilité globale.

²¹ Les données présentées dans ce développement proviennent de l'enquête DCF sur la flotte européenne. La consolidation du processus de collecte et de définition du périmètre des différents items étant en cours, les valeurs absolues ici présentées doivent être considérées avec précaution. Il s'agit cependant d'une source pertinente pour comparer les performances économiques des flottes de pêche européennes.

²² Cette comparaison est rendue plus particulièrement délicate concernant l'Espagne, qui dispose de deux secteurs très distincts, l'un pour la pêche industrielle, l'autre pour la pêche artisanale.

²³ Les modèles empiriques prédictifs suite à l'introduction de QIT analysent usuellement les conséquences en termes de rente totale et de niveau de la ressource. Il est cependant difficile d'utiliser ce type de modèles pour faire de la prévision car il s'agit ici de systèmes complexes (pêcheries multi-spécifiques) et globalisés, peu modélisables, dont la calibration est délicate du fait de la diversité des interactions. Ainsi, du fait de la complexité de l'activité de pêche en France (pêcheries multi-spécifiques, diversité des zones de pêche) et du caractère partiel des données économiques et biologiques actuelles, **il n'existe pas de représentation économique générale ou de modèle global de ce secteur.**

Rapport

La mission a pour cela procédé à quelques projections simplifiées en ajoutant un coût d'accès à la ressource (lié à l'acquisition des QIT) aux coûts d'exploitation des navires, toutes choses égales par ailleurs. On analyse ainsi l'impact du prix du quota²⁴ sur le niveau de rentabilité individuel d'un exploitant qui poursuit son activité identiquement suite à la mise en place d'un marché de QIT. Cette analyse comporte des limites importantes, puisqu'elle ne rend pas compte des phénomènes de réallocation des droits d'accès à la ressource et donc des bénéficiaires de la mise en place d'un marché de QIT. Elle permet cependant d'identifier les segments susceptibles d'être les plus concernés par le processus déjà décrit. Elle fournit également quelques ordres de grandeur, cohérents avec les expériences étrangères présentées ci-dessus, quant au niveau d'équilibre du ratio prix du quota/prix de vente et aux phénomènes de concentration selon les segments.

- ◆ **Le premier constat est issu d'une analyse de dispersion des résultats comptables des entreprises du secteur situées sur le littoral Atlantique : en dépit d'un bon niveau moyen de rentabilité²⁵, 35 % des entreprises de pêche étaient déficitaires en 2010²⁶, avec une grande volatilité au sein de segments identiques (engins, taille de navire, façade, etc.) ;**

La mise en place d'un marché de QIT, même dans le cas d'une allocation initiale gratuite, constituerait une charge supplémentaire pour ces entreprises qui devraient payer pour obtenir un accès complémentaire à la ressource. Leur position serait fragilisée vis-à-vis d'entreprises largement excédentaires à même de payer davantage pour augmenter leur volume d'activité. L'élimination des agents les moins rentables les concernerait donc directement : les entreprises de pêche du littoral Atlantique actuellement déficitaires²⁷ auraient certainement des difficultés marquées à garantir la viabilité de leur activité en cas de mise en place d'un marché de QIT. Cette proportion apparaît cohérente au vu des expériences étrangères exposées ci-dessus : par exemple, en Nouvelle-Zélande, 23 % des personnes ayant reçu des quotas en 1986 les avaient intégralement vendus avant la fin de la première année.

- ◆ **Ces éléments de dispersion considérés, l'analyse par segment de flotte permet d'identifier les secteurs les plus exposés aux conséquences de la mise en place d'un marché de QIT ;**

Il s'agit des chalutiers et des senneurs de fond, suivis des fileyeurs²⁸, dont les rentabilités s'annulent dans le modèle pour un prix du quota respectivement égal à 15 % et 25 % du prix de vente des espèces. Le ratio moyen prix du quota/prix de vente ne pourrait par ailleurs pas s'établir à long terme, dans un environnement inchangé (prix et volume des captures, charges d'exploitation), au-delà de 30 % pour la flotte française puisqu'il s'agit du seuil à partir duquel la rentabilité globale du secteur devient négative. Or, l'expérience de certains pays montre que ce taux peut être largement dépassé et créer des risques économiques (Islande, Canada).

²⁴ On valorise les quotas selon une fraction unique des différents prix de vente. Pour chaque espèce, la valeur du quota est ainsi x % du prix de vente de l'espèce considérée.

²⁵ Le rapport moyen de l'excédent brut d'exploitation sur le chiffre d'affaires des entreprises de la façade Atlantique était compris entre 20 % et 25 % sur la période 2001 à 2010. Source : données DGFIP.

²⁶ Cette situation n'est par ailleurs pas spécifique à l'année 2010, puisque ce taux est globalement stable depuis 2004, avec toutefois une amélioration marquée entre 2009 et 2010 (moins 6 points).

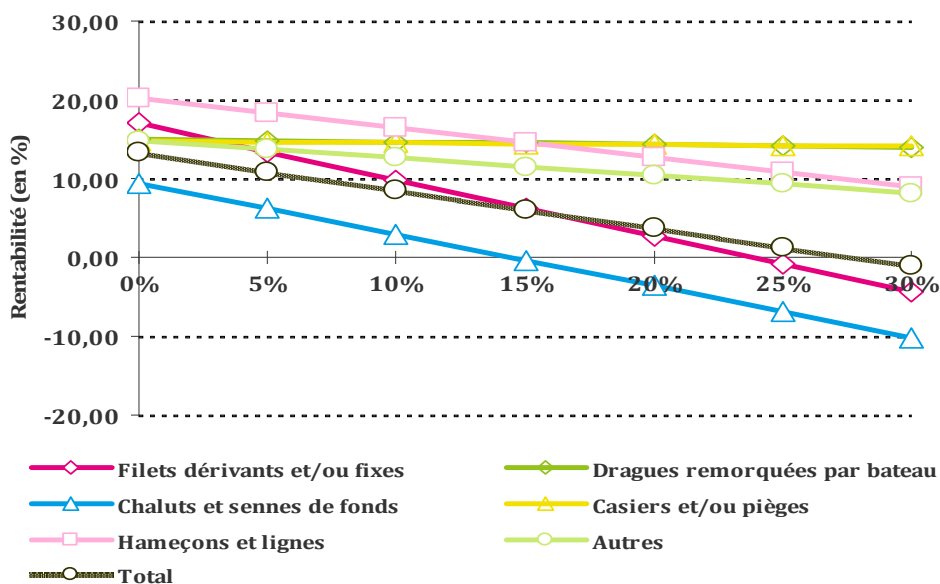
²⁷ En 2010, 773 entreprises réparties en proportions voisines sur les différentes classes de chiffre d'affaires.

²⁸ Selon les calculs effectués par la mission sur l'année 2011 à partir du système d'information « SACROIS » de la DPMA, ces métiers sont en outre plus dépendants aux espèces sous quotas et seraient donc davantage affectés par la mise en place d'un système de QIT.

Rapport

A l'instar de l'expérience danoise, la concentration de l'activité concernerait de ce fait certainement dans un premier temps ces métiers, qui pourraient voir leur population décliner fortement. Ensuite, les unités restantes seraient à même de concentrer les possibilités de capture sur d'autres segments de pêche (autres engins), d'où une menace pour les flottilles de taille réduite lorsqu'elles sont en concurrence pour une même espèce/zone.

Graphique 1 : Evolution possible de la rentabilité individuelle des navires selon le type d'engin en fonction du ratio prix du quota/prix de vente



Source : Mission d'après données DCF.

- ◆ **Partant de cette même méthode, il est possible d'identifier quel serait potentiellement l'effet du prix du quota sur le nombre et l'emploi au sein de chaque segment de taille de navires²⁹ ;**

Les grands segments (en taille et en volume de capture) sont en moyenne moins rentables du fait de charges d'exploitation plus lourdes. De manière cohérente avec l'expérience danoise et l'analyse par engin, les navires de grande taille connaîtraient un fort processus de restructuration qui surviendrait dès que le prix du quota représenterait 10 % du prix de vente des captures : le nombre de navires et d'emplois serait alors réduit de moitié pour ce segment de taille. Les autres segments seraient ensuite affectés par un prix du quota compris entre 20 et 25 % du prix de vente. A ce niveau, les conséquences sur les effectifs de la flotte et l'emploi global seraient certainement lourdes : pour un ratio prix du quota/prix de vente, l'emploi global et les effectifs de la flotte chuteraient respectivement de 23 % et 20 %.

La mission n'a pas été en mesure de répartir cette évolution potentielle entre les trois façades retenues pour son analyse, faute de données de rentabilité par type de métier géographiquement localisées. Tout au plus peut on donc estimer que la façade Manche-Mer du Nord, qui dispose de segments en moyenne plus grands, et la Bretagne, où le nombre de chalutiers et senneurs de fond est élevé, pourraient être prioritairement concernées par cette évolution.

²⁹ On considère ici que l'activité d'un exploitant est non viable si son excédent brut d'exploitation est négatif, c'est-à-dire qu'il est déficitaire avant même amortissement et charges financières.

1.3. L'observation des systèmes de QIT dans les modèles étrangers reflète toutefois une très forte hétérogénéité dans les modalités de mise en œuvre, souvent éloignées d'un système « pur »

Les réponses des pays interrogés dans le cadre d'une comparaison internationale (*cf.* ci-dessus) permettent d'identifier des éléments modérateurs au constat initié ci-dessus, à la fois dans les délais et les modalités pratiques de mise en œuvre des marchés observés.

♦ **La mise en œuvre initiale est la plupart du temps progressive ;**

Il ressort des réponses transmises à la mission que la mise en place d'un système de QIT part systématiquement de la réalité de la situation économique et sociale du pays qui choisit sa mise en place. En effet, dans la plupart des cas, **les pêcheurs concernés étaient initialement hostiles au dispositif** (Danemark, avec le quota de cabillaud dans les années 2000 ; Pays-Bas, avec un rejet marqué du dispositif de 1977 à 1990). Ceci explique que la mise en place initiale ait fréquemment été progressive et étalée dans la durée :

- le développement des QIT au sein des pays observés s'est **le plus souvent étalé sur une longue période** : une à plusieurs décennies, entre la première application à une pêcherie donnée (Canada, Australie), puis l'extension à d'autres espèces, voire la généralisation (Islande, Royaume-Uni) à l'ensemble des espèces soumises à limitation de capture ;
- cette mise en place a souvent été **précédée d'une limitation du nombre de navires autorisés à accéder à la pêcherie** concernée (Nouvelle-Zélande, États-Unis, Espagne) ;
- **elle a même parfois été initiée sans transférabilité**, laquelle n'a été formellement autorisée qu'après un délai de une à quelques années (il est à noter toutefois qu'elle s'impose vite dans les faits en raison de l'écart entre les évolutions des captures réelles et la référence historique : ce fut le cas aux Pays-Bas, au Canada, en Islande).

Lorsqu'on s'en réfère à la forme du droit obtenu, il apparaît qu'il s'agit **très généralement d'une clé et non d'une quantité fixe** (ces dernières étant la plupart du temps rapidement abandonnées, du fait de la variabilité annuelle du quota, mais pas toujours : Norvège, Australie par exemple) pour des durées non définies. **La nature juridique de cette clé est souvent très ambiguë**³⁰, équilibre précaire entre la volonté de garder le caractère de « bien public » aux ressources halieutiques et le souci d'apporter une garantie durable à l'exploitant.

Les conditions de l'allocation initiale sont essentiellement fondées sur les antériorités des navires, elles-mêmes parfois pondérées par d'autres éléments :

- l'allocation initiale par enchères n'est pas très fréquente (Australie) dans l'échantillon retenu par la mission, même si elle est devenue la règle pour les espèces qui entreront dans le système à l'avenir en Nouvelle-Zélande ;
- hors enchères, les antériorités sont parfois combinées avec d'autres critères, voire accompagnées de bonus pour certaines catégories (par exemple, aux Pays-Bas, on trouve dans certains cas une prise en compte à la fois des antériorités mais aussi de la puissance du navire) ;
- lorsque les antériorités glissantes ont été initialement retenues, elles ont rapidement été figées (Grande-Bretagne).

³⁰ Cette ambiguïté génère parfois des contentieux qui devront à terme imposer des clarifications (Danemark, Royaume-Uni, Espagne), notamment lorsqu'elles impliquent le droit fiscal ou la possibilité de « gager » le bien détenu (*cf.* ci-dessus).

Rapport

- ◆ Au-delà de la mise en œuvre initiale, **les modalités pratiques finalement retenues par ces différents pays sont très variables, ce qui démontre également qu'il n'y a pas un mais plusieurs modèles QIT** ;

Lorsqu'on analyse le champ d'application des QIT, on constate ainsi qu'il existe la plupart du temps des exemptions ou des régimes d'allocations plus favorables pour les petits navires, en fonction de leur taille (Royaume-Uni, Norvège) ou de leur chiffre d'affaires (Danemark) ou pour la pêche côtière (Islande, Nouvelle-Zélande).

En outre, comme dans le projet communautaire de CPT, les acteurs du marché doivent la plupart du temps exercer eux-mêmes l'activité de pêche (comme au Danemark, aux Pays-Bas ou en Norvège), avec toutefois des situations plus ouvertes dans certains pays (États-Unis, Nouvelle-Zélande, Australie), même si le critère de nationalité est en revanche systématiquement présent.

- ◆ Par ailleurs, **si on approche les mécanismes du marché sous l'angle de la régulation, on constate une très forte hétérogénéité dans les pratiques**, les règles mises en place pouvant être classées en trois catégories :
 - **les règles qui visent à limiter les transferts et la spéculation**, par exemple en conditionnant le transfert des quotas à celui du navire (Norvège), en instaurant un pourcentage maximal d'échanges par détenteur (Danemark, Islande) ou en créant des segments de marché étanches entre eux (Espagne, Islande) ;

Les transactions sont dans la plupart des cas de nature purement privées, organisées par des courtiers, des plateformes professionnelles d'échanges (6 au Danemark) ou des associations de pêcheurs (Espagne) de QIT, même s'il existe pratiquement toujours un registre (sauf au Royaume-Uni, où il est en cours de constitution) tenu par l'État ou une de ses agences ;

- **celles destinées à limiter la concentration de la propriété des quotas**, comme en Espagne, en Nouvelle-Zélande, en Norvège ou en Islande ;

Ces différents mécanismes se caractérisent en revanche par **une large méconnaissance du prix des transactions par les pouvoirs publics** (Royaume-Uni, Pays-Bas, Espagne), même si certains organisent la transparence (*via* des sites publics d'échanges en Islande ou au Danemark) ou déclarent qu'ils n'y verraient pas d'inconvénients (Espagne) ;

- **enfin, les mesures qui visent à sauvegarder un équilibre entre les territoires (Danemark) ou entre les métiers (Espagne, Islande)** ;

Les aspects « culturels » initiaux sont en effet considérés comme un élément important du succès. L'Espagne a ainsi volontairement mis en place un système dual³¹, face auquel l'administration espagnole affiche une attitude pragmatique. Aucun pays n'a d'ailleurs décidé de faire une application univoque d'un mécanisme de QIT : celui-ci coexiste souvent avec d'autres mécanismes de gestion des quotas (plafonds mensuels individuels, jours de pêche, quotas collectifs, allocations annuelles par navire (QIN)³² et par groupes, définies par pêcheries et non transférables, etc.), comme en Espagne, au Canada, ou aux États-Unis.

³¹ D'une part, la pêche « artisanale », largement organisée à travers les confréries (« *cofradías* »), exemptées des quotas individuels sauf dans le cas particulier du dispositif communautaire relatif au thon rouge et, très récemment, par des quotas collectifs par engins pour quelques espèces soumises à TAC en mer cantabrique (sans générer de droits et avec des échanges limités à l'année). D'autre part la pêche hauturière, dans les eaux espagnoles et communautaires (les « 300 » bateaux d'origine, devenus aujourd'hui 130) et/ou lointaine, dans les eaux des pays tiers.

³² Système retenu au Portugal – qui n'a pas de QIT – pour quelques espèces : des allocations annuelles, précaires, seulement transférables en cours de campagne (espadon, merlu pour les navires soumis à effort de pêche).

Rapport

- ◆ **Enfin, deux autres éléments nécessiteraient une clarification par la loi quant à leurs modalités exactes de mise en œuvre en France :**
 - ***les entreprises doivent disposer d'éléments d'actifs valorisables pouvant éventuellement être offerts en garantie ;***

Du fait de l'individualisation de l'accès à la ressource, les QIT modifient la structure du financement du capital investi. Ils peuvent ainsi être considérés comme des actifs de l'entreprise et intégrés au bilan, facilitant le financement du capital par les banques en consolidant la position financière des entreprises et la prévisibilité³³ de l'activité. En Islande ou au Danemark, les quotas sont ainsi valorisés comme des actifs par les entreprises mais aussi par les banques qui les acceptent comme collatéral de prêts.

- ***des « frottements fiscaux » sont issus de la transférabilité ;***

Selon la direction de la législation fiscale (DLF) du ministère des finances, interrogée par la mission sur la base du projet de réforme de la PCP, trois conséquences fiscales de la mise en place d'un système de QIT doivent être appréhendées :

- en matière de bénéfices industriels et commerciaux ;

En tant qu'actifs incorporels, les QIT peuvent être sujets à amortissement si la durée pour laquelle est alloué le droit est limitée. Les situations fiscales de ces actifs varient ainsi d'un pays à l'autre. En l'absence de possibilité à ce stade d'identifier quelle serait la position de l'Autorité des normes comptables française sur la nature comptable des CPT et PPI (possibilités de pêche individuelles), il n'est toutefois pas possible d'identifier l'incidence fiscale de l'inscription à l'actif des CPT et PPI acquis à titre gratuit ou onéreux par l'entreprise, ni le caractère amortissable ou non de ceux-ci. Relevons toutefois qu'au Danemark, où ces questions ont dû être tranchées dès 2003, le législateur a dû recourir à un texte particulier pour exonérer de taxation les producteurs concernant les quotas obtenus gratuitement et a, en contrepartie, restreint la possibilité de les amortir aux seuls quotas acquis à titre onéreux.

- en matière de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) ;

Selon la DLF, le caractère taxable de l'opération de cession des CPT ou des PPI ne paraît faire aucun doute. Il s'agit en effet de cessions de biens meubles incorporels assimilés à des prestations de services par l'article 256 IV du CGI (art. 25 de la directive TVA) qui seront nécessairement consenties par des assujettis³⁴.

- enfin, concernant les droits de mutation à titre onéreux (DMTO) ;

La DLF estime qu'il y aurait lieu de considérer que la cession à titre onéreux de CPT ou PPI serait constitutive d'une cession de fonds de commerce soumise aux dispositions de l'article 719 du CGI³⁵.

³³ Avec une limite toutefois à cette prévisibilité, qui est celle du TAC annuel, qui n'est jamais garanti pour le producteur qui dispose de QIT.

³⁴ Cela étant, le principe de taxation de ces droits doit s'accompagner d'une précision, qui tient au régime spécifique de la pêche et à l'exonération dont bénéficient spécifiquement les pêcheurs pour la vente du produit de leur pêche, prévue à l'article 261-2-4° du code général des impôts (CGI). La taxation de la cession de ces droits pourra générer des obligations déclaratives nouvelles pour des pêcheurs qui n'en avaient pas à raison de leur activité de pêche, pour ceux d'entre eux qui céderaient des droits pour un montant dépassant le seuil de la franchise en base, fixé à 32 600 euros hors taxe par an pour des prestations de services par l'article 293 B du CGI.

³⁵ La fraction de la valeur taxable n'excédant pas 23 000 euros se verrait appliquer un tarif de 0 % ; entre 23 000 et 107 000 euros, le tarif serait de 3,80 % ; au-delà, un taux de 2,40 % serait appliqué.

- ◆ **Au final, en termes de résultats, trois catégories de pays ressortent :**
 - ceux dans lesquels **les QIT sont apparemment bien établis pour les flottilles concernées** et jugés satisfaisants par les pouvoirs publics et les professionnels, même s'ils ne sont pas exempts de questions (statut juridique, notamment) : par exemple l'Espagne, le Danemark ou les Pays-Bas ;
 - ceux qui font état de situations plus critiques, **nécessitant des réajustements importants** du système de la part des pouvoirs publics (Islande³⁶) ;
 - enfin ceux qui, du fait d'un coût trop élevé du quota pour les professionnels, **laissent envisager un retour en arrière** (Canada/Colombie britannique).

1.4. Outre la remise en question du rôle des OP, l'instauration généralisée des QIT impliquerait en toute hypothèse des évolutions des systèmes de gestion et de contrôle de l'État

L'étude précitée fait nettement ressortir la nécessité pour les OP, si elles souhaitent continuer à exister dans un système de QIT, de faire évoluer le champ et la finalité de leur action³⁷. En effet, les OP au sens communautaire du terme sont généralement peu impliquées dans un système de QIT, à l'exception du Royaume-Uni, pays dans lequel la transférabilité s'est développée sans volonté expresse des pouvoirs publics. Comme exposé ci-dessus, la plupart des pays ont choisi un modèle de gouvernance fondé sur une relation directe entre l'État et les producteurs, avec un rôle limité des organisations de producteurs. Dans les pays où ce système a été choisi, comme l'Islande ou la Nouvelle-Zélande, l'État produit la réglementation applicable au secteur et assure l'allocation initiale des quotas, même si c'est à une agence (par délégation de l'État) que peut être confiée la tâche d'assurer la gestion des quotas de pêche. Les organisations de producteurs n'ont donc souvent qu'un rôle restreint en matière de gestion des quotas, même si l'exemple de certains pays montre qu'elles ont pu en prendre leur part (Royaume-Uni, Pays-Bas).

Avec cette remise en question du rôle des OP, celui de l'État dans un système de QIT peut être approché à travers quatre types d'opérations : l'allocation de la ressource et les échanges entre producteurs, le suivi de la consommation et le contrôle des producteurs. Pour chacune de ces fonctions, le modèle actuel devrait être amené à évoluer dans des proportions plus ou moins fortes, afin de parvenir à un niveau de performance *a minima* aussi élevé qu'aujourd'hui, avec **six pré-requis principaux** :

³⁶ La politique de la pêche islandaise est en pleine réforme actuellement et fait l'objet de vives critiques : l'un des objectifs du projet gouvernemental est ainsi de limiter la monétarisation des quotas en prélevant une part du quota (3 %) à chaque transfert au bénéfice de l'État, d'augmenter la réserve nationale (50 000 tonnes contre 15 000 tonnes aujourd'hui) pour assurer des allocations spécifiques en lien avec les collectivités locales), limiter la spéculation en vérifiant l'usage effectif du quota, créer une bourse d'échanges permettant de lutter contre l'opacité actuelle du marché.

³⁷ Aux Pays-Bas, par exemple, les organisations de producteurs sont regroupées dans des fédérations qui défendent les intérêts des pêcheurs professionnels. Elles représentent le secteur auprès des pouvoirs publics et mettent en œuvre des initiatives en matière de marketing, de promotion de la durabilité du secteur en matière de gestion des quotas.

- ◆ **Premier pré-requis : la nécessité de réinitialiser les allocations individuelles pourrait rapidement s'imposer³⁸, du fait de gestions différenciées de leurs antériorités par les OP ;**

Il n'existe en effet pas de pratique commune à l'ensemble des OP en matière de gestion de leurs antériorités puisque certaines appréhendent la possibilité de réaffectation des antériorités comme un outil de répartition des droits d'accès à la ressource tandis que d'autres ne proposent pas de plan de réaffectation et laissent l'État appliquer une répartition automatique au prorata des antériorités des adhérents de l'OP concernée. La diversité des pratiques entre les différentes OP en matière d'affectation des antériorités rendues libres a donc conduit à faire évoluer de manière divergente la répartition actuelle par rapport à la distribution initiale de 2006³⁹. Un système de quotas individuels qui se fonderait sur l'affectation actuelle des antériorités conduirait de ce fait à valider une répartition de celles-ci qui n'est pas le fruit de l'application d'une règle commune, mais de pratiques divergentes.

- ◆ **Deuxième pré-requis : un organe public en charge de l'allocation devrait être désigné pour procéder à l'allocation annuelle et servir d'interlocuteur aux professionnels ;**

Dans un système de QIT, l'allocation annuelle des ressources serait nécessairement fondée sur les quotas détenus par chaque navire, **ce qui impliquerait d'accroître les capacités de suivi de la DPMA ou de confier cette mission à une agence.**

À partir de la liste des navires actifs en 2012, au minimum 2 250 navires seraient concernés par la mise en place des quotas individuels, dont 756 de plus de 12 mètres⁴⁰. En prenant en compte le nombre de types d'antériorités attachées à chacun de ces navires, l'affectation individuelle nécessiterait de suivre plus de 20 700 informations différentes. Pour les hors OP, qui relèvent de la seule DPMA, 475 navires et 2 280 informations devraient être suivis.

Même s'ils ne sont pas rédhibitoires, lorsqu'on les compare par exemple au système des quotas de gaz à effet de serre, qui impliquent annuellement le contrôle en France de plus de 800 installations industrielles, ces volumes d'activité et les prestations qu'ils impliqueraient, ne sont pas adaptés au système de gestion actuel, centralisé à la DPMA par le seul bureau de la gestion de la ressource. Ils auraient par ailleurs un coût non négligeable, qu'il conviendrait d'anticiper.

- ◆ **Troisième pré-requis : les échanges de QIT entre producteurs français devraient être strictement encadrés ;**
 - L'organisation matérielle des échanges nécessiterait la mise en place d'une ou plusieurs plateformes d'échanges, comme dans le système des « quotas carbone » évoqué ci-dessus ;

La gestion de la ressource transiterait par les mécanismes de marché, sur lequel se rencontreraient l'offre et la demande de quotas (achats, ventes, locations) par couple espèce/zone (un prix de quota exprimé en euros par tonne ou en euro par kWj se formerait quotidiennement).

³⁸ Ce qui nécessiterait matériellement au moins deux années, si l'on s'en réfère au temps de détermination requis préalablement à la publication de l'arrêté du 26 décembre 2006.

³⁹ En outre, l'État peine également à donner toute sa portée à l'article 11.7 qui prévoit la réaffectation automatique des antériorités placées en réserve dans les OP, dans la mesure où le système d'information interne à la DPMA ne permet de mettre en œuvre cette disposition qu'en cas de sortie de flotte aidée, mais pas pour les ventes. Ceci contribue à la hausse du niveau des réserves d'antériorités au sein des OP.

⁴⁰ Sont indiqués dans ce tableau les navires actifs détenteurs d'antériorité au 1^{er} janvier 2012, qui ont pu être identifiés à partir des données de la dernière base « flotte » des navires actifs tenue par Ifremer disponible, celle de 2010. Il s'agit donc de valeurs approchantes.

Rapport

Le support de ce marché pourrait consister en une plateforme d'échange en ligne où seraient enregistrées l'ensemble des transactions et où apparaîtrait le prix de celles-ci. Cette solution centralisée où l'État est informé des évolutions du volume d'échange et du niveau des cours du quota apparaît, dans l'éventualité d'une introduction d'un système de QIT, préférable pour des motifs de qualité de la supervision et d'application des règles mises en place (accès au marché, concentration, etc.). La Caisse des dépôts et consignations (CDC) pourrait par exemple être chargée de gérer la plateforme en ligne dans ce cadre, à l'image du rôle qu'elle assume sur le marché des quotas d'émission de carbone⁴¹. Mais il pourrait aussi être envisagé de recourir à un autre opérateur public, comme FranceAgriMer, ou à un système privé d'échange, comme Euroclear⁴², ce qui permettrait de garantir la concomitance du règlement-livraison.

Les acquisitions de QIT devraient par ailleurs faire l'objet d'une information vers la DPMA en temps réel, afin d'actualiser quotidiennement les droits des producteurs, en prenant en compte les opérations de transferts définitifs (ventes des CPT) ou temporaires (vente des PPI) des droits de capture et d'effort.

- Une régulation et une supervision devraient être mises en place qui, après les décisions nationales correspondantes, pourraient porter notamment (si l'on se réfère aux exemples étrangers) sur :
 - la création de deux ou plusieurs compartiments de marché (en fonction de la taille ou du niveau d'activité des navires et de la prise en compte des équilibres territoriaux), sur le modèle islandais ou danois ;
 - l'instauration et contrôle de mesures destinées à limiter la concentration, comme des plafonds de détention par producteur, la restriction du marché aux seuls pêcheurs professionnels ou des conditions de détention maximales par des actionnaires étrangers pour les personnes morales ;
 - la définition de mesures de transparence, avec un accès immédiat aux données et aux valeurs d'échanges par les organisateurs du marché et par la DPMA, ainsi qu'un accès aux données de consommation individuelles pour tous.
- ◆ **Quatrième pré-requis : le marché restant strictement national, la DPMA devrait en toute hypothèse conserver son rôle d'animateur et de régulateur des échanges intra-européens, ce qui poserait la question du maintien d'une réserve destinée aux échanges ;**

Actuellement, toutes les OP ne s'insèrent pas de la même façon dans les échanges entre États membres. Le volume de quotas reçus par échange en provenance d'autres États membres rapporté au volume total de quotas disponibles⁴³ est variable, puisqu'il oscille entre 22,2 % et 1,3 % pour les espèces « tendues » et entre 17,4 % et 1,5 % pour les espèces tendues et non tendues cumulées⁴⁴.

⁴¹ Les comptes sont directement mouvementés par les utilisateurs, qui accèdent au site « Seringas » de la CDC via une interface *web*.

⁴² Euroclear est une société internationale de dépôts et de règlement/livraison pour les actions, obligations et fonds d'investissement.

⁴³ Les quotas disponibles correspondent aux quotas initiaux, auxquels sont ajoutés les quotas issus de la flexibilité interannuelle, les quotas nets issus de l'étranger et les quotas nets issus d'autres OP.

⁴⁴ La France échange principalement avec l'Espagne (des quotas de baudroie et de merlu contre des quotas d'anchois, de chinchard et de maquereau), le Danemark (du lieu noir principalement contre du chinchard et de la lingue franche), les Pays-Bas (du hareng en zone IVab, du maquereau et de la sole contre des espèces pélagiques, du hareng, du lieu noir et du merlan bleu) et le Royaume-Uni (de l'églefin et du lieu noir pour acquérir du maquereau, et des espèces d'eau profondes et des eaux norvégiennes (sabre noir, lingue et ponctuellement du cabillaud et du merlan bleu)).

Rapport

Dans la perspective d'un éventuel passage à un système de QIT, cette dépendance inégale aux échanges extérieurs signifie que le marché ne pourrait pas se passer du recours à des échanges intra-européens. Il s'agit d'un facteur externe important, susceptible de nuire à la bonne constitution du prix de marché dans l'hypothèse de la mise en place d'un marché de QIT, pour plusieurs motifs principaux :

- les échanges intra-européens dépendent de l'État, qui serait par nature tiers à ce marché et n'interviendrait ici ni comme régulateur ni comme superviseur, mais comme acteur, ce qui pourrait altérer le bon fonctionnement d'un marché à vocation nationale mais ouvert aux échanges internationaux *via* l'action de l'État ;
 - ces échanges peuvent être inefficients, ce qui pourrait nuire à la bonne constitution d'un prix de marché et à la prévisibilité de l'évolution des cours ;
 - le suivi administratif de l'affectation individuelle de quotas reçus de nos partenaires européens représenterait une charge non négligeable pour l'État.
- ◆ **Cinquième pré-requis : le suivi de la consommation, qui a été conçu pour un système de gestion collective, devrait évoluer ;**

En France, le système de recueil des données de captures est basé sur les déclarations des pêcheurs : le journal de bord et la déclaration de débarquement sont déclaratifs. Ainsi, dans le système français, le suivi de la consommation et le contrôle constituent deux procédures distinctes.

Concernant le suivi de la consommation, la particularité du système français repose sur le fait que l'hétérogénéité des déclarations transmises par les pêcheurs ne permet pas d'obtenir une remontée en temps réel des éléments déclarés. C'est la raison pour laquelle la France, afin de satisfaire à ses obligations européennes, a mis en place un dispositif de traitement de données adapté à un système de gestion collective. Une évolution en profondeur du système français serait nécessaire dans l'hypothèse du passage à des quotas individuels, dans la mesure où le suivi quotidien et automatisé des consommations individuelles n'est pas actuellement assuré⁴⁵.

L'analyse du système de contrôle des pêches dans les pays de l'échantillon choisi par la mission (*cf.* ci-dessus) montre également que, dans un système de QIT, la fiabilité du système d'information repose la plupart du temps sur des principes et des outils actuellement non appliqués en France comme l'obligation de pesée certifiée dans des points de débarquement autorisés⁴⁶, l'installation de caméras à bord (Islande, Danemark) ou le recours ciblé à des contrôleurs embarqués (Canada, Nouvelle-Zélande).

Le système français de recueil des données de capture devrait donc évoluer :

- soit vers la mise en place systématique d'une pesée certifiée dans des points de débarquement autorisés ;

La France se caractérise par un nombre élevé de points de débarquements⁴⁷ : 300 en 2011 sur le littoral Atlantique, dont 246 pour la seule pêche d'espèces sous quotas, parmi lesquels plus de 100 font l'objet de quantités très limitées.

⁴⁵ L'exemple du thon rouge, seule pêcherie actuellement gérée suivant une affectation individuelle de sous quotas, démontre bien que le suivi individuel et le contrôle des dépassements de sous quotas est, dans le système français actuel, extrêmement consommateur en temps et en moyens.

⁴⁶ L'Islande met par exemple à disposition permanente 2 à 5 ETP, en charge de l'enregistrement de toutes les captures, dans chacun des 80 points de débarquement homologués.

⁴⁷ Les lieux de débarquement sont autorisés par les préfets de département souvent pour des considérations d'aménagement de territoire, alors que ce sont les préfets de Région qui ont autorité sur l'organisation des contrôles.

Rapport

En effet, à l'exception des espèces soumises à plans pluriannuels (cabillaud, merlu, sole, plie et thon rouge), les lieux de débarquement ne sont aujourd'hui pas limités sur le littoral Atlantique et il n'existe pas non plus en France, d'obligation de réaliser sa première vente dans une criée⁴⁸.

La mise en place de QIT pour toutes les espèces nécessiterait donc de créer des obligations nouvelles pour les producteurs (matérialisées par une obligation de débarquement dans au moins 50 ou 60 points prédéfinis⁴⁹ ou par une pesée par un organisme certifié), **ou de choisir dans un premier temps de réduire le champ des QIT à certaines espèces dont les débarquements sont très concentrés sur moins de 20 ports** (merlan bleu, limande, brosmes, anchois, baudroies, etc.).

- soit vers un contrôle systématisé par les pouvoirs publics de tous les débarquements ;

Pour les services de contrôle, selon une estimation sommairement effectuée par la mission sur la base du modèle islandais et du mode de contrôle diligenté à la Réunion pour la légine et la langouste⁵⁰, cette obligation de contrôles au débarquement pour tous les navires pêchant des espèces sous quotas sur le littoral Atlantique nécessiterait entre 300 et 1 050 ETP supplémentaires⁵¹, ce qui semble condamner sa mise en œuvre systématisée et obligatoire.

- soit vers une amélioration très importante des informations actuellement exploitées par la DPMA pour effectuer le suivi de la consommation des quotas de capture ;

Cette amélioration nécessiterait l'équipement de tous les navires de plus de 12 mètres en journal de bord électronique (JBE)⁵², ainsi qu'une réduction drastique des délais de saisie des journaux de pêche papier pour les navires de moins de douze mètres et les navires non équipés d'un JBE⁵³. Un renforcement de l'enregistrement des notes de vente afin de parvenir à une connaissance actualisée et transparente des données par l'ensemble des parties (DPMA, autorités de contrôles, producteurs) serait également nécessaire.

⁴⁸ Il existe toutefois une obligation pour le premier acheteur de télé-déclarer ses achats (notes de ventes) lorsque cette transaction s'effectue en dehors d'une criée.

⁴⁹ Selon les calculs effectués par la mission sur la base des données SACROIS de l'année 2011, les 50 points de débarquement d'espèces sous quotas les plus importants ont représenté 98,1 % de l'ensemble des débarquements des espèces sous quotas de l'année.

⁵⁰ Le contrôle systématisé implique la présence de 2 à 4 contrôleurs par débarquement, en fonction des armements et des sites de débarquement. La prestation est payée directement par les armements concernés à l'organisme sélectionné, une société du groupe SOCOTEC.

⁵¹ 1 050 ETP si les 300 points de débarquements constatés en 2011 étaient maintenus (300 multiplié par une moyenne de 3,5 ETP). 300 ETP si seulement 60 points de débarquement étaient autorisés (en considérant que ces 60 points, plus importants, nécessiteraient en moyenne 5 ETP par point de débarquement).

⁵² Notons toutefois que l'équipement des navires de plus de 12 mètres en JBE a pris un retard marqué, qui met d'ores et déjà la France en non-conformité avec les règles de l'article 24 du règlement 1224 / 2009 sur le contrôle des pêches.

⁵³ Il n'appartenait pas à la mission d'auditer le système de saisie retenu par le prestataire de FranceAgriMer, ni d'en juger l'efficacité. En toute hypothèse, les délais de saisie de FranceAgriMer, situés entre deux et trois semaines, seraient incompatibles avec un système de QIT où les données doivent être connues au jour le jour.

◆ **Sixième pré-requis : le système de contrôle en mer et au débarquement devrait intégrer plus explicitement la thématique des quotas et sous quotas ;**

Sous la réserve importante des modalités matérielles d'obtention de l'information en temps réel décrites ci-dessus, la mise en place d'un système de QIT présenterait le grand avantage de permettre une sélection et un contrôle individualisés plus pertinents, lorsqu'on les envisage sous l'angle du respect de leurs quotas de capture et d'effort par les pêcheurs. Pour cela, cette mise en œuvre devrait toutefois être précédée de trois évolutions réglementaires et stratégiques :

- définir une qualification et des sanctions spécifiques au dépassement des sous quotas⁵⁴ ;
- améliorer le système d'information et de suivi des infractions et tenir compte des spécificités du contrôle des QIT⁵⁵ ;
- éventuellement prévoir une mise en place d'observateurs embarqués pour les cas manifestes de non respect de la réglementation.

En conclusion, et sans se prononcer sur l'opportunité d'un choix qui relève de la seule compétence des pouvoirs publics, la mission considère que la mise en place d'un système de QIT sur le littoral Atlantique devrait nécessairement être progressive.

En effet, les outils de gestion actuels de la ressource, qui reposent essentiellement sur un modèle de gestion collective, ne permettraient pas une mise en œuvre immédiate du suivi individuel de l'allocation, de la consommation et des échanges de quotas qui interviendraient après une mise en place généralisée des QIT dans un secteur qui se caractérise par une très forte multi-spécificité des métiers et des espèces pêchées.

Une mise en place progressive devrait donc certainement être privilégiée, qui pourrait reposer sur les plus grands segments de navires (car tous équipés de JBE), débarquant dans un nombre peu élevé de ports. Dans cette hypothèse, il serait également nécessaire de privilégier les espèces pour lesquelles les suivis individuels existent déjà au sein des OP (cf. ci-dessous).

2. En dehors du scénario de QIT, plusieurs éléments militent pour une évolution du système actuel de gestion de la ressource

Les entretiens menés par la mission avec certains professionnels du secteur et avec les responsables des deux fédérations d'OP, l'ANOP et la FEDOPA, font clairement ressortir deux problématiques fortes au titre de l'allocation de la ressource :

- la concentration de la ressource disponible sur certaines OP, qui seraient plus richement dotées en antériorités, au détriment des autres ;
- la présence d'un secteur hors OP très faiblement doté en antériorités mais composé d'un grand nombre de navires et qui serait de ce fait susceptible de prélever la ressource dans des proportions supérieures.

⁵⁴ La mission a calculé que, même si elles ne sont pas aujourd'hui expressément qualifiées comme telles, les infractions qui sont directement susceptibles d'enfreindre la réglementation sur les quotas et sous quotas de captures représentent 60,9 % des infractions au débarquement contre 54,9 % des contrôles en mer.

⁵⁵ Un système de suivi des infractions en cours de développement, dénommé SATI 2, devrait permettre une prise en compte et un suivi plus fins des infractions relatives aux sous quotas.

Rapport

Ces sujets sont directement en lien avec la lettre de mission, dès lors que :

- dans un système de QIT, l'existence ou non d'un secteur hors OP devient secondaire, au regard du mécanisme de marché ;
- les problèmes de rigidité ou d'« inéquité » présumée de l'allocation initiale disparaissent rapidement du fait des échanges de quotas qui se font rapidement jour entre les professionnels du secteur, pour se porter plus principalement sur celui du prix du quota échangé.

Afin d'identifier plus précisément la réalité de ces assertions et d'en appréhender la portée, la mission a donc mené une étude en plusieurs temps⁵⁶, qui caractérise aujourd'hui les principales problématiques liées à l'accès à la ressource.

2.1. L'affectation des antériorités et celle des allocations annuelles connaissent une tension croissante, souvent évoquée par les professionnels du secteur

Telle qu'elle a été mise en œuvre dans l'arrêté du 26 décembre 2006, la répartition des antériorités de capture est caractérisée par une double concentration :

- la concentration des antériorités est d'abord **géographique** sur la façade Manche-Mer du Nord, notamment sur les OP PMA et FROM NORD. Elle s'établit à environ 60 % du total des antériorités (en tonnes) ;

Les trois premières OP rassemblent environ 81 % du total français⁵⁷. Les onze autres OP et le secteur hors OP se partagent les 19 % restant, mais, parmi eux, les OP OPOB, VENDEE et CAPSUD comptent pour environ 11 % du total. Le secteur hors OP, très riche en navires mais de plus petites tailles⁵⁸, ne dispose que d'environ 1 % des antériorités totales, essentiellement concentrées sur les navires de plus de 10 mètres.

- la concentration des antériorités est également **technique**, sur des navires de grande taille (supérieure à 24 mètres). Elle s'établit à environ 55 % du total des antériorités⁵⁹.

La mission tient à préciser qu'il ne s'agit pas là, en tant que tel, d'une anomalie. Les antériorités ont en effet été calculées à partir d'une base historique de l'activité de pêche : elles caractérisent donc les spécificités géographiques et techniques de la période de référence retenue.

⁵⁶ L'étude a été précédée de l'identification d'une population de 40 stocks, au sein des 86 couples espèce/zone concernés par la politique de quotas décidée par l'Union européenne en 2011, pouvant être considérés comme plus particulièrement « tendus » pour les producteurs. La mission a classé les quotas de capture en deux catégories : « tendus » et « non-tendus ». Les quotas sont qualifiés de « tendus » dès lors que la consommation finale du quota a dépassé 80 % du quota initial au niveau national. Un plancher de 100 tonnes de captures par an a toutefois été fixé afin d'éliminer les quotas représentant des quantités faibles et donc non significatives dans le cadre de l'étude. Les données utilisées pour déterminer la liste des quotas tendus sont celles relatives à l'année 2011.

⁵⁷ Cette répartition reste comparable si on intègre une variable liée au nombre de navires de chacune des OP.

⁵⁸ La répartition par taille de navire au sein du secteur OP et du secteur hors OP, indique une différence fondamentale entre les armements des deux groupes. Dans les OP, les antériorités sont affectées à 55,2 % à des navires d'une taille supérieure à 24 mètres, tandis que pour le secteur hors OP cette part est égale à 0,1 %, l'essentiel des antériorités étant concentré sur les navires de moins de 18 mètres.

⁵⁹ Ce sont les chalutiers qui rassemblent la majorité des antériorités de capture. En 2011, les antériorités de capture sont réparties à 70,3 % sur les chalutiers (de fond et à panneaux), 17,6 % sur les senneurs et 7,1 % sur les fileyeurs. Les 5,0 % restant sont répartis entre les autres types de navires.

Rapport

Se pose toutefois la question de l'efficacité de cette allocation figée au regard de la situation actuelle de la pêche sur le littoral Atlantique. L'analyse chiffrée menée par la mission lui permet de tirer les deux conclusions principales qui suivent :

- ♦ **L'adhésion aux OP des navires hors OP est notablement freinée par le faible niveau des antériorités dont ils disposent ;**

Lorsqu'un producteur souhaite adhérer à une OP, cette dernière compare la hausse prévisionnelle des captures due à l'arrivée du nouveau producteur à l'augmentation des sous quotas dont elle disposera annuellement après l'adhésion⁶⁰. L'acceptation ou le refus d'adhésion d'un nouveau producteur, décidés par le Conseil d'administration de l'OP, dépend donc notamment de la dotation initiale en antériorités du nouvel adhérent potentiel.

L'analyse du devenir des navires actifs hors OP entre 2008 et 2010⁶¹ permet de confirmer ces indications, selon trois aspects principaux :

- on observe une stabilité globale du ratio navires hors OP/ navires en OP sur la période : les sorties sont équilibrées par les entrées ;
- sur les 81 navires qui ont rejoint une OP sur la période, 76 avaient moins de douze mètres, 5 avaient entre 12 et 18 mètres, aucun n'avait plus de 18 mètres. Le nombre de navires rejoignant les OP est donc relativement faible et il s'agit essentiellement de petits segments, plus à même de pêcher des espèces non soumises à quota ;
- l'analyse en détail des cinq navires de 12 à 18 mètres qui ont rejoint une OP en provenance du secteur hors OP de 2008 à 2010 montre que ces navires étaient bien dotés en antériorités (ouvrant droit à des quotas de captures ou d'effort) sur les couples espèce/zone tendus.

- ♦ **La base historique combinée aux échanges annuels ne permet pas d'assurer une fluidité suffisante entre les OP, qui permettrait d'optimiser l'usage national des quotas attribués à la France.** La mission est parvenue à ce constat à l'issue d'une étude en quatre temps :

- **Premier temps : lorsqu'on analyse la consommation à partir des quotas initiaux⁶²**, les espèces non tendues ne présentent, *a priori*, pas de risque de surconsommation pour aucune OP (les taux de consommation varient entre 23,2 % pour OPPAN et 62,8 % pour CME), alors que pour les espèces tendues, les taux de consommation sont significativement supérieurs et s'établissent en moyenne à 89,7 % ;

Les taux de consommation rapportés aux quotas initiaux appellent plusieurs remarques qui indiquent que la répartition initiale des quotas n'est pas adaptée de la même manière à l'activité actuelle des OP :

- les OP dont les taux de consommation des quotas initiaux sont supérieurs à 100 % pour les espèces tendues sont obligées de recourir à l'échange pour pouvoir réaliser leurs plans de pêche ;

⁶⁰ D'après les questionnaires adressés aux OP et entretiens menés par la mission.

⁶¹ Les travaux menés par Ifremer sur ce thème confirment l'étude de la mission, puisqu'ils montrent que le secteur hors OP s'est significativement réduit au profit du secteur OP jusque 2007, puis que la répartition entre les deux s'est équilibrée à compter de cette date.

⁶² Auxquels ont été ajoutés les sous quotas attribués au titre de la flexibilité interannuelle.

Rapport

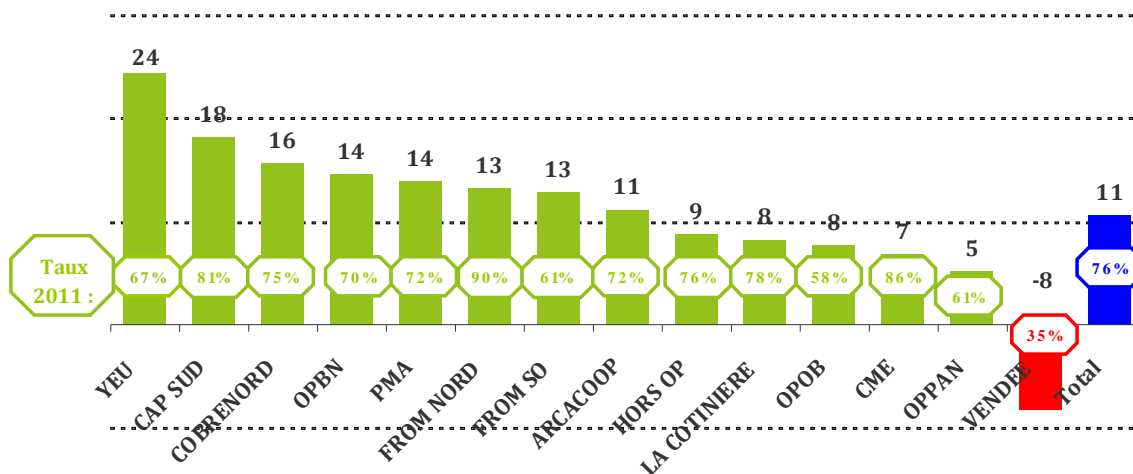
- ceci ne signifie pas que les autres OP n'ont pas à échanger de quotas sur des couples espèce/zone spécifiques, mais les OP concernées par des taux de consommation moyens supérieurs à 100 % pratiquent ces échanges à de hauts niveaux, reflétant ainsi que la distribution initiale des quotas pour ces OP n'est pas pleinement adaptée à leurs besoins.
- **Deuxième temps : l'étude des échanges en volume⁶³ sur la période 2008-2011** fait ainsi ressortir schématiquement une répartition des OP en quatre catégories :
 - un niveau d'échanges faible rapporté aux quotas initiaux ;
 - une forte insertion dans les processus d'échange avec un bilan favorable ou défavorable de faible ampleur (les OP concernées recourent donc aux échanges pour modifier la composition qualitative de leurs droits de pêche sans perte ou gain de quantités notables) ;
 - un niveau d'échanges élevé avec un bilan défavorable (les OP concernées doivent se départir de quantités relativement élevées de sous quotas pour obtenir les sous quotas désirés) ;
 - un niveau d'échanges très élevé avec un bilan fortement favorable.
- **Troisième temps : la comparaison entre les consommations réelles et les quotas disponibles après échanges** montre également qu'il peut exister un phénomène d'inadaptation de l'allocation aux besoins ;

Les quotas disponibles peuvent en effet être consommés à 100 % par certaines OP tandis que d'autres sous-consomment ces mêmes quotas. Globalement, le taux de consommation des quotas disponibles pour toutes les espèces sous quotas était de 76 % en 2011, en hausse de 11 points par rapport à 2008. Ceci traduit deux éléments distincts :

- la France sous-consomme globalement ses quotas de capture, avec des écarts de taux de consommation entre les OP très élevés ;
- le taux de consommation tend à s'accroître très notablement depuis plusieurs années (plus 11 points en quatre ans, de 65 % à 76 %), ce qui peut témoigner d'une volonté de plus consommer pour les OP, mais aussi d'une tension croissante sur la ressource.

⁶³ La mission a procédé à la même étude sur les échanges en valeur : les résultats de cette seconde analyse ne présentent pas de divergences significatives avec l'analyse en volume, dans la mesure où la grande majorité des OP se situent à des niveaux relatifs d'échanges sur les espèces tendues et toutes espèces confondues assez proches. Quelques OP présentent toutefois des résultats différents dans le cadre de l'analyse en valeur. Ainsi l'OP VENDEE passe d'un niveau d'échange moyen en volume à un niveau faible en valeur, indiquant qu'elle s'insère dans les processus d'échanges sur des couples-espèces zone de valeur relativement faible. OPOB est dans une situation similaire.

Graphique 2 : Accroissement du taux de consommation du quota disponible entre 2008 et 2011 (écart en points toutes espèces sous quotas)



Source : Données DPMA, traitement mission.

Lorsqu'on restreint cette analyse aux espèces « tendues », le taux de consommation global est naturellement plus élevé, à 89 % contre 76 %. Certaines OP, comme l'OPOB, ARCA COOP, VENDEE ou YEU, conservaient toutefois en 2011 des taux de consommation notablement plus faibles que les autres. Ce sont par ailleurs les mêmes, à l'exception d'OPPAN, qui ont connu une baisse ou une croissance faible de leur taux de consommation entre 2008 et 2011.

Il convient toutefois de faire preuve de prudence quant à l'interprétation d'une sous-consommation d'un quota. Une sous-consommation ne signifie en effet pas systématiquement que le poisson a été laissé en mer. Une telle situation peut en fait s'interpréter de trois manières :

- la ressource peut avoir été indisponible en mer pour l'OP sous-consommatrice alors qu'elle l'était pour l'OP qui atteint des niveaux élevés de consommation ;
- l'OP sous-consommatrice a choisi de ne pas pêcher le sous-quota en question dans son plan de gestion et laisse des quantités de poisson en mer⁶⁴ ;
- la capacité de pêche des OP (type d'engin, nombre et taille des navires) peut ne pas être en adéquation avec son potentiel, essentiellement du fait des évolutions de la flotte connues au cours de la dernière décennie, ou du fait des changements d'OP des producteurs ou des navires.

Il faut par ailleurs intégrer dans cette analyse le fait que le degré de dépendance à la pêche d'espèces sous quotas n'est pas le même pour toutes les OP, ainsi qu'au sein du secteur hors OP (selon les régions). Trois groupes d'OP se détachent à ce titre⁶⁵ :

- trois OP sont faiblement dépendantes de la pêche sous quota (ORTHONGEL, COBRENORD et OPBN), à la fois en volume et en valeur. Elles sont donc moins directement soumises aux évolutions de la PCP sur ce point et à la réduction tendancielle des TAC⁶⁶ ;

⁶⁴ Par exemple, afin d'anticiper les effets de la mise en place du RMD sur le long terme, en limitant dès à présent les capacités de pêche de sa flotte.

⁶⁵ Source : données SACROIS au titre de 2011.

⁶⁶ Il convient de noter que l'OP ORTHONGEL n'est concernée par les quotas qu'au titre du germon Atlantique (albacore).

Rapport

- cinq OP se caractérisent par un degré de dépendance aux quotas moyen, tant en volume qu'en valeur (VENDEE, COTINIÈRE, ARCACOOP, OPPAN, OPOB) ;
- six OP sont très dépendantes de la pêche sous quotas et sont par conséquent très directement affectées par l'évolution des TAC. Ces OP (FROM SO, FROM NORD, ILE d'YEU, PMA, CME et CAPSUD) sont situées sur les trois façades maritimes (Manche-Mer du Nord, Golfe de Gascogne et Bretagne) et sont de taille variable.

L'exposition des producteurs du secteur hors OP à la pêche sous quotas est elle aussi variable. L'analyse par région de rattachement des producteurs indique notamment que les producteurs de Basse-Normandie et d'Aquitaine pêchent en proportion très peu d'espèces sous quotas tandis que ceux de la région Pays de la Loire, Poitou-Charentes et Haute-Normandie sont plus dépendants aux espèces sous quotas, en valeur des captures.

- **Quatrième temps : l'analyse des échanges internationaux** effectuée par la mission (cf. ci-dessus) permet de constater que les quotas reçus d'autres États membres ne sont pas systématiquement suivis de consommation ou d'échanges avec d'autres OP : **ce mécanisme ne permet donc pas de combler totalement les écarts exposés ci-dessus.**

2.2. La raréfaction de la ressource contribue à accroître la tension sur la détention d'antériorités, qui se cristallise autour des protocoles de transfert

L'analyse de l'évolution du prix⁶⁷ de vente moyen des navires d'occasion par taille entre 1992 et 2008 permet de mettre en évidence un tendancier fort : **ce prix a fortement augmenté (hors inflation) entre 1992 et 2008⁶⁸.**

Cette hausse atteint 148,3 % pour les navires compris entre 9 et 12 mètres, avec un taux annuel de croissance moyen des prix égal à 5,5 %. Si cette hausse est plus modérée pour les plus de 12 mètres et semble s'infléchir à partir de 2006, elle est tout de même supérieure à de 20 %⁶⁹.

Tableau 4 : Evolution du prix moyen de vente des navires par taille entre 1992 et 2008

	Moins de 9 mètres	Entre 9 à 12 mètres	Entre 12 et 16 mètres	Entre 16 et 24 mètres	Entre 24 et 40 mètres
Evolution (en %)	141,7	148,3	79,7	21,1	27,7
Taux annuel de croissance moyen (en %)	5,3	5,5	3,5	1,1	1,4

Source : données IFREMER.

⁶⁷ Les prix présentés dans cette partie sont déflatés en prenant l'année 2009 pour référence.

⁶⁸ Bien que de manière relativement erratique pour les plus grands segments (moins de transactions et donc un prix moyen calculé sur peu d'unités aux caractéristiques variables).

⁶⁹ Cette même étude selon le type de flottille cette fois-ci fournit des résultats cohérents. Les engins de moindre taille, dormants et dragueurs, ont vu leur prix de vente augmenter sensiblement de respectivement 123,1 % et 121,4 % entre 1992 et 2008. L'évolution des prix de vente des chalutiers est de son côté marquée par une forte variabilité et une valorisation qui demeure forte (+ 44,5 %).

Rapport

Les facteurs explicatifs de la valorisation d'un navire sont multiples : caractéristiques techniques des navires (taille, puissance, jauge), appartenance à une OP, année de transaction, etc. L'étude économétrique relative au marché des navires d'occasion et au coût d'accès à la ressource⁷⁰ initialement conduite par Ifremer pour la région Bretagne et étendue au littoral Atlantique à la demande de la mission, démontre que si ces variables expliquent la valorisation intrinsèque d'un navire, elles ne justifient pas la très forte valorisation observable entre 1992 et 2008.

En effet, du fait du faible niveau de renouvellement de la flotte mis en évidence ci-dessus entre 2000 et 2010, les navires présents sur le marché de l'occasion ne diffèrent pas radicalement au plan technique sur la période considérée. On note ainsi que pour un même navire, les prix de transaction sont supérieurs en 2000 par rapport à 1994 alors même que le navire a pris de l'âge sur la période et que ce capital matériel devrait en toute hypothèse s'être déprécié. **Cette très forte valorisation des navires d'occasion s'explique en fait en grande partie par la valeur immatérielle des droits de pêche rattachés au navire (près de 75 % de la valeur de transaction en moyenne sur la dernière année observée, cf. graphique ci-dessous).**

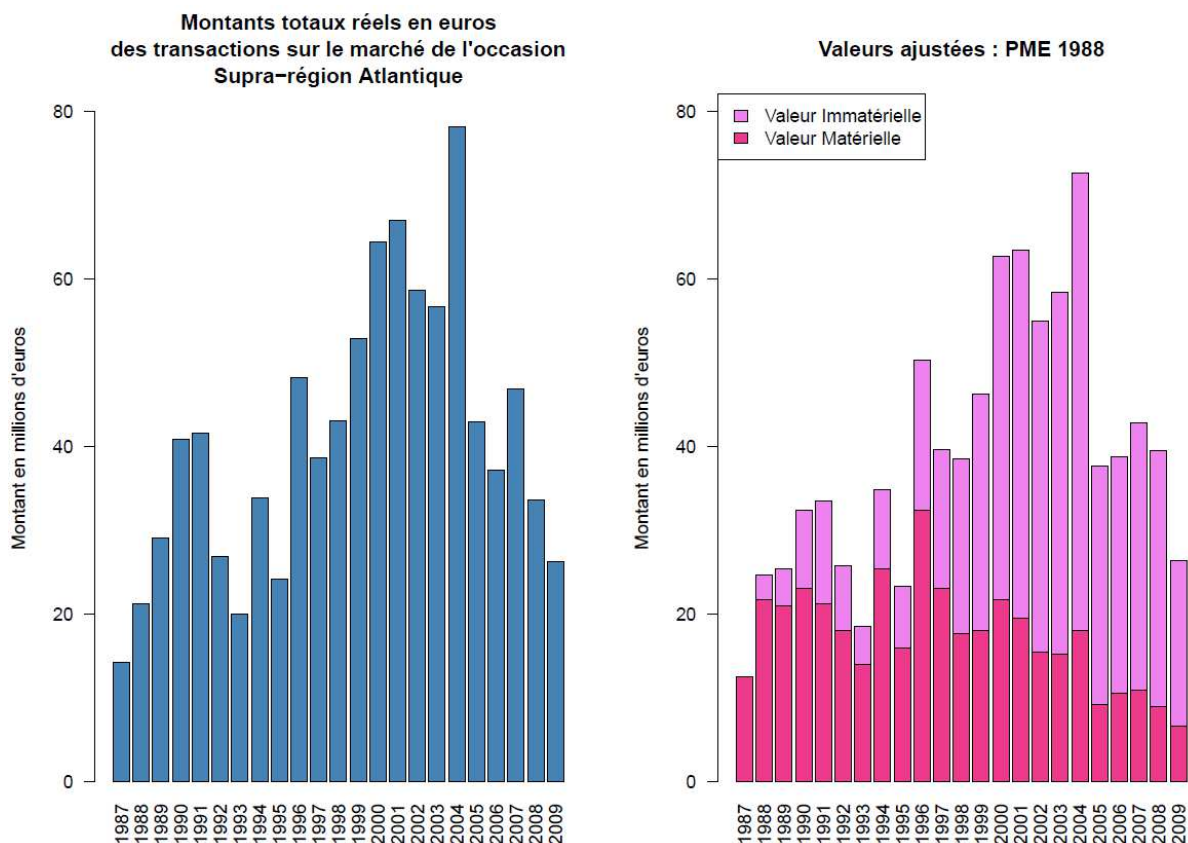
Il est en effet naturel que la présence sur un marché fortement régulé, traduite notamment par la possession d'un PME⁷¹, soit valorisée⁷². Si la valorisation globale des actifs immatériels d'un navire apparaît clairement, il est plus complexe de décomposer cette valeur selon le portefeuille d'actifs (PME, licences spécifiques d'accès à certaines pêcheries, antériorités depuis 2006).

⁷⁰ *Marché des navires d'occasion et coût d'accès à la ressource : Application à la Bretagne, 2006*, O. Guyader, P. Berthou, F. Daurès, M. Jézéquel, O. Thébaud.

⁷¹ Après l'entrée en flotte, le PME devient une licence communautaire de pêche.

⁷² Cette valorisation doit, théoriquement, égaliser le revenu et les coûts d'exploitation espérés et actualisés de l'activité pendant la période d'exercice. Une valorisation croissante des incorporels rattachés au navire traduit donc *a priori* une espérance de profit accrue.

Graphique 3 : Décomposition de la valeur de la flotte de la « supra-région » Atlantique à partir des prix de transaction, entre valeur matérielle et immatérielle



Source : « Analyse statistique des relations entre les prix de transactions des navires de pêche sur le marché de l'occasion et les droits de pêche (PME-licence de pêche européenne, antériorités de capture et autorisations de pêche) ». Merzéréaud Mathieu, Guyader Olivier. Document de travail (07/09/2012).

Selon l'étude citée ci-dessus, s'il est difficile de donner un prix à chaque antériorité du fait de la diversité du portefeuille d'actifs immatériels (antériorités de capture et d'effort par espèce/zone), **les antériorités d'effort et certains permis de pêche spéciaux (sole du Golfe de Gascogne, cabillaud en mer du Nord) semblent influencer significativement la valorisation d'un navire.**

Juridiquement, cette valorisation ne peut être qu'implicite puisque les droits de pêche ne sont pas transférables de façon monétarisée en France : le législateur a en effet expressément exclu toute patrimonialisation des sous quotas⁷³, ce qui a un effet direct comparable sur les antériorités⁷⁴. Néanmoins, les producteurs, et donc *de facto* les OP, accordent une attention croissante au devenir des antériorités lors des cessions et achats de navires, sur deux plans :

⁷³ Le code rural et de la pêche maritime est explicite à ce sujet : l'article L.911-2 du code mentionne « le patrimoine collectif que constituent les ressources halieutiques » et l'article L.921-4 dispose que « les droits résultant de ces sous quotas ne sont pas cessibles ».

⁷⁴ L'arrêté du 26 décembre 2006 précise bien qu'elles « constituent une méthode de calcul permettant de procéder à la répartition des quotas et non un droit permettant de revendiquer ces quotas ». Les antériorités sont, en droit, considérées comme un indicateur numéraire hors du commerce. Elles ne confèrent pas de droits pouvant faire l'objet d'une cession.

Rapport

- d'une part, au sein de l'OP, les navires substantiellement dotés en antériorités souhaitent bénéficier des réaffectations d'antériorités au prorata de leurs antériorités. Ils ambitionnent ainsi d'augmenter la valeur du navire en vue d'une éventuelle cession ;
- d'autre part, certaines OP soulignent la tension croissante qui existe entre les producteurs qui souhaitent vendre leur navire en valorisant les antériorités par l'utilisation d'un protocole de transfert et les OP qui ont intérêt à les conserver⁷⁵.

Ceci explique que la pratique en matière de protocoles de transfert est très variable d'une OP à l'autre : elle va du recours quasi systématique aux protocoles de transferts en cas de vente d'un navire à un producteur d'une autre OP au refus systématique de concevoir un protocole de transfert⁷⁶. Ainsi, :

- la majeure partie (66 % pour les protocoles conclus entre 2009 et mai 2012) des protocoles de transfert sont accordés pour des cessions conclues entre deux producteurs de la même OP, ce qui confirme le souhait des OP de conserver les antériorités en leur sein ;
- le nombre de protocoles de transferts annuels est faible ; il représente de l'ordre de 10 % des transactions.

La divergence de pratiques entre les OP peut dans ce contexte conduire à des incertitudes sur la réalité du transfert des antériorités attachées au navire acquis ou vendu. Le dispositif n'assure pas une pleine clarté des transactions.

Par ailleurs cette valorisation, naturelle au plan économique en tant que valorisation d'une position établie, induit des conséquences importantes en termes de distribution des revenus de l'activité entre les exploitants. **Celles-ci sont particulièrement sensibles en termes d'inégalités intergénérationnelles.**

Le coût d'entrée dans l'activité (à son propre compte), qui suppose dans la grande majorité des cas l'acquisition d'un navire d'occasion possédant un PME et des antériorités, est en effet fortement accru du fait de la régulation de l'accès au marché et de la valorisation des actifs incorporels. Ce surcoût constitue une injustice intergénérationnelle, essentiellement liée à la chronologie des politiques publiques mises en œuvre, dans la mesure où les exploitants en place lors de l'allocation initiale des droits d'accès à la ressource (PME, antériorités) ont bénéficié gratuitement de leur délivrance en fonction de l'activité exercée les années passées ; ainsi éventuellement que d'aides à la construction (supprimées à compter du 1^{er} janvier 2005) et de plans de sortie de flotte dans les années 2000.

La conséquence naturelle de cette situation est un accès restreint des entrants au statut de patrons de pêche qui contribue au vieillissement des armateurs de navire : celui-ci a été particulièrement sensible sur la période comprise entre 2000 et 2010, avec un vieillissement moyen de 3,2 ans⁷⁷.

⁷⁵ L'article 10.4 de l'arrêté du 26 décembre 2006 prévoit qu'en cas de cession d'un navire d'une OP à une autre, un protocole de transfert proposé par les producteurs et les OP concernées peut transférer les antériorités vers la nouvelle OP, faute de quoi elles restent à la dernière OP d'adhésion.

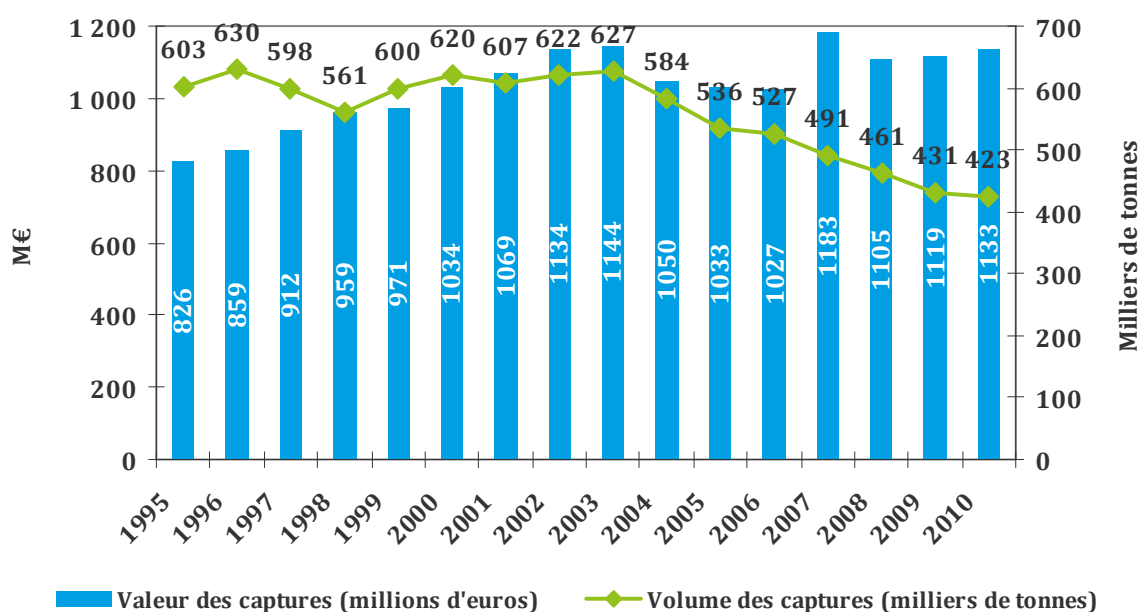
⁷⁶ Le développement de protocoles de transfert partiels d'antériorités, indiqué par plusieurs OP françaises, reflète également cette tension, quand bien même le droit ne le prévoit pas explicitement.

⁷⁷ L'analyse de la répartition de l'âge moyen des armateurs en 2000 et 2010 permet de mettre clairement en évidence ce phénomène : la part des patrons de moins de 40 ans est passée de 40,8 % à 30,3 % ; tandis que pour toutes les autres tranches d'âge elle a augmenté de 3 % environ.

2.3. Dans ce contexte de tension croissante pour l'accès à la ressource, l'activité de pêche reste par ailleurs exposée à des risques économiques marqués

Le système français de gestion collective a démontré sa capacité à permettre un bon étalement sur l'année des captures d'espèces sous quotas, ce qui a participé à la hausse continue des prix en première vente depuis 1994 et a permis aux entreprises du secteur de maintenir un niveau moyen de rentabilité élevé. Le graphique ci-dessous présente l'évolution des captures en valeur et en volume pour l'ensemble des navires français, toutes façades confondues. On observe un tendanciel de réduction des captures conséquent depuis 2004 (-33 %) supérieur à la réduction des effectifs de la flotte. On constate toutefois que la valeur des captures a concomitamment augmenté de 7,9 %.

Graphique 4 : Captures des navires français en valeur et en volume



Source : CAPACITES SAS, filiale de l'Université de Nantes, calcul d'après données DPMA, FranceAgriMer.

Ce constat s'explique en majeure partie par l'évolution des prix de vente des espèces sur la même période. Plus récemment, le prix des principales espèces soumises à des TAC particulièrement restrictifs, et en particulier des espèces les plus valorisées (langoustine, sole) a augmenté ou s'est maintenu à un niveau élevé entre 2009 et 2011, soutenant le revenu global du secteur malgré une diminution du volume d'activité.

Les différents éléments décrits au 2.1 ci-dessus, qui caractérisent une tension croissante pour l'accès à la ressource, sont toutefois à mettre en regard des contraintes économiques qui pourraient s'accroître pour le secteur, indépendamment même de toute hypothèse de maintien ou non du niveau du prix de vente (celui-ci n'étant pas garanti, comme le démontre la baisse constatée en 1998 dans le graphique ci-dessus ou la forte baisse constatée au début des années 1990). Plusieurs facteurs structurels risquent en effet à court et moyen terme de peser sur les comptes des entreprises de pêche et de dégrader leur situation :

- ◆ **le vieillissement conséquent de la flotte** : sur les dix dernières années, l'âge moyen des navires du littoral Atlantique a augmenté de 4,4 années pour atteindre 23 ans en 2010 : ce phénomène est susceptible de générer des effets négatifs sur la rentabilité des entreprises de pêche (consommation accrue de carburant, coûts de maintenance, etc.) ;

Rapport

- ◆ **le prix élevé du carburant**, qui devrait le rester à l'avenir, constitue une charge majeure pour les entreprises de pêche depuis 2008 et singulièrement pour les chalutiers ;

On peut essayer d'estimer sommairement l'effet d'une hausse des prix de carburant sur les performances économiques de la flotte française du littoral Atlantique. Toutes choses égales par ailleurs, le tableau ci-dessous figure le niveau de rentabilité d'un navire moyen par engin selon le niveau de hausse du prix du carburant. La rentabilité de certains métiers se dégrade ainsi rapidement, tandis que d'autres seront relativement moins affectés par une augmentation de 50 % du prix du carburant.

Tableau 5 : Niveau de rentabilité d'un navire moyen par engin selon le niveau de hausse du prix du carburant (en %)

	Stable	+5 %	+10 %	+20 %	+50 %
Filets dérivants et/ou fixes	17,0	16,6	16,2	15,4	13,0
Dragues remorquées par bateau	15,0	14,3	13,5	12,1	7,6
Chaluts et sennes de fonds	9,4	8,3	7,1	4,8	-2,3
Casiers et/ou pièges	14,8	14,4	14,0	13,2	10,1
Hameçons et lignes	20,3	19,8	19,4	18,6	16,0
Autres	14,9	14,2	13,5	12,1	8,1

Source : Données DCF.

Note de lecture : Ainsi, pour les navires équipés de filets dérivants, un accroissement du prix du carburant de 5 % réduirait la rentabilité moyenne du segment de 0,4 point (de 17,0 % à 16,6 %).

- ◆ si les charges d'exploitation des entreprises de pêche semblent au mieux incompressibles, le volume d'activité (volume des captures) devrait également constituer une contrainte croissante dans les années à venir. **L'objectif d'atteinte du RMD d'ici 2015 ou 2020 au plus tard nécessitera une diminution substantielle des TAC** (variable par espèce/zone) qui restreindra les capacités de capture des espèces sous quotas. Si un report vers les espèces hors quotas (notamment dans le cadre de pêcheries multi-spécifiques) et la compensation de l'effet volume par l'effet prix sont possibles, la réduction de la capacité de capture globale contraindra nécessairement le chiffre d'affaires du secteur et accroîtra la fragilité des pêcheries les plus dépendantes aux espèces sous quotas dont le TAC aura été fortement réduit⁷⁸ ;
- ◆ **la réforme de la PCP prévoit également l'interdiction progressive des rejets** en mer, achevée en 2016 dans le projet initial de la Commission. Cette interdiction, lourde de conséquences pour la flotte française largement multi-spécifique, concernera davantage certaines techniques de pêche et engins. Il s'agit d'un facteur de risque, qui sera plus ou moins élevé selon la manière dont cet élément sera pris en compte dans la fixation des TAC et selon les métiers⁷⁹ ;
- ◆ **la réduction du soutien public :**
 - en amont de l'activité, la mise en place du FEAMP (nouvel instrument financier de la PCP) et de l'organisation commune des marchés (OCM) sur la période 2014-2020 devrait s'accompagner d'une réduction des aides à l'investissement, qu'il s'agisse d'aides à l'installation (fonds apportés aux pêcheurs souhaitant acquérir un navire) ou d'aides à la modernisation ;

⁷⁸ A noter que, même une fois l'objectif du RMD atteint, les TAC augmenteront normalement moins que la disponibilité de la ressource, ce qui à terme risque d'accroître encore la tension au sein des OP et d'engendrer d'autres questions liées à une réduction du temps nécessaire à la capture de poissons plus abondants.

⁷⁹ Les chalutiers, notamment, présentent des taux de rejets largement supérieurs à ceux des autres engins de pêche. Les taux de rejets des chalutiers sont ainsi supérieurs de 9 % à 28 % à ceux des fileyeurs sur des pêcheries identiques. *Source* : Panorama des rejets dans les pêcheries françaises, document technique préparé par Lise Guérineau, Marie-Joëlle Rochet, Isabelle Peronnet, 2010, IFREMER.

Rapport

- en aval de l'activité de pêche, les aides au retrait et au report pourraient disparaître dans le volet commercialisation des captures réglementées par l'OCM des produits de la pêche.

Par ailleurs, la baisse du coût de la main d'œuvre permise par un moindre recours au facteur travail constitue un levier limité et en partie consommé pour les entreprises de pêche. L'analyse de l'évolution de l'emploi ci-dessus a en effet mis en évidence sa très forte réduction, supérieure à celle de la flotte, depuis dix ans. En outre, avec l'augmentation de la contrainte sur la ressource, les durées de pêche pourraient à terme être réduites, ce qui posera la question de la gestion des personnels inemployés sur des périodes de plus en plus longues.

2.4. L'étude de l'action des OP révèle en outre des pratiques différenciées de gestion de la ressource annuelle entre leurs adhérents

Rappelons qu'en France, une majorité des quotas alloués par le Conseil de l'Union européenne sont ensuite répartis (à l'exception d'une partie qui demeure en réserve) annuellement en sous quotas de capture par espèce/zone entre les OP, les groupements de navires et les producteurs hors OP par la DPMA⁸⁰, sur la base des principes de l'arrêté du 26 décembre 2006⁸¹. Ensuite, les modes de gestion des sous quotas par les OP peuvent se répartir selon deux catégories :

- ◆ **la gestion collective pure** : l'OP ne répartit par le sous-quota entre ses adhérents et se contente de suivre la consommation (cf. 2.5 ci-dessous). Ce mode de gestion correspond à une vision de la gestion des sous quotas fondée sur la collectivité et à une perception des sous quotas comme une ressource commune à tous les adhérents de l'OP ;
- ◆ **l'allocation individuelle, ou quotas individuels** : l'OP répartit le sous-quota entre ses adhérents par navire. Les quantités capturables sont réparties en fonction de critères qui distinguent les navires entre eux, comme par exemple les antériorités (2001-2003) ou l'historique des droits de pêche sur une période différente de celle retenue pour calculer les antériorités.

L'observation des modes de gestion des sous quotas par les OP nuance cette dichotomie entre gestion collective et allocation individuelle, pour deux motifs principaux :

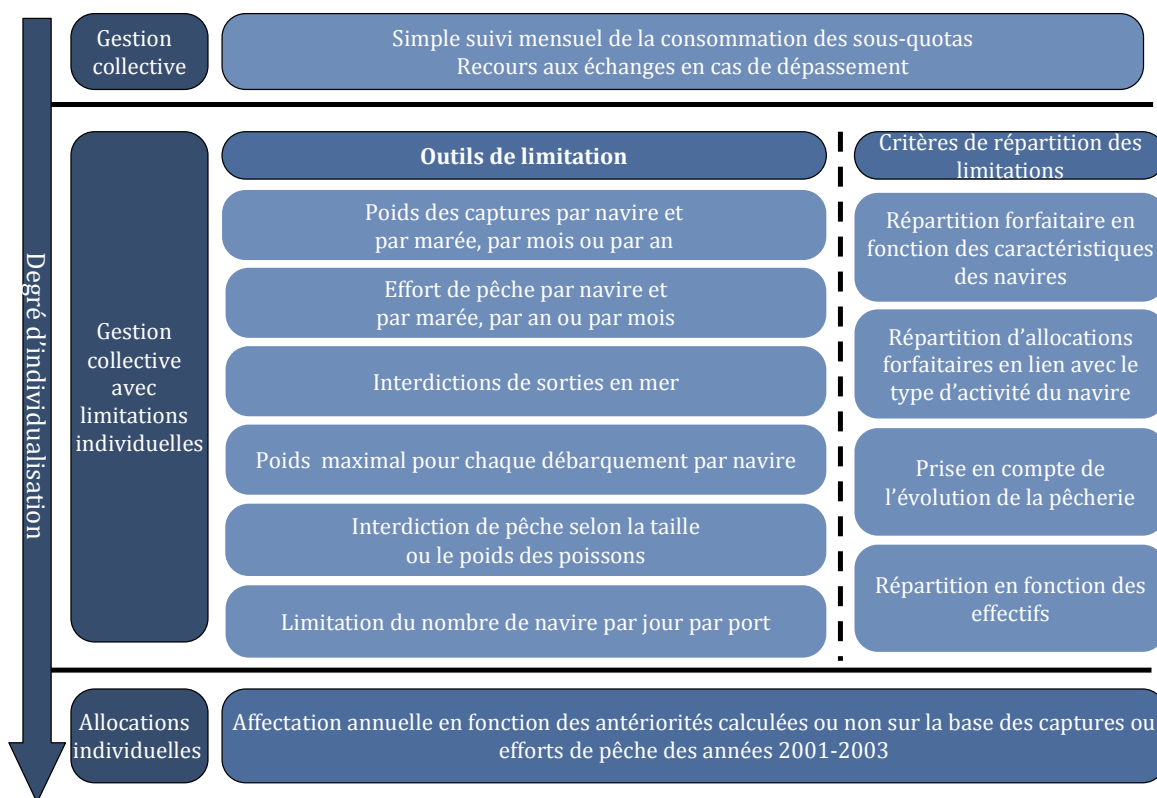
- ◆ d'une part, les OP pratiquent toutes à des degrés divers la gestion collective, mais toutes ne recourent pas à l'allocation individuelle telle que définie ci-dessus ;
- ◆ d'autre part, la quasi-totalité des OP a également mis en place un système de gestion hybride des sous quotas. **Cette « gestion hybride » consiste à appliquer des limitations individuelles dans le cadre de la gestion collective** : ces limitations sont applicables à des groupes de navires ou à tous les navires, sans individualiser les limitations (cf. schéma ci-dessous).

Les OP affirment en fait avoir adopté une gestion collective pour les sous quotas peu ou pas tendus et individualisent à des degrés divers leur gestion en fonction de la tension sur la ressource.

⁸⁰ Selon les dispositions de l'arrêté de 26 décembre 2006, les quotas de captures et les quotas d'effort de pêche peuvent être répartis chaque année en sous quotas par la DPMA ; ils le sont en revanche obligatoirement lorsque le niveau de consommation national dépasse 70 % l'une des trois années précédant l'année de répartition.

⁸¹ Cet arrêté a fixé le nouveau cadre de gestion des droits de pêche : il a défini les modalités de mise en œuvre de la loi d'orientation pour la pêche de 1997, qui a fixé les critères relatifs à la répartition des quotas entre les OP, les navires et les groupements de navires.

Graphique 5 : Pratiques de gestion des sous quotas par les OP



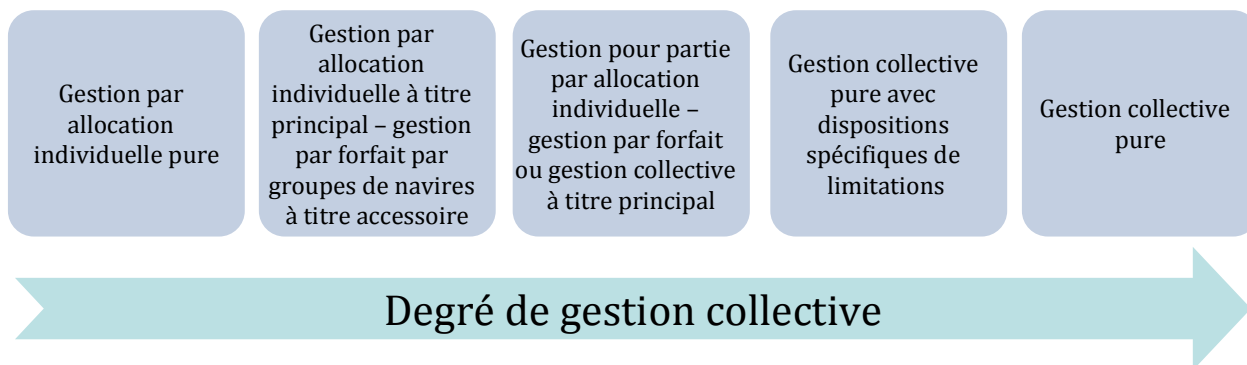
Source : Mission.

L'étude menée par Ifremer sur les modes d'organisation des OP, parallèlement à celle de la mission, permet de mesurer le recours effectif à des mesures de gestion individuelle. Il en ressort que, **en 2010, 16 %⁸² des sous quotas des OP étaient gérés sous la forme de limites individuelles par navires**, dans principalement six OP. Ces sous quotas étaient essentiellement ceux de sole, de merlu, de lieu noir, de cabillaud et de maquereau.

Les choix qui s'offrent à elles en matière de gestion des sous quotas ne doivent cependant pas occulter le caractère limité des ressources humaines et matérielles des OP, qui ne peuvent en toute hypothèse pas toujours assumer une gestion individuelle pour l'ensemble des sous quotas. Face à la pression sur les stocks, les OP ont de ce fait adopté des modes de gestion très variables. Le recours à chaque mode de gestion (allocation collective pure, gestion hybride, gestion après allocations individuelles) n'est ainsi pas le même selon les OP.

⁸² Soit 57 000 tonnes débarquées représentant 21 % des débarquements en valeur (166 M€) en Atlantique.

Graphique 6 : Coexistence de modes de gestion au sein d'un OP



Source : Mission.

Par ailleurs, le recours récurrent à des modes de gestion individuelle n'est pas sans susciter des difficultés pour les OP. Elles sont de trois ordres :

- ◆ la gestion individuelle déconnectée des antériorités se heurte parfois à la **réticence de certains adhérents** qui disposent d'antériorités en quantité et considèrent que la gestion individuelle leur est défavorable. Elle implique alors de disposer de pouvoirs de sanctions suffisamment incitatifs ;
- ◆ la gestion individuelle n'est pas sans faire peser sur l'OP **de fortes contraintes administratives** car le suivi nécessite d'être effectué très régulièrement et est plus complexe que la gestion collective. Pour les espèces les plus tendues, l'enjeu est de consommer le quota au maximum : la gestion individuelle nécessite donc de réallouer rapidement les quotas individuels laissés libres par les aléas de certains navires (pannes, changement de métier...). Ce suivi implique des coûts administratifs élevés ;
- ◆ il existe des risques importants de différences de modalités de gestion, plus ou moins contraignantes, au sein d'un même port, en fonction de l'OP d'adhésion du pêcheur, ou de son absence d'adhésion, ce qui est générateur de tensions.

2.5. Les OP ont également des pratiques inégales de contrôle et de sanction de la surconsommation de la ressource par leurs adhérents

- ◆ **Les modalités pratiques du suivi des consommations varient largement d'une OP à l'autre.** Les niveaux de contrôle et de suivi peuvent être classés en trois catégories :
 - plusieurs OP se limitent à ne suivre qu'une source de données, comme les journaux de bord : le positionnement de ces OP en matière de contrôle intervient plutôt en aval de la consommation et ne permet pas d'anticiper les dépassements ;
 - plusieurs OP croisent l'ensemble des sources de données (journaux de bord papier, électroniques, RIC, données de la DPMA) et saisissent ces données dans un applicatif informatique spécialement développé pour les besoins de l'OP ;
 - certaines OP individualisent ce suivi sur un nombre limité d'espèces tendues.

En revanche, faute de moyens, rares sont les OP à dépêcher dans les halles à marée des contrôleurs qui s'assurent directement du poids des débarquements.

Ces multiples recoupements sont sources d'incertitudes et d'erreurs, de l'aveu même de certaines OP.

- ◆ De plus, **les modalités de sanctions peuvent être variables entre les OP ;**

Les statuts des OP confient au Conseil d'administration la faculté de sanctionner l'adhérent⁸³. L'étude des réponses aux questionnaires transmis par la mission aux OP permet de considérer que le recours effectif aux sanctions reste variable mais limité. Elle montre également que les OP recourent de manière générale à un rappel verbal avant d'avertir puis de sanctionner. **Le caractère d'automatisme des sanctions n'est donc pas systématiquement assuré et la diversité des modalités des sanctions individuelles et collectives ne garantit pas une lisibilité et une prévisibilité suffisante du système.**

2.6. Même si l'État choisit de ne pas mettre en place un système de QIT, le système actuel de répartition et de gestion de la ressource devrait donc évoluer

La gestion collective s'inscrit bien dans les évolutions du système communautaire de limitation de l'effort de pêche, car elle permet une gestion commune des quotas de captures et d'efforts, ce que ne garantit pas un système de QIT. Certaines OP ont par ailleurs fait la preuve de leur capacité à intégrer sur le long terme les préoccupations environnementales dans leurs modalités de gestion de la ressource, ce que ne garantit pas forcément une démarche individuelle.

Toutefois, les éléments exposés précédemment soulignent certaines limites du système actuel de gestion de la ressource du littoral Atlantique :

- la persistance d'un secteur hors OP, dont le suivi de la consommation est difficile, affaiblit le pilotage par l'État et crée des tensions entre producteurs ;
- le développement non maîtrisé et non souhaité d'un marché implicite des antériorités à travers les cessions de navires nuit à la clarté des transactions (risque d'investir avec une surcote dans des navires pourtant dénués d'antériorités du fait de l'absence d'un protocole de transfert) et génère une inégalité intergénérationnelle ;
- la tension sur la ressource, qui a tendance à s'accroître, ne peut plus laisser l'État dans la position de « facilitateur », plutôt que de régulateur (comme en témoigne l'absence d'effectivité de l'expérimentation sur les quotas individualisés ou l'absence de transmission de certains plans de gestion par certaines OP) ;
- la faible maîtrise par l'Etat des politiques de gestion de la ressource des OP et de la réalité de leur action en matière de contrôle de leurs adhérents est problématique sur le long terme, dans un contexte de délégation importante de prérogatives publiques.

Face à ces limites, **la mission considère que le recalcul des antériorités des producteurs, parfois évoqué par ses interlocuteurs pour rétablir les équilibres entre OP ne constitue pas une solution pertinente pour le secteur**, pour plusieurs motifs principaux :

- ce recalcul nécessiterait de longs délais de mise en œuvre, sans visibilité sur ses résultats, alors même que l'accroissement de la tension sur la ressource nécessite de préciser dès aujourd'hui les objectifs de la politique française de la pêche en la matière ;
- il ne serait pas pérenne : il impliquerait d'être renouvelé à échéances régulières, sauf à utiliser un système « glissant » de références historiques qui présente le double désavantage d'être très consommateur en temps et en moyen et de favoriser la « course au poisson » et l'irrespect des limitations de capture ;

⁸³ En cas de violation grave, le Président peut lui-même infliger la sanction.

Rapport

- il freinerait le mouvement de rapprochement actuellement en œuvre entre les OP, dans l'attente des résultats définitifs.

D'autres voies doivent être recherchées pour répondre à cette problématique et sont évoquées plus loin.

Le maintien d'un système de gestion collective doit par ailleurs prendre en compte la nécessité de s'assurer que ce cadre peut également viser les avantages reconnus à un marché de QIT, parmi lesquels on retiendra notamment : la valorisation économique des captures au long de l'année, l'amélioration de la rentabilité individuelle, l'accès à des facilités de financement des investissements par des garanties auprès des banques et l'optimisation des capacités de capture face à la ressource disponible, indépendamment de toute aide publique.

Les risques économiques précédemment exposés, ainsi que les travaux menés par la mission sur les effets potentiels de la mise en place de QIT sur le littoral Atlantique français amènent la mission à conclure qu'il faut aujourd'hui définir une « politique choisie » en matière de gestion de la ressource.

Le système de gestion des quotas laitiers fournit des éléments de réflexion utiles. Fondé sur des allocations individuelles, attachées au foncier, il a permis à l'État, notamment grâce à une réserve de droits qu'il a constituée, de conduire une politique publique explicite⁸⁴ et de veiller en permanence à la pleine utilisation du quota national à travers un système de réallocation gratuite en cours de campagne et de redistribution de la réserve précitée.

En revanche, ce système est largement administré par l'État. La mission considère que ce choix d'administration n'est pas transférable au secteur de la pêche, qui présente de nombreuses différences avec le secteur du lait : il fait intervenir des produits très variés, dont la disponibilité est incertaine et variable dans le temps, et une multiplicité de métiers exigeant une gestion fine au quotidien.

Par ailleurs, l'Etat français s'est inscrit de longue date, notamment avec le souci de favoriser une gestion de la ressource qui intègre les enjeux de commercialisation, dans une démarche de gestion collective déléguée aux OP qu'il convient de consolider.

3. Le cadre collectif actuel devrait faire l'objet d'évolutions significatives tout en tirant parti des aspects positifs du système de QIT

La mission considère que la mise en place d'un système de QI à gestion collective (QIA)⁸⁵ ne présente ni les avantages d'un système de QIT, ni ceux de la gestion collective déléguée aux OP.

Le scénario d'introduction des QIA correspondrait à une généralisation de la gestion individuelle, effectuée à partir des antériorités, que certaines OP ont déjà développée sur un nombre limité de couples espèce/zone tendus. Dans ce schéma, la DPMA serait toujours en charge d'effectuer la répartition des quotas par couple espèce/zone, c'est-à-dire de définir, au vu du TAC décidé au niveau communautaire, quelles sont les quantités ouvertes à la pêche pour les producteurs hors OP, cette mission relevant en revanche obligatoirement du rôle de

⁸⁴ Péréquation entre les territoires, aides aux nouveaux entrants, soutien aux entreprises dont la rentabilité est la plus faible ou soumises à des obligations de réorientation de leur activité, modernisation de l'outil professionnel, etc.

⁸⁵ Souvent appelé par ailleurs système de QIA (quotas individuels administrés).

l'OP pour ses adhérents. Il s'agit d'un modèle qui a été mis en œuvre par la DPMA sur un nombre limité d'espèces, dans le cadre d'une expérimentation diligentée en 2010 et 2011⁸⁶.

L'analyse effectuée par la mission sur ce schéma d'évolution la conduit à conclure à la non-pertinence du mécanisme, pour plusieurs motifs principaux :

- ◆ **ce mécanisme ne présente pour les producteurs ni les avantages d'un système de QIT, ni celui de la gestion collective déléguée aux OP ;**
 - l'absence de transférabilité limite les effets économiques attendus d'un système de QIT, notamment celui de la réduction de la surcapacité ;
 - elle ne permet par ailleurs pas de répondre pas aux besoins de garantie des producteurs, en l'absence de valeur explicite susceptible d'être portée au bilan et d'être offerte en garantie aux prêteurs ;
- ◆ **il fige l'activité de gestion de la ressource des OP, en limitant leurs possibilités d'action au cours de l'année ;**

Il ne permet pas, par exemple, de s'assurer que la gestion de la ressource permettra effectivement une conjonction entre mesures d'effort et de captures et autorisations. Or, la délégation de la gestion de la ressource aux OP repose essentiellement sur la conviction qu'elles disposent de la capacité de la gérer au mieux du fait d'une connaissance fine de leurs secteurs géographique (zone de pêche) et professionnel (types de métiers, taille des navires, longueur des marées) ;

- ◆ **il ne répond pas aux besoins de liquidité entre les OP et ne résout pas la question de la transférabilité implicite des antériorités** déjà évoquée ci-dessus (il risque même de l'accroître, en l'absence de cadre juridique spécifique) ;
- ◆ **il ne répond que partiellement à la problématique du secteur hors OP**, même s'il permet effectivement de faire un suivi individualisé de leur consommation. Il risque cependant de créer de fortes tensions lors de sa mise en œuvre initiale, les hors OP disposant d'une faible part des antériorités, parfois très éloignée de l'activité de pêche actuelle de ces navires (notamment certains chalutiers du nord de la France) ;
- ◆ **dans une hypothèse de QIA non systématisés, se poserait pour l'État la question de sa capacité à gérer directement un système très diversifié** (quelles espèces ? quel territoire ? quelle durée ? etc.), dans des proportions comparables à celles déjà évoquées ci-dessus dans un scénario de QIT ;
- ◆ **l'échec de l'expérimentation mise en place en 2011 souligne les réticences et les difficultés matérielles de mise en place de ce mécanisme**, tant pour les services de l'État que pour les OP ;
- ◆ **enfin, les expériences étrangères exposées ci-dessus montrent que l'individualisation présente des risques de création d'une transférabilité de fait non régulée**, et débouche systématiquement sur la reconnaissance de la transférabilité.

Ceci étant, dans l'hypothèse où cette orientation serait *in fine* maintenue, la mission souligne dès à présent que certaines de ces problématiques pourraient être résolues à l'aide des propositions d'évolution proposées ci-dessous dans le cadre d'amélioration de l'existant.

⁸⁶ Décret no 2010-315 du 22 mars 2010, relatif à l'expérimentation de la fixation de limitations individuelles des captures et de l'effort de pêche ; arrêté du 22 septembre 2010 établissant les modalités de mise en œuvre du décret no 2010-315 du 22 mars 2010 ; circulaire d'application DPMA/SDRH/C2011-9610 du 22 mars 2011.

Au regard des différents constats précédemment exposés, la mission considère que la politique publique en matière de gestion de la ressource et de la flotte de pêche devrait poursuivre les trois objectifs ci-après, qui garantiraient à la fois les producteurs, leurs OP et qui conforteraient le rôle de régulation de l'État⁸⁷ :

- la résolution des difficultés actuelles de la gestion collective ;
- la sécurisation économique des producteurs et la dynamisation du renouvellement du secteur ;
- la clarification et le renforcement du rôle de l'État.

3.1. Les pistes de résolution des difficultés actuelles de la gestion collective

◆ **Axe n°1 : favoriser l'adhésion des navires du secteur hors OP aux OP ;**

Le droit communautaire établit le caractère volontaire de l'adhésion aux organisations de producteurs. S'orienter vers une obligation d'adhésion est une piste vaine. Pour le secteur hors OP, un dispositif innovant peut toutefois être introduit afin de favoriser l'adhésion des producteurs hors OP aux OP, sans la rendre obligatoire :

- les antériorités des navires hors OP qui s'engageraient à entrer en OP seraient recalculées sur la base de données objectives⁸⁸ ;
- une partie de la réserve nationale pourrait leur être affectée en contrepartie de leur entrée dans une OP.

Selon les simulations effectuées par la mission, si cette partie s'élevait à 20 % des réserves nationales de capture et d'effort, cela représenterait un accroissement conséquent des capacités de pêche des navires hors OP, de près d'un tiers (33,0 %) par rapport aux antériorités totales actuelles du secteur hors OP⁸⁹.

Le bénéfice de ce dispositif serait exclusivement soumis à condition d'adhésion à une OP, associée à l'obligation de rester adhérent à celle-ci pendant une période de cinq années minimum. Cette possibilité serait ouverte pour une durée limitée.

Pour les navires hors OP qui ne souhaiteraient pas entrer en OP, ou qui sortiraient dans les cinq ans de leur engagement d'adhésion, les antériorités des allocations individuelles resteraient calculées selon les modalités prévues par l'arrêté du 26 décembre 2006.

◆ **Axe n°2 : accroître la capacité d'action des OP vis-à-vis de leurs adhérents ;**

A l'issue d'une étude réalisée par la direction des affaires juridiques (DAJ) du ministère des finances, il apparaît que le droit existant en matière de sanctions applicables par les OP à leurs adhérents en cas de manquement aux règles de gestion des sous quotas n'est pas, en soi, insuffisant : **les OP peuvent juridiquement sanctionner leurs adhérents lorsque ces derniers contreviennent à leurs obligations en matière de gestion des quotas.** Deux types de sanctions pourraient toutefois poser problème, en droit :

⁸⁷ A noter que la mise en application de ces différents objectifs impliquera nécessairement la réécriture d'une partie des dispositions de l'arrêté du 26 décembre 2006, ainsi que leur réévaluation dans la hiérarchie des normes.

⁸⁸ En utilisant par exemple une validation croisée à l'aide des journaux de bord et d'une comparaison avec d'autres navires déjà en OP, de localisation, de métier et de taille comparable.

⁸⁹ Composée de 5 635 tonnes affectées aux navires et de 1 064 tonnes provenant de la réserve hors OP, au 1^{er} janvier 2012.

Rapport

- les **saisies de produits** constituent des atteintes portant sur les biens et un doute subsiste quant à la légalité de l'imposition de saisies aux adhérents qui manqueraient aux règles de gestion des sous quotas. Le doute ne pourrait être définitivement levé que par l'inclusion dans l'article L. 912-12-1 d'une référence aux saisies ;
- la **possibilité d'exclure un membre** qui ne respecterait pas ses obligations figure dans les statuts, soit dans le même article que celui relatif aux sanctions, soit de manière séparée. Cette faculté d'exclusion, qui ne devrait être définitive qu'en cas de récidive, peut se justifier dans le cadre d'une adhésion volontaire, dans la mesure où les conditions relatives à l'agrément des nouveaux membres ne seraient plus respectées. Compte tenu des conséquences attachées à cette sanction, elle pourrait toutefois figurer dans le code rural et de la pêche maritime.

◆ **Axe n°3 : favoriser le rapprochement des OP ;**

Le rapport de 2009 du CGAAER⁹⁰ sur les organisations de producteurs faisait état, tout comme celui plus récent du député Louis Guédon⁹¹ sur la pêche française, de la nécessité pour les OP de se regrouper, par fusion ou sous toute autre forme (GIE, coopérations thématiques), afin notamment d'accroître leurs moyens d'actions. Ce mouvement est déjà engagé. Trois éléments relevés par la mission militent pour l'intensifier et viser la création d'une OP par « façades » maritimes (Golfe de Gascogne, Bretagne et Manche-Mer du Nord) :

- **la réduction tendancielle des TAC**, notamment sur les quotas sensibles, entraîne le développement de mesures de gestion individuelle. Le suivi de ces mesures nécessite le développement de compétences spécifiques et de systèmes d'information à même de permettre à l'OP de détecter les dépassements. La mutualisation des ressources est à ce titre un moyen de dégager des ressources pour ce type d'activité ;
- la tension croissante sur les sous quotas rend nécessaire l'augmentation de la taille des OP pour assurer **la liquidité des échanges** ;

L'étude chiffrée menée par la mission sur les échanges réalisés au plan national entre 2008 et 2011 montre que l'augmentation de la taille des OP permet d'améliorer la liquidité des OP en matière de quotas et d'avoir un recours moindre à l'échange en proportion de leur taille⁹². La variété et la quantité de quotas disponibles augmente, réduisant les incertitudes liées à l'insertion dans les échanges entre OP.

- concentrée sur un faible nombre d'acteurs, **elle permettrait à terme à l'État français d'avoir une réflexion sur une gestion optimale des pêcheries**, concernant notamment l'adéquation entre capacités de pêche et ressources.

Les constats effectués par la mission montrent également que la contrainte principale pesant sur les producteurs est le niveau des sous quotas, notamment sur les espèces tendues. **L'incitation au rapprochement des OP par façade pourrait donc être fondée sur une bonification du niveau des ressources disponibles.**

Une partie des antériorités en réserve au niveau national serait d'ores et déjà consacrée à l'intégration des navires hors OP aux OP (par exemple 20 % dans le scénario exposé ci-dessus). Il pourrait toutefois être envisagé de consacrer l'autre partie des réserves nationales d'antériorités aux OP sous forme de « **prime à la fusion** », à deux conditions cumulatives :

- la prime à la fusion ne serait versée qu'au **terme du rapprochement** entre deux OP d'une même façade maritime ;

⁹⁰ Rapport CGAAER n° 1777 de février 2009, « La contribution des organisations de producteurs au renforcement de l'amont de la filière pêche ».

⁹¹ « Vouloir une politique de la pêche pour la France », mars 2011.

⁹² Même si les échanges entre les OP membres d'une même façade ne résoudraient pas complètement le sujet.

Rapport

- les OP fusionnées réaliseraient un **nombre minimal de contrôles au débarquement** (exprimé en pourcentage du nombre de débarquements des adhérents à l'OP fusionné dans l'année), afin de garantir que la fusion a bien permis une montée en gamme à l'issue de la fusion en termes de gestion et de contrôle de la ressource.

Lors de la réalisation de chacune de ces fusions, il pourrait donc être affecté à la nouvelle entité un montant correspondant à 10 % des réserves nationales, soit au maximum 80 % de ces réserves. Selon les simulations effectuées par la mission, il s'agirait là de volumes fortement incitatifs pour les plus petites OP, notamment du Golfe de Gascogne, une prime de ce type représentant de 5 % à 42 % de leurs antériorités totales actuelles (antériorités des navires membres de l'OP et réserve de l'OP additionnées).

Outre le caractère d'incitation au rapprochement des OP, cette mesure permettrait donc également à ces OP d'acquérir une ressource complémentaire sans devoir recourir à un recalcul des antériorités définies dans l'arrêté du 26 décembre 2006 (cf. ci-dessus).

◆ **Axe n°4 : veiller à ce que la consommation du quota national soit durablement garantie et équitablement valorisée ;**

A l'instar des objectifs qui ont poursuivis dans la politique laitière, il conviendrait d'assurer une consommation optimale du quota national, notamment dans les situations de surconsommation dans certaines OP et de sous consommations dans d'autres (cf. 2.1 ci-dessus).

Pour cela, il conviendrait de formaliser la possibilité pour l'État de réaffecter des sous quotas insuffisamment consommés. Ce dispositif toucherait indifféremment les espèces soumises ou non soumises au dispositif de flexibilité interannuelle, avec toutefois des modalités pratiques différenciées.

En cas de sous-consommation, les sous quotas pourraient être réaffectés par l'État à des OP en tension sur les couples espèce/zone concernés. Pour les espèces soumises à flexibilité interannuelle, le différentiel entre la consommation totale de l'année et 90 % du sous-quota pourrait faire l'objet du même traitement par l'État.

Cette réaffectation⁹³ serait effectuée en cours d'année (dans les situations de sous consommation manifeste d'un stock tendu), en fin d'année (les mesures actuelles de régularisation de fin d'année seraient donc maintenues) ou en début d'année suivante (après l'exercice de régulation de fin d'année entre les OP et avec le secteur hors OP).

Afin de limiter le caractère discrétionnaire d'une telle mesure, trois conditions devraient être réunies avant application de la redistribution :

- cet examen devrait résulter expressément de la demande d'une OP ayant un intérêt à agir, c'est-à-dire pouvant justifier d'un besoin particulier sur une espèce stratégique pour elle et d'une incapacité à réaliser un échange avec une autre OP lui permettant de couvrir ce besoin ;
- les critères de sous consommation seraient définis par les textes, ainsi que la qualification de stocks tendus (en fonction du taux de consommation annuel moyen de la dernière année complète de référence, par exemple), afin de limiter l'action de l'État aux situations de réels besoins ;

⁹³ Qui pourrait donc également inclure la part des sous quotas annuels non consommés à l'issus d'échanges intra-européens réalisés par ou avec l'accord de la DPMA.

Rapport

- **l'avis d'un conseil consultatif**⁹⁴ (dont la composition nécessiterait d'être définie avec les différents acteurs de la pêche, afin d'en assurer la légitimité) serait requis avant prise de décision par le ministre des pêches. Cet avis pourrait par exemple s'appuyer sur le bon respect, ou non, de simulations de consommations transmises par les OP en début d'année sur les stocks les plus tendus.

Dans un premier temps, il conviendrait en toute hypothèse de favoriser la transparence sur les niveaux de consommations mensuels des OP et du secteur hors OP, ainsi que sur les échanges réalisés. Un accès plus ouvert et plus immédiat à ces informations (par exemple à travers l'application ouverte aux OP⁹⁵) permettrait de limiter les réactions de défiance qui caractérisent parfois les OP entre elles, du fait essentiellement d'un niveau d'information insuffisant sur les pratiques de consommation et d'échange des autres OP.

3.2. La sécurisation économique des producteurs et la dynamisation du renouvellement du secteur

◆ **Axe n°5 : sortir de l'ambiguïté concernant la transférabilité des antériorités ;**

Comme exposé ci-dessus, les OP ont recours à des pratiques divergentes en matière de protocoles de transfert, ce qui contribue à affaiblir le lien existant entre les antériorités et le navire (puisque, sans signature de protocole, les antériorités sont mises en réserve dans l'OP d'origine) et n'offre pas une garantie juridique suffisante aux propriétaires de navires de pêche.

L'arrêté du 26 décembre 2006 (article 10) devrait donc être modifié afin de **systematiser le transfert des antériorités**⁹⁶ **lors des cessions de navires** (sauf avis contraire du cédant et du cessionnaire) et de supprimer les cessions d'antériorités partielles.

◆ **Axe n°6 : favoriser l'entrée dans l'activité des pêcheurs en première installation ;**

Afin de résoudre le facteur d'inégalité intergénérationnelle décrit au 2.2 ci-dessus, **l'introduction d'un prélèvement de l'État lors de chaque transfert de navires avec ses antériorités est proposée afin de constituer une réserve permettant de conduire en particulier une politique d'installation.**

Au regard des simulations effectuées par la mission à partir des cessions de navires intervenues entre 2006 et 2008, il apparaît qu'un taux de prélèvement compris entre 10 % et 20 % pourrait être appliqué au bénéfice de cette action⁹⁷.

Concernant les cessions d'antériorités susceptibles d'intervenir entre OP à partir de leurs réserves propres, en tenant compte du taux moyen proposé ci-dessus pour les transferts de navire avec antériorités, il pourrait être envisagé d'appliquer une retenue comprise entre 5 % ou 10 % sur chacun des flux constatés, ce qui constituerait un taux de prélèvement global approchant, dans l'hypothèse d'échanges d'égale valeur. Ce mécanisme aurait donc pour effet de prélever les deux parties, cédante et cessionnaire.

⁹⁴ On pourrait également imaginer que ce Conseil se réunisse obligatoirement à la fin de chaque trimestre, afin de donner un avis sur les taux de consommation des espèces stratégiques évoquées ci-dessus.

⁹⁵ Le système d'information des OP (SIOP).

⁹⁶ Antériorités de quotas de capture et d'effort, et éventuellement autorisations.

⁹⁷ Un taux dégressif ou un abattement forfaitaire pourraient par ailleurs être envisagés, afin d'éviter de prélever des volumes trop faibles, peu susceptibles de réemploi et générateurs de contraintes administratives supplémentaires non proportionnés avec les enjeux de l'opération de cession concernée.

Rapport

La ressource nouvelle issue du prélèvement opéré pour chaque transfert d'antériorité pourrait être réallouée gratuitement aux pêcheurs en première installation, afin de leur permettre d'accéder à moindre frais à la ressource⁹⁸. Afin d'éviter la patrimonialisation par l'État de ces antériorités de la réserve nationale, celles-ci devraient être réattribuées aux nouveaux entrants aussi rapidement que possible. Cette allocation serait réalisée après présentation d'un dossier conjoint établi par le producteur et son OP d'appartenance (l'adhésion à une OP constituant une condition *sine qua non* d'obtention de l'aide).

Dans le cadre de cette demande, l'OP d'appartenance du nouveau producteur (ou du producteur qui souhaiterait réorienter notablement son activité) devrait également s'engager, dans les mêmes conditions que l'État, à affecter une partie de sa propre réserve à son nouvel adhérent (pour les antériorités « non gagées » qui la composent, ce qui supposera au préalable un important travail de « fléchage » des antériorités détenues en réserve par les OP), les antériorités étant affectables en fonction de son profil de pêche déclaré. Là encore, le bénéfice de ces dispositifs serait soumis à l'obligation de rester adhérent à l'OP d'appartenance pendant une période de cinq années minimum. Pour les navires qui sortiraient dans les cinq ans de leur engagement d'adhésion, les antériorités attribuées par l'Etat seraient retirées au navire bénéficiaire et réaffectées à la réserve nationale.

◆ **Axe n°7 : offrir une garantie particulière au producteur-investisseur ;**

Le système français de gestion de la ressource offre moins de garanties individuelles aux producteurs qui souhaiteraient investir ou moderniser leurs navires qu'un système de QIT (inscription à l'actif d'un incorporel, garantie d'activité offerte aux prêteurs). Afin de pallier cette insuffisance, il conviendrait de donner juridiquement aux OP la possibilité d'offrir une garantie de stabilité⁹⁹ (par un engagement d'allouer sur une période pluriannuelle un pourcentage réservé du sous-quota alloué annuellement à l'OP) aux pêcheurs qui réalisent des investissements de réorientation ou de modernisation. Il s'agirait ici d'une allocation individuelle provisoire, accordée par exemple sur la durée d'amortissement de l'investissement, qui serait juridiquement opposable à l'OP par les producteurs qui en bénéficieraient.

3.3. La clarification et le renforcement du rôle de l'État

◆ **Axe n°8 : définir plus explicitement les devoirs des OP ;**

En dépit de l'obligation légale prévue à l'article 16 bis du décret n°90-94 du 25 janvier 1990¹⁰⁰, le niveau d'information de la DPMA sur la politique d'allocation (réserves d'antériorités) et de gestion de la ressource reste notablement insuffisant, tout comme la fiabilité des modalités de contrôle sur l'activité de pêche de leurs adhérents retenues par les différentes OP ou le nombre, la nature et la portée des sanctions des infractions appliquées par les OP.

En revanche, les obligations relatives à l'envoi mensuel de données de captures des navires membres et aux entrées/sorties de navires des OP sont mieux respectées, ce qui s'explique pour partie par des seuils différenciés (80 ou 90 %) de fermeture en fonction du respect ou non de leurs obligations par les OP.

⁹⁸ Il s'agit d'une pratique déjà mise en œuvre au Danemark, notamment.

⁹⁹ Elle ne porterait bien entendu pas sur un tonnage annuel de sous quotas mais sur un pourcentage fixe du sous quota affecté annuellement à l'OP, par stock, en fonction des antériorités dont elle dispose.

¹⁰⁰ Décret n°90-94 du 25 janvier 1990 pris pour l'application du titre II et du titre IV du livre IX du code rural et de la pêche maritime.

Pourtant, la délégation de gestion accordée par l'État aux OP n'est pas anodine : elle consiste à leur transférer des prérogatives importantes de protection de la ressource, avec une finalité environnementale particulièrement marquée et impliquant transparence et équité vis-à-vis des adhérents. Ce transfert, qui se justifie pleinement par des motifs de compétences techniques, de capacité d'action et d'acceptabilité par les producteurs, ne peut donc se concevoir qu'en contrepartie d'un niveau d'information fiable et régulièrement mis à jour de leur action par les OP. En d'autres termes, celles-ci doivent justifier de leur capacité à mener à bien leur mission et de l'effectivité et de la pertinence des mesures appliquées.

Des règles complémentaires de transparence devraient être formalisées et mises en place auprès de toutes les OP en charge de la gestion de sous quotas de capture et d'effort. Complémentaires aux plans de gestion évoqués ci-dessus, dont le contenu exact et la forme devraient par ailleurs être précisés, ces règles porteraient notamment sur :

- la nature, le nombre et les suites données aux contrôles qui devraient être effectués annuellement par les OP sur leurs producteurs ;
- et les moyens humains et matériels affectés à cette mission.

◆ **Axe n°9 : renforcer le rôle de l'État en matière de gestion de la ressource ;**

- En premier lieu, afin de permettre à l'État de mettre en place les différences mesures d'incitation exposées ci-dessus, **la capacité actuelle de la réserve nationale d'antériorités devrait être augmentée** de plusieurs façons :
 - l'instauration des prélèvements sur antériorités exposés précédemment ;
 - l'affectation intégrale à la réserve nationale des antériorités libérées à l'issue de plans de sortie de flotte aidés (et non plus 50 %, comme le prévoit actuellement l'arrêté du 26 décembre 2006).
- Concernant le contrôle de l'action des OP, les règles nouvelles exposées ci-dessus devraient en outre être complétées par un régime de sanctions plus complet à l'égard des OP en cas de manquement à leurs obligations ;

Ceci pourrait, selon la DAJ, nécessiter une insertion dans la partie législative du code rural, en fonction du contenu des sanctions applicables. Afin de garantir l'application réelle de ces sanctions en cas de carence par les OP, elles pourraient être de deux types :

- des sanctions d'application systématique, comme par exemple des amendes, pour les omissions déclaratives, avec des montants initialement peu élevés mais croissant en fonction des mises en demeure adressées par l'administration ;
- des sanctions d'application « discrétionnaire », graduées en fonction de l'insuffisance constatée, qui pourraient aller de la réduction temporaire de sous quotas au retrait pur et simple de l'agrément de l'OP.

Pour améliorer le recours aux mesures de gestion individuelle au sein des OP tout en garantissant leur liberté de choix de ces mesures, il pourrait par exemple être envisagé de créer une obligation de recours à des mesures de gestion individuelle en année N+1 suite à la fermeture d'un sous quota du fait d'une surpêche en année N.

Le contrôle du respect de ces règles pourrait relever d'un organe tiers à la DPMA, comme FranceAgriMer. Si la réglementation européenne prévoit effectivement un contrôle annuel de l'effectivité de la réalisation de leur mission par les OP¹⁰¹, celui-ci est aujourd'hui assez faible et il porte principalement sur la partie « aval » du rôle des OP. Pour la partie « amont », la mission de contrôle devrait être confiée à un organisme doté des moyens et de la compétence requis. Il semble peu pertinent d'attendre de la DPMA qu'elle mène à bien cette mission, susceptible de la placer en difficulté vis-à-vis des organisations de producteurs et pour laquelle elle n'est pas dotée des moyens opérationnels.

Les services locaux et les DIRM ayant déjà en charge le suivi de l'activité des comités départementaux et régionaux des pêches, la mission propose de ce fait que ce rôle soit dévolu, par contrat fixant des objectifs et des moyens, à FranceAgriMer, dont les services sont déjà très au fait du mode de fonctionnement des organisations de producteurs dans le secteur agricole.

◆ **Axe n°10 : mieux prendre en compte la thématique des sous quotas dans le contrôle des pêches ;**

La mission n'avait pas pour objet de vérifier l'efficacité des autorités de contrôle dans leur activité¹⁰². Elle a pu relever plusieurs points forts au regard de la thématique des sous quotas, parmi lesquels le rôle stratégique du CNSP dans le ciblage des contrôles, l'efficacité du contrôle en mer (au regard du nombre de contrôles effectués et du taux d'infractions relevées) et la mise en œuvre accrue de contrôles internationaux (JDP, collaboration bilatérale avec certains pays) sur les espèces soumises à plans pluriannuels.

A l'issue de ses travaux, trois axes principaux d'amélioration ressortent toutefois :

- les données de consommation devraient reposer sur une source unique et entièrement dématérialisée, celle des JBE pour les plus de 12 mètres ; les données issues de l'application SACROIS intervenant ensuite au titre de la validation de ces données déclaratives, dans un objectif de ciblage des contrôles, notamment. Il importe donc d'accélérer le déploiement des JBE, pour tous les navires de plus de 12 mètres. Pour les navires de moins de 12 mètres et les quelques navires de plus de 12 mètres exemptés de JBE, la télé-déclaration quotidienne des journaux de bord papier et fiches de débarquement pourrait être expérimentée dans un premier temps, avant d'envisager un déploiement plus complet à terme ;
- l'application SATI 2 devrait intégrer des éléments utiles et précis pour qualifier et suivre les infractions relatives à la thématique des sous quotas ;
- le CNSP devrait disposer de tous les éléments nécessaires à sa bonne information sur les consommations et les échanges de sous quotas (en veillant à maintenir un bon niveau d'information croisée, notamment en période de régularisation de fin d'année ou de dépassements).

¹⁰¹ Article 6, paragraphe 1, point b), du règlement (CE) no 104/2000.

¹⁰² Un rapport récent de la Cour des comptes porte plus spécifiquement sur cette thématique.

Rapport

A Paris, le 22 octobre 2012

L'inspecteur des finances



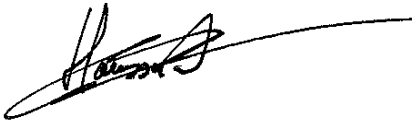
Vincent CLAUDON

L'ingénieur général des ponts, des eaux
et des forêts



Philippe FERLIN

L'inspecteur des finances



Pierre HAUSSWALT

L'ingénieur général des ponts, des eaux
et des forêts



Patrick PEIRANI

L'inspecteur des finances



Mickaël OHIER

Sous la supervision de
l'inspecteur général des finances



Rémi TOUSSAIN

Rapport

PIECE JOINTE : LETTRE DE MISSION



MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE,
DE L'ALIMENTATION,
DE LA PÊCHE, DE LA RURALITÉ
ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE,
DES FINANCES
ET DE L'INDUSTRIE

Le Ministre

Le Ministre

Paris, le **21 DEC. 2011**

Monsieur le chef de service
de l'Inspection Générale des Finances

Monsieur le vice-président du Conseil
Général de l'Alimentation, de l'Agriculture
et des Espaces Ruraux

Objet : Lettre de mission relative au nouveau cadre réglementaire pour la politique commune de la pêche (PCP) -Mise en place de concessions de pêche transférables-

Un nouveau cadre réglementaire pour la politique commune de la pêche (PCP) entre en discussion sur la base des propositions que la Commission européenne a déposées en juillet dernier. Celui-ci devrait s'appliquer à compter du 1^{er} janvier 2013.

Un des principaux outils nouveaux pour la future PCP proposé par la Commission européenne est la « concession de pêche transférable ». Cet outil qui a déjà été mis en œuvre dans plusieurs pays tels que l'Islande ou dans une moindre mesure l'Australie et présenterait, selon ses promoteurs, un certain nombre d'avantages théoriques en termes de mise en adéquation de la capacité de pêche aux ressources halieutiques disponibles ; mais il comporte également des risques importants notamment liés à la possibilité de phénomènes de concentration excessifs des droits de pêche.

Pour ces raisons, la France, comme un certain nombre d'autres États membres, a fait part de très fortes réserves concernant la mise en place d'un tel système de gestion des droits de pêche.

La France n'est pas opposée à la mise en place d'une individualisation des droits à produire dans la mesure où la gestion de ces droits demeurerait collective, notamment au travers des organisations de producteurs et sous le contrôle de l'État. Cette évolution, déjà expérimentée pour certaines espèces, nécessiterait déjà une réforme du système de gestion et de contrôle des droits à produire par l'État.

Afin de renforcer les arguments des autorités françaises dans cette négociation, il convient de poursuivre l'analyse des conséquences que pourrait avoir *in fine* la mise en

Rapport

place de concessions de pêche transférables au niveau européen ou national ; cette analyse doit permettre d'introduire en négociation tous les éléments susceptibles de mettre en évidence les risques d'un tel dispositif, en termes économiques pour le secteur de la pêche, mais aussi en ce qui concerne les systèmes de gestion et de contrôle des droits à produire des États membres.

Dans ce contexte, nous demandons à l'Inspection Générale des Finances et au Conseil Général de l'Alimentation, de l'Agriculture et des Espaces Ruraux de conduire une mission comportant un volet d'appui à la décision et à la négociation (1) et un volet d'aide à la conduite du changement (2) :

1/ Évaluer les conséquences de la mise en place d'un système obligatoire de droits de pêche individuels transférables en termes économiques pour le secteur français de la pêche.

Ce premier axe de réflexion doit permettre, au vu des expériences étrangères (Islande, Danemark, Norvège...), d'affiner la position française au regard des avantages et contraintes mis en évidence et de renforcer l'argumentaire français dans la défense de sa position de négociation au Conseil, qui vise en particulier à conserver le caractère collectif et inaliénable des ressources halieutiques. Cette position permet notamment de préserver les équilibres géographiques et économiques des pêcheries françaises.

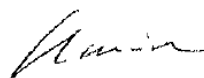
2/ Établir un schéma de mise en œuvre d'un système d'allocation et de gestion de droits individualisés à gestion collective.

Dans le cadre des expérimentations en cours de gestion collective de certains droits à produire individualisés, ce second volet de l'étude aboutira à la production d'un outil de pilotage du changement pour la phase d'adaptation du système français de gestion des pêches qui suivrait l'entrée en vigueur de la future PCP si celle-ci devait généraliser un tel système d'allocations individuelles. Cet outil proposera les jalons de mise en œuvre, sous forme d'une ébauche de calendrier et d'éléments de méthode pour une adaptation rapide et efficiente de l'organisation française de gestion des droits de pêche.

Les analyses et conclusions relatives au premier volet nous seront remises pour le 31 mars 2011 et le rapport définitif le 31 mai 2012.



Bruno LE MAIRE



François BAROIN