



MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE
ET DES FINANCES

MINISTÈRE DE L'ACTION
ET DES COMPTES PUBLICS

Contrôle général économique et financier
N°18 10 58

Rapport sur la gestion de la pêche de légine dans les Terres australes et antarctiques françaises

Etabli par

Claire LEFEBVRE SAINT-FELIX
Chef de mission de contrôle général
économique et financier

Patrick MAGHIN
Administrateur civil hors classe

Avec la collaboration de **Loïc LAISNÉ**, administrateur général, associé à l'Inspection Générale
des Affaires Maritimes

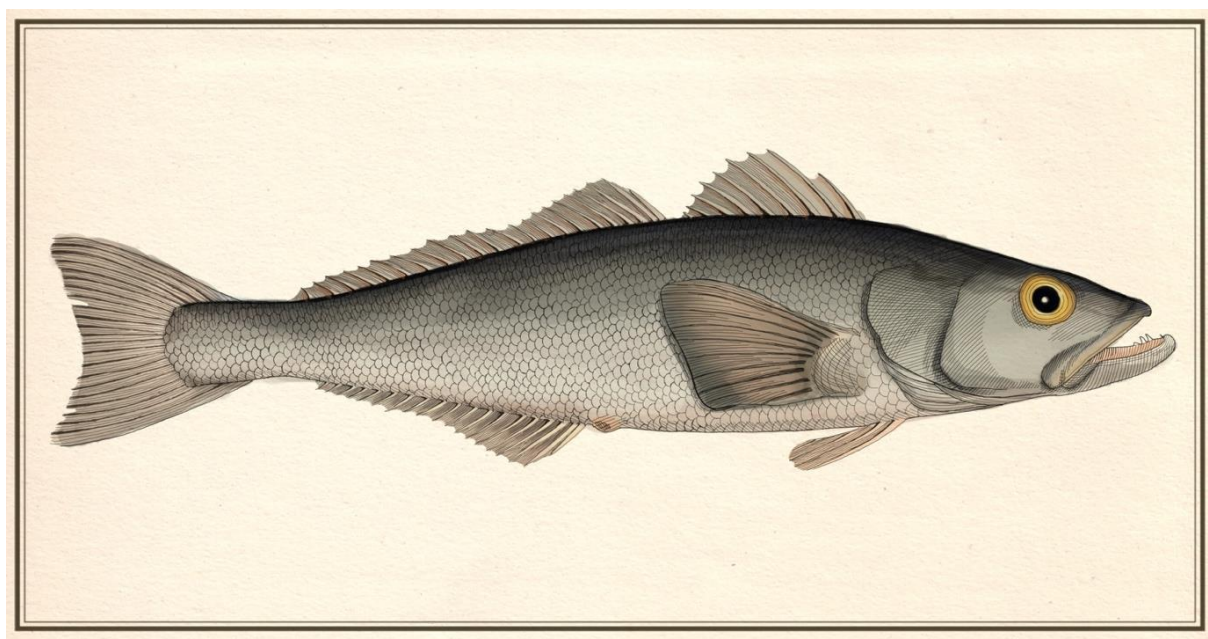
Janvier 2019



SOMMAIRE

SYNTHESE	5
INTRODUCTION	9
1. LA PECHE DE LEGINE A DE FORTES SPECIFICITES	10
1.1. Une pêche durable et particulièrement rentable	11
1.1.1. La certification « pêche durable » conditionne la rentabilité de la pêche	11
1.1.2. La rentabilité est importante, mais les résultats des entreprises sont inégaux.....	12
1.1.3. Les investissements de renouvellement des navires sont lourds	13
1.1.4. Le nombre de navires est limité et doit le rester	15
1.1.5. Les acquis en matière de gestion de l'environnement doivent être maintenus.....	17
1.1.6. Les retombées économiques sont tangibles et peuvent encore être renforcées	19
1.2. Une gestion encore trop centrée sur le court terme	20
1.2.1. Donner de la visibilité aux armateurs sur la continuité de leur activité	21
1.2.2. Définir plus clairement les conditions d'entrée dans la pêche	22
1.2.3. Garantir un quota minimal à chaque navire autorisé	24
1.2.4. Accroître les exigences sociales imposées aux armements	25
2. RESTRUCTURER LE PLAN DE GESTION POUR ORGANISER L'OUVERTURE	27
2.1 Simplifier et rendre plus lisible les critères de répartition des quotas	27
2.1.1 Rendre l'algorithme plus transparent et plus stable.....	28
2.1.2 Veiller à une prise en compte adaptée des antériorités à deux niveaux.....	28
2.1.3 Revoir les critères environnementaux pour les rendre plus stables.....	29
2-2 Mettre en place un dispositif à trois étages.....	31
2.2.1 Référencer et classer les navires pour la durée du plan de gestion.....	31
2.2.2 Une fixation triennale du TAC et du nombre de navires autorisés à pêcher	32
2.2.3 Des quotas accordés à chaque navire sur la base de critères et de pondérations clairement affichés	33
2.2.4 Un appel d'offres partiel ne serait sans doute pas une meilleure solution	35
2.3 Maintenir un appui public à la pêche de légine	36
2.3.1 Veiller à maintenir l'effort public de sécurisation de la pêche	37
2.3.2 Soutenir l'effort de recherche scientifique	37
2.3.3 S'assurer de la soutenabilité du budget des TAAF	38
Conclusion	39
LISTE DES ANNEXES	41
ANNEXE 1 : Lettre de mission.....	43

ANNEXE 2 : Liste des personnes rencontrés ou consultées	45
ANNEXE 3 : Liste des sources documentaires	48
ANNEXE 4 : Quelques expériences étrangères, et le système des quotas individuels transférables (QIT).....	49
ANNEXE 5 : Le cadre juridique, administratif et financier actuel (janvier 2019) de la pêche de légine dans les TAAF.....	52
ANNEXE 6 : Enjeux de formation maritime Réunion/Métropole	54



SYNTHESE

Les ministres ont saisi le Contrôle général économique et financier d'une demande de mission portant sur la gestion de la pêche de légine à la palangre dans les eaux des Terres Australes et Antarctiques Françaises (TAAF) afin de recueillir des propositions sur la méthodologie d'attribution des licences et les critères de répartition des quotas de pêche, qui doivent permettre d'améliorer la transparence du dispositif et la visibilité pour les armateurs (voir lettre de mission en annexe 1).

Cette pêche est, au fil des années, devenue particulièrement rentable, compte tenu de l'évolution du cours de la légine. Elle est durable, grâce à une politique prudente des autorités, conseillées par le Muséum National d'Histoire Naturelle (MNHN), qui a garanti le respect de la ressource halieutique et de l'environnement. L'effort de l'Etat a été conséquent, tant en termes de sécurisation de la pêche et de lutte contre la pêche illégale qu'en termes de recherche scientifique, et les Préfets, administrateurs supérieurs des TAAF successifs, ont veillé au respect des principes de préservation de la ressource, dans le cadre des accords internationaux souscrits par la France au sein de la Convention internationale pour la Conservation de la faune et de la flore antarctiques (CCAMLR). La gestion environnementale exemplaire de cette pêche a permis au syndicat SARPC, qui rassemble les armateurs, de recevoir la certification internationale Marine Stewardship Council (MSC), certification exigeante confirmée en décembre 2018.

Pour autant, cette gestion n'est pas totalement satisfaisante à plusieurs titres. D'une part, la pêche apparaît fermée, car, si le plan de gestion actuel prévoit des conditions d'ouverture, celles-ci sont obscures et complexes et n'ont jamais été mises en œuvre ; les procédures de sélection de nouveaux entrants et de dépôt de nouvelles demandes de participation ne sont pas clairement définies, conduisant parfois à imposer l'entrée de nouveaux acteurs sans concertation préalable. D'autre part, la méthodologie d'attribution des licences de pêche et de répartition des quotas apparaît complexe, peu transparente et n'assure pas une visibilité suffisante à des armements qui supportent de lourds investissements.

Dans ce contexte, la mission a articulé ses propositions autour de trois principes simples :

- Donner de la visibilité aux armateurs en fixant le total admissible de capture (TAC) pour 3 ans et en allongeant le plan de gestion à 6 ans ;
- Permettre l'arrivée de nouveaux entrants en mettant en place une procédure d'appel d'offres permettant de référencer des navires pour 3 (ou 6) ans et en assurant à tous une part fixe suffisante, d'au moins 500 tonnes ; cette procédure serait encadrée par une Commission de sélection, dont la composition pourrait s'inspirer de celle du Conseil Consultatif des TAAF ;
- Accroître la transparence en simplifiant les critères de répartition des quotas pour les concentrer sur l'expérience de pêche, les exigences environnementales qui doivent rester fortes et les retombées économiques qui s'évaluent notamment en nombre d'emplois.

Il ne s'agit pas pour autant de mettre en péril l'équilibre de la pêche, qui repose notamment sur les compétences des armateurs français qui l'ont construite au fil des années et ont su la rendre durable.

Malgré la forte rentabilité de cette pêche, certains d'entre eux ont en effet des fragilités, liées notamment aux investissements qu'ils ont pu faire dans d'autres pêches.

La mission propose ainsi de mettre en place dans le cadre du nouveau plan de gestion, qui sera établi par les TAAF avec l'appui de l'administrateur général des Affaires maritimes M. Loïc LAISNE, un dispositif à trois étages :

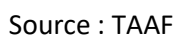
- un **appel d'offres**, mis en place sur la base d'un cahier des charges imposant des **prérequis** et fixant des critères d'évaluation, permettra tous les 3 ou 6 ans de **classer** les navires postulant à la pêche en fonction de la qualité de leur offre ;
- le Total Autorisé de Captures (TAC) sera fixé pour 3 ans et le **nombre de navires autorisés à pêcher sera fixé par arrêté interministériel pour la même durée** ;
- les **quotas** seront répartis chaque année en fonction de **critères et pondérations clairement affichés** et d'un algorithme transparent et publié ; les critères seront évalués de manière à garantir une certaine stabilité en évitant de pénaliser les armateurs qui subissent des aléas ponctuels.

La concurrence s'exercerait ainsi tous les 3 ou 6 ans sur la globalité du TAC, de manière à traiter de manière égale et équitable les candidats anciens et nouveaux à cette pêche. Aucun nouvel entrant ne pourrait intégrer cette pêche en-dehors de cette procédure.

Une telle procédure n'aurait pas nécessairement d'effet immédiat sur la pêche, dès lors que la décision serait prise de limiter à 7 le nombre de navires. Mais elle permettrait de mettre en place des bases saines permettant une ouverture et une transparence accrue.

La mission propose également d'accroître le niveau d'exigence sociale imposée aux navires immatriculés dans les TAAF, ce qui devrait en accroître les retombées économiques. Celles-ci sont en croissance d'après l'étude actualisée par l'INSEE, mais resteront limitées par le contingentement de cette pêche. Le développement d'infrastructures portuaires à la Réunion serait un atout supplémentaire. Il est d'autant plus important de maintenir une concertation étroite entre institutions publiques et privées à La Réunion.

La mission estime plus généralement qu'il importe de maintenir un fort appui public à cette pêche, en termes de lutte contre la pêche illégale comme en termes de recherche scientifique. Elle attire enfin l'attention sur le fait que le budget des TAAF devra dans les années qui viennent supporter des dépenses de financement et/ou de renouvellement des navires spécialisés (l'Astrolabe et le Marion-Dufresne) qui seront lourdes.



INTRODUCTION

Ainsi qu'il est indiqué dans la lettre de mission (annexe 1), la France a développé depuis plus de vingt ans la pêche à la légine dans les eaux des Terres Australes et Antarctiques Françaises (TAAF), à proximité des îles Kerguelen et Crozet.

Ce développement s'est accompagné d'un effort important de l'Etat sur le plan du contrôle, afin de s'opposer avec efficacité à la pêche illégale ou pirate dans les eaux des TAAF. S'agissant d'une espèce de poisson à forte valeur ajoutée pêchée dans une zone difficile d'accès et faisant l'objet d'enjeux environnementaux majeurs, l'objectif global a été d'assurer la durabilité de cette pêche dans le respect des engagements internationaux de la France, en particulier dans le cadre de la Convention sur la conservation de la faune et de la flore marines dans l'Antarctique (CCAMLR).

La pêcherie est gérée par l'administration des TAAF sous l'autorité du Préfet, administrateur supérieur des TAAF. Le rôle du Muséum National d'Histoire Naturelle (MNHN) est essentiel : il mène depuis près de trente ans un suivi scientifique rigoureux du stock de légine et propose aux TAAF des Totaux admissible de Capture (TAC) respectueux de l'état de ce stock.

Afin de parvenir à la gestion durable du stock, et pour obtenir le label Marine Stewardship Council (MSC), label qui facilite la commercialisation du poisson tout en garantissant le respect de la ressource, la Préfecture des TAAF avait élaboré en 2015 un plan triennal de gestion de la pêche. La pêche à la légine australe dans les zones économiques exclusives (ZEE) des îles Kerguelen et Crozet est actuellement encadrée par ce plan¹, dont la validité a été prolongée jusqu'en septembre 2019. Etabli par l'administration des Terres australes et antarctiques françaises (Taaf), il rassemble les prescriptions imposées aux navires, et fixe les règles de répartition des quotas entre acteurs actuels, voire futurs.

A partir de l'année 2016, la pêcherie de légine a connu d'importants remous, en particulier à la suite de l'arrivée d'un nouvel armement, contre lequel les armements déjà en place et regroupés au sein du Syndicat des Armements Réunionnais Palangriers Congélateurs (SARPC) ont déployé une intense activité de lobbying, car, à leurs yeux, cette arrivée était de nature à déséquilibrer toute l'économie de la pêche à la légine.

Devant ces difficultés et les multiples contentieux introduits par les armateurs « historiques » devant les juridictions administratives compétentes, et compte tenu aussi des forts enjeux économiques et environnementaux de cette pêcherie, une première mission d'expertise a été demandée à l'Inspection générale des Affaires maritimes (IGAM), à l'Inspection générale de l'Administration (IGA) et au Conseil général de l'Alimentation, de l'Agriculture et des Espaces Ruraux (CGAAER). Parallèlement, la validité du plan de gestion actuel a été prorogée jusqu'au 1er septembre 2019 pour laisser le temps d'une réflexion et d'une concertation sur le futur plan de gestion.

Cette première mission a estimé que le plan de gestion existant, établi en 2015 pour répondre aux exigences de la certification, comportait des principes discutables et n'était pas satisfaisant à bien des égards. En particulier, elle a recommandé l'élaboration d'un nouveau plan de gestion plus rigoureux

¹ Arrêté TAAF n° 2015-102 du 1^{er} septembre 2015 ; voir [le plan de gestion](#)

et plus précis, ainsi que la fixation du TAC sur trois ans et la refonte du système d'allocation des quotas de pêche, qu'elle a considérée comme excessivement complexe, voire incompréhensible, et qui a suscité de nombreuses critiques et contestations.

C'est pourquoi deux missions distinctes ont été diligentées pour répondre à ces deux recommandations. Une première mission a été confiée à l'Inspection générale des Affaires Maritimes qui a désigné un expert pour animer les travaux de préparation d'un nouveau plan de gestion quinquennal de la légine, qui fixera des objectifs de gestion respectant les normes de la CCAMLR en s'appuyant sur les recommandations du MNHN, des règles relatives à la fixation du TAC et celles relatives à la détermination des licences de pêche, ainsi que des mesures techniques permettant d'atteindre et de maintenir ces objectifs.

Une deuxième mission a donc été confiée au CGefi pour recueillir des propositions sur la méthodologie d'attribution des licences et les critères de répartition des quotas de pêche, qui doivent permettre d'améliorer la transparence du dispositif et la visibilité pour les armateurs (voir lettre de mission en annexe 1). Elle fait l'objet du présent rapport.

1. LA PECHE DE LEGINE A DE FORTES SPECIFICITES

La pêcherie de légine concerne une seule espèce, à l'aide d'une seule technique, la palangre, dans deux zones : Kerguelen et Crozet, situées dans les Terres Australes et Antarctiques Françaises (TAAF). Cette aire de pêche est située dans une réserve naturelle qui impose des règles environnementales contraignantes, d'autant que la France souhaite obtenir l'inscription des « Terres et mers australes françaises » au patrimoine mondial de l'UNESCO.

La pêche à la légine est donc soumise à une réglementation stricte, pilotée par les TAAF et est strictement contingentée. Elle concerne deux zones distinctes : les îles Kerguelen d'une part, Crozet de l'autre pour des campagnes de pêche qui débutent au 1^{er} septembre de chaque année.

Total admissible de capture de légine

En tonnes de poids vif

Campagne de pêche	Kerguelen	Crozet	Total
2013-2014	5 150	700	5 850
2014-2015	5 150	850	6 000
2015-2016	5 250	1 000	6 250
2016-2017	5 050	1 300	6 350
2017-2018	5 050	1 100	6 150
2018-2019	4 980	935	5 915

Source : TAAF

Le quota français de légine est le plus important au monde, mais diminue au fil des années pour préserver dans la durée le stock de poissons, qui souffre notamment de la déprédation qu'exercent les orques. Le « total admissible de capture » (TAC) a ainsi atteint un maximum en 2016-2017 et diminue depuis 2 ans, plus nettement dans la zone des îles Crozet que dans celle des Kerguelen.

1.1. Une pêche durable et particulièrement rentable

La collectivité des TAAF est un territoire d'outre-mer (TOM) et échappe de ce fait aux règles de concurrence édictées par l'Union européenne. Elle est toutefois contrainte en matière de pêche, puisque la France est partie à la Convention sur la conservation de la faune et de la flore marines de l'Antarctique (CCAMLR) qui impose des règles transnationales dont l'objectif est la préservation de l'environnement.

1.1.1. La certification « pêche durable » conditionne la rentabilité de la pêcherie

La CCAMLR édicte des pré-requis concernant les navires susceptibles de bénéficier de licences ou d'autorisations de pêche dans l'Océan Indien et dans l'Antarctique. Les Etats-Unis, qui sont consommateurs de légine, disposent quant à eux d'une réglementation très stricte à l'importation, insistant sur le respect des dispositions des mesures de traçabilité des importations de légine dans le cadre de la CCAMLR par des navires bien identifiés, dans le cadre d'un Schéma de Documentation des Captures (e-CDS), les livraisons étant accompagnées des documents d'exportation. Le respect des règles de la CCAMLR est donc, pour la France, non seulement une exigence réglementaire, mais aussi une nécessité commerciale.

Le Muséum National d'Histoire Naturelle (MNHN) représente la France au Comité scientifique de la CCAMLR. Il a un rôle majeur puisqu'il formule des recommandations destinées à garantir la durabilité de la pêche à la légine, que les TAAF s'attachent à suivre. Ces recommandations vont parfois au-delà des exigences de la CCAMLR. Compte tenu des incertitudes attachées aux modélisations, le Professeur Guy DUHAMEL recommande ainsi d'avoir pour objectif de préserver 60% de la biomasse du stock de légine projeté sur 35 ans, alors que la CCAMLR accepte de descendre à 50%.

Le « Marine Stewardship Council » (MSC) a élaboré une certification des pêcheries de légine, qui n'est pas obligatoire mais présente des avantages : accès facilité aux principaux marchés de la légine (Etats-Unis, Japon, Europe du Nord et dans une moindre mesure Chine), meilleure réputation de pêche durable, prix plus élevé pour le poisson certifié. Les principes sur lesquels se fonde la certification (impact environnemental de la pêche limité, préservation de la ressource et gestion efficace de la pêcherie) ont amené les TAAF à se doter dès 2015 d'un plan de gestion de cette pêcherie. Le coût de la certification par des bureaux d'études retenus par MSC, de l'ordre de 150.000 €, a été financé par le Syndicat des Armements Réunionnais de Palangriers Congélateurs (SARPC), syndicat professionnel qui rassemble les armateurs historiques. Le MSC reprend bien entendu les principaux principes de la convention CCAMLR. Une nouvelle certification a été obtenue pour la pêcherie française de légine par le SARPC en décembre 2018. Le rapport d'audit est très favorable, même s'il met l'accent sur la nécessité pour la pêcherie de surveiller les prises accidentelles de raies.

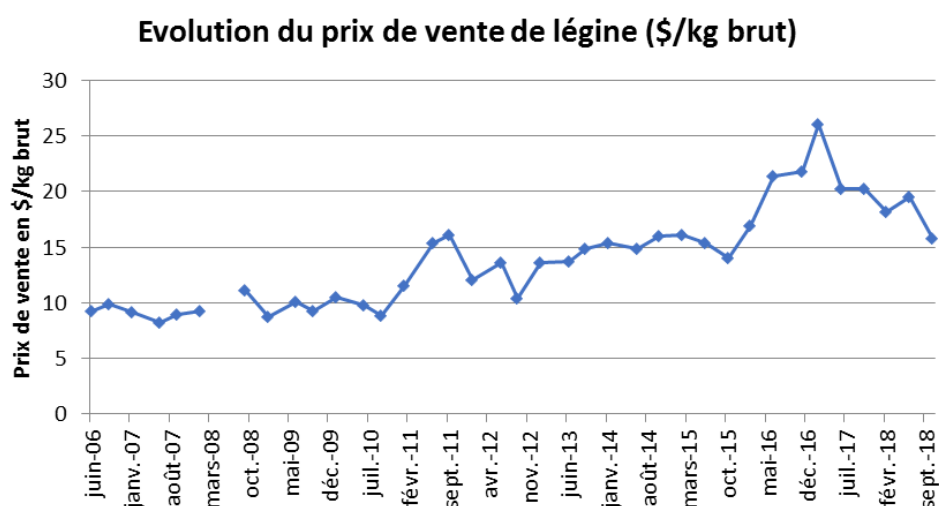
Dans ces conditions, il semble essentiel de continuer à s'appuyer sur les avis scientifiques pour maintenir à la pêche son label « pêche durable » et lui permettre de conserver un prix élevé et des débouchés, notamment aux Etats-Unis.

La mission recommande de respecter strictement les avis scientifiques émis par le MNHN

1.1.2. La rentabilité est importante, mais les résultats des entreprises sont inégaux

La rentabilité de cette pêche certifiée et contingentée a beaucoup augmenté ces dernières années. L'effort de lutte contre la pêche illégale, autrefois importante, effort porté par l'Etat, a permis en effet de la réduire drastiquement et d'assainir ainsi le marché. Le prix de la légine a par ailleurs augmenté grâce notamment à la croissance de la demande asiatique (Japon, Chine...).

D'après une étude de l'INSEE fondée sur les données de l'année 2014 et publiée en décembre 2017, qui est en cours d'actualisation, la pêche australe constitue une activité à forte valeur ajoutée. Sur un chiffre d'affaires de 81 M€, le taux de marge brute s'élevait à 67% en 2014, ce qui est beaucoup plus élevé que pour les pêcheries métropolitaines, où le taux de marge est plutôt de l'ordre de 30%. La pêche australe représentait fin 2014 près de 11% de la valeur ajoutée globale de la pêche en mer française.



Source : TAAF

Les premiers résultats de l'actualisation en cours de l'étude de l'INSEE semblent faire ressortir que, alors que le chiffre d'affaires de la pêche à la légine se serait accru de 60% entre 2014 et 2017 (il est passé de 81 à 129 M€ sur cette période) grâce à la hausse du prix de vente, la valeur ajoutée aurait crû de 62% et l'excédent brut d'exploitation de 89%. Mais ces évaluations concernent l'année 2017 qui a été exceptionnelle : le prix de la légine a marqué un pic à 25\$ par kg², dans un contexte où le dollar se raffermissait. La situation du marché s'est dégradée en 2018 : en euros, le prix de la légine est descendu fin 2018 un peu au-dessous de 18€. Les débouchés semblent en effet se réduire en Chine, tandis que le marché américain est plus difficile du fait du durcissement des contraintes administratives.

² En équivalent poids vif ; pour obtenir le prix « étêté, éviscéré », il faut appliquer un coefficient d'1,55.

L'examen des liasses fiscales des armateurs pour 2017 met par ailleurs en évidence de fortes disparités de situation selon les sociétés. Les **coûts salariaux** sont notamment très variables, probablement en lien avec la nationalité des équipages : de 2000€/t à un peu plus de 5000€/t, hors SAPMER qui pêche aussi la langouste et n'est donc pas comparable. Les autres charges d'exploitation (y compris les droits de pêche plafonnés à 1820 €/t) sont plus homogènes et s'étagent de 6700 à 8500€/t, hors SAPMER. Les résultats d'exploitation, ramenés à la tonne de légine pêchée, vont de moins de 2900 euros par tonne à plus de 13 000 euros par tonne. Les deux armateurs qui disposent de navires neufs ou très récents ont des coûts d'exploitation relativement élevés. Leur **bénéfice par tonne de légine pêchée** - 5 à 7000€/t - est plus faible que celui des autres armateurs (hors SAPMER) qui dégagent un bénéfice de 9 à 12 000€/t. Un armateur a par ailleurs d'importantes immobilisations et est particulièrement endetté, ce qui lui crée des charges financières importantes sans commune mesure avec celles que supportent les autres.

Ces disparités sont notamment liées, d'après les armateurs, à leurs stratégies de développement et d'investissement, qui sont différentes. Si certains d'entre eux n'ont d'activité que de pêche de légine, d'autres pêchent également la langouste ou le thon, investissent dans des activités de transformation ou dans d'autres pêcheries en métropole ou dans les DOM (Saint-Pierre-et-Miquelon notamment). L'âge des navires a également un impact sur les comptes des entreprises : des navires anciens, déjà complètement amortis, ont souvent un coût de fonctionnement plus élevé, mais ne créent plus de coûts financiers. Enfin, l'appartenance à un groupe, qui peut créer des flux financiers entre sociétés, rend l'analyse plus complexe.

Cette pêcherie très spécialisée et assez concentrée reste donc, malgré sa rentabilité, marquée par certaines fragilités qui découlent des choix passés des armateurs. Certains armements plus fragiles pourraient être mis en difficulté par d'éventuelles fluctuations du cours du dollar ou du prix de la légine ou par une hausse des coûts (prix du pétrole, droits de pêche...). D'autres, qui ont des intérêts en métropole, pourraient être mis en difficulté par le Brexit. **La rentabilité importante de la pêche de légine ne garantit donc pas la pérennité de toutes les entreprises**, y compris les plus anciennes d'entre elles, qui ont développé la pêcherie.

1.1.3. Les investissements de renouvellement des navires sont lourds

La rentabilité élevée de la pêche à la légine est en partie justifiée par le caractère très capitalistique de cette pêche, qui immobilisait en 2014, d'après l'INSEE, 230 000 euros de capital par salarié en moyenne. Le coût de ces navires spécialisés est en effet élevé – plus de 20 M€ - et s'accroît avec les exigences environnementales qui imposent des équipements plus nombreux et plus performants. Ces investissements semblent en général être amortis sur 15 ans, comme le permettent les règles fiscales. Les armements qui ont récemment investi amortissent leurs navires pour 1,5 à 1,8 M€ par an. Trois des 7 navires palangriers ont été renouvelés entre 2009 et 2017, dont deux nouveaux palangriers qui ont été mis en service très récemment par Comata (2018) et Cap Bourbon (2016).

Un mécanisme de défiscalisation permettait jusqu'à une période récente de réduire d'environ un tiers le coût des achats de navires. Il s'agissait d'une aide d'Etat, qui n'est plus autorisée aujourd'hui : les règles européennes interdisant les aides d'Etat aux navires de pêche s'appliquent en effet à toutes les sociétés immatriculées à la Réunion. Mais la situation vient de changer : la Commission européenne

vient, par sa Communication en date du 22 novembre 2018, **d'ouvrir la possibilité d'aides d'Etat au renouvellement des flottes de pêche dans les régions ultrapériphériques**. Sont désormais éligibles au régime d'aide d'Etat des aides d'un montant maximal de 25% des coûts pour les navires d'une longueur supérieure ou égale à 24 mètres, ce qui est le cas des navires palangriers.

Cette évolution pourrait faciliter le nécessaire renouvellement des navires de pêche à la légine, dont quelques-uns sont anciens. La performance environnementale des armements, qui conditionne la certification, est en effet liée à l'âge et à la qualité des bateaux, qu'il s'agisse de consommation de carburants, de gestion des déchets, ou même de sécurité des marins.

Les palangriers-congélateurs de pêche à la légine

La légine, autrefois pêchée au chalut, est désormais obligatoirement pêchée à la palangre entre 500 et 1000 mètres de fond. La palangre est une ligne de fond longue de plusieurs kilomètres comportant plusieurs milliers d'hameçons. Les palangriers congélateurs sont des navires industriels spécialisés, de 55 à 63 mètres de long, qui embarquent une trentaine de marins pour des « marées » - campagnes de pêche - de plus de deux mois. Les navires congèlent la légine et peuvent faire 3 ou 4 marées par an s'ils ont deux équipages. Le principal constructeur de palangriers de ce type est le chantier Piriou, installé à Concarneau, mais implanté également au Vietnam, qui a construit sept navires, dont les deux plus récents : le Cap Kersaint livré en 2016 et l'Ile de la Réunion II livré en 2018.

Compte tenu de l'éloignement des zones de pêche et de la dureté des conditions qui y règnent, la sécurité et la fiabilité des navires sont essentielles. Les contraintes environnementales sont également fortes et imposent des équipements spécifiques, notamment pour effaroucher les oiseaux. Chaque navire embarque en permanence un contrôleur de pêche rémunéré par les TAAF et la circulation des navires est suivie en permanence par des moyens satellitaires.



Source : ©SAPMER

1.1.4. Le nombre de navires est limité et doit le rester

La pêche à la légine nécessite des navires adaptés aux conditions météorologiques extrêmes qui règnent dans les « 40èmes hurlants » et les « 50èmes rugissants ». L'essor de cette pêcherie s'est réalisé dans le courant des années 1990, d'abord au chalut puis à la palangre, avec l'appui de l'Etat pour lutter contre la pêche illégale. Le nombre de navires est resté relativement limité, compte tenu du savoir-faire nécessaire et de l'ampleur des investissements lié aux équipements spécifiques à ce type de pêche. Les obligations des armateurs en matière environnementale sont très élevées, s'agissant d'une pêche située dans une réserve naturelle, et compte tenu des engagements internationaux de la France dans le cadre de la CCAMLR.

Les palangriers de pêche de légine en début de campagne 2018-2019

Armement	Navire	Quota en tonnes	Observations
SAS COMATA	Ile de la Réunion II	868,1	navire neuf, groupe Intermarché
Cap Bourbon SA	Cap Kersaint	886,5	navire neuf, groupe Le Garrec
Pêche Avenir	Saint André	777,6	entré en 2004
SAPMER	Cap Horn	833,8	groupe Bourbon
SAPMER	Albius	850,2	groupe Bourbon
Armement Réunionnais	Ile Bourbon	799,3	filiale de SAPMER
Armas Pêches	Mascareignes III	803,5	filiale de SAPMER
<i>RéunionPêcheAvenir</i>	<i>Pas de navire</i>	<i>100</i>	<i>Ne peut pas pêcher son quota</i>

Source : TAAF

Les professionnels de ce type de pêche devant être des armateurs expérimentés, seuls **sept navires appartenant à quatre armements différents** se partagent aujourd'hui cette exploitation. S'y ajoute un huitième, entré dans la pêcherie en 2015-2016, mais qui ne dispose actuellement que d'un quota de 100 tonnes qu'il ne réussit pas à pêcher faute d'être en mesure d'affréter un navire ou de faire construire un navire. Enfin un nouvel armateur (COPECMA) sollicite également une autorisation de pêche sans avoir encore pu lancer la construction d'un navire.

Quelles que soient les modalités d'une éventuelle ouverture à la concurrence, le nombre de navires autorisés à pêcher dans les zones de Kerguelen et de Crozet demeurera limité du fait des contraintes environnementales. Le nombre d'autorisations susceptibles d'être délivrées est actuellement fixé par les TAAF, en tenant compte notamment des capacités biologiques de la zone concernée³. Un arrêté des TAAF limitait jusqu'en 2015 le nombre de licences de pêche à 7 navires. Il a été assoupli ensuite pour permettre l'arrivée du huitième navire, sans que les contraintes de présence sur zone le soient. Le nombre de navires présents sur zone de manière simultanée est en effet toujours limité à 7, en raison de considérations environnementales et de préservation de la ressource, exprimées par un avis du MNHN. L'année où 8 navires ont pu pêcher, l'administration des TAAF a géré cette limitation en contrôlant les déplacements des navires, de sorte qu'ils se succèdent dans chaque zone. Une telle gestion est cependant fragile et susceptible d'être contestée.

³ CRPM, article R958-6

Les expériences étrangères montrent que ce nombre de 8 navires est relativement élevé, comparé à ce qui existe ailleurs : en Australie, 4 licences avaient été accordées en 2017, mais deux navires seulement ont pêché, pour un TAC de 3525 tonnes qui représente environ 60% du TAC français. Au début des années 2000, avec 5 navires en pêche, certains pêchaient plus de 1000 tonnes par an.

Cette relative **sous-utilisation** est confirmée par le fait que les navires français pêchent en moyenne 207 jours par an, ce qui paraît faible au regard des standards habituels. Certains palangriers, comme l'île de la Réunion, réussissent d'ailleurs à pêcher jusqu'à 270 jours par an. Cette sous-utilisation conduit certains armateurs à demander aux instances internationales l'autorisation de pêcher en-dehors de la zone TAAF, notamment en zone CCAMLR. Cette stratégie est actuellement limitée par l'action de la Russie qui a bloqué l'attribution de nouvelles licences ; le dernier navire qui a fait cette demande s'est ainsi vu refuser une autorisation de pêche dans cette zone.

Par ailleurs, le **Total Autorisé de Capture (TAC)** n'augmente pas et risque, malgré l'augmentation du stock global de légine grâce à une attitude prudente du MNHN pendant plus de trente ans, de se trouver amputé de manière significative par les prédatons opérées par les orques, notamment sur le site de Crozet (voir encadré p.16). Alors qu'en 2017-2018, les 7 navires historiques avaient bénéficié d'un quota de 863 tonnes chacun en moyenne, la baisse intervenue en 2018-2019 ne permet de leur accorder que 831 tonnes en moyenne (hors quota de RPA qui s'élevait à 100 tonnes).

La nécessité de limiter les captures accessoires, notamment de raies, oblige en outre à gérer des déplacements fréquents des navires. La situation est de ce point de vue plus tendue à Crozet qu'à Kerguelen du fait notamment des déprédations exercées par les orques, qui conduisent les navires à changer de zone plus souvent. Ces déplacements sont contrôlés en permanence par les TAAF, de sorte d'éviter que les navires ne soient trop proches les uns des autres.

Au total, même si cette pêche apparaît particulièrement rentable, il semble **peu rationnel du point de vue de l'Etat d'augmenter le nombre de navires autorisés à pêcher**, alors même que la flotte existante n'est pas utilisée à plein et que les allers-retours entre la Réunion et les zones de pêche d'un navire supplémentaire ont à coup sûr un coût environnemental.

La limite à imposer au nombre de navires doit faire l'objet d'une concertation régulière entre ministères, qui prenne en compte à la fois les aspects socio-économiques et la nécessaire limitation de l'empreinte écologique, qui augmente avec le nombre de navires. L'avis scientifique du MNHN et celui du Conseil scientifique des TAAF devrait être sollicité. Si nécessaire, un niveau minimal de performance des navires et des équipages pourrait être fixé.

Dans les conditions actuelles, **ce nombre de navires pourrait être limité à 7, sauf accroissement significatif du TAC**. En effet, la situation actuelle, avec 8 navires (potentiels), mais un dernier arrivé qui ne dispose que d'un quota de 100 tonnes, n'est manifestement pas satisfaisante d'un point de vue économique. Pour assurer cette limitation du nombre de navires de manière plus assurée et moins contestable qu'elle ne l'est actuellement, **la mission considère qu'il serait pertinent prendre cette décision par arrêté interministériel plutôt que par simple arrêté des TAAF**.

1.1.5. Les acquis en matière de gestion de l'environnement doivent être maintenus

La pêche de légine permet en premier lieu de répondre à des objectifs environnementaux en optimisant l'exploitation de la ressource publique que constitue la réserve naturelle des Terres australes et antarctiques françaises.

Ses bons résultats ont été obtenus grâce à une concertation entre tous les acteurs - armateurs, administration des TAAF et scientifiques du MNHN - qui doit être préservée et permettre notamment de poursuivre la mise au point du **Guide de Bonnes Pratiques** ; beaucoup d'armateurs ont insisté sur la nécessité de disposer avec le futur plan de gestion applicable au 1er septembre 2019 d'un instrument qui soit rigoureux mais non pas rigoriste, en particulier sur les aspects environnementaux. De ce point de vue, la mission remarque que, malgré leur présence active dans les terres australes, les armateurs ne font pas partie du **Conseil Consultatif des TAAF** : la bonne gestion de cette pêche ne pourrait que gagner à une participation minimale des armateurs ou de leurs représentants dans les organes consultatifs des TAAF. Certains aspects environnementaux, comme la lutte contre la **déprédation par les orques**, nécessitent par ailleurs une mutualisation des efforts dans un but évident d'intérêt général.

Cet effort commun doit continuer de s'appuyer sur l'expérience des acteurs historiques de la pêche, qui continuent de développer des méthodes innovantes et participent activement aux efforts de recherche. C'est pourquoi **l'expérience de pêche** doit rester, comme le prescrivent les textes, un élément de valorisation important.

Mais la nécessaire prise en compte des antériorités dans cette pêche ne doit pas faire obstacle aux innovations permettant par exemple, de lutter contre les prises accessoires involontaires d'autres espèces, de continuer à lutter contre la mortalité aviaire liée à cette pêche, de mieux gérer les déchets ou de diminuer l'empreinte carbone des navires. Les modalités d'attribution des autorisations de pêche et des quotas doivent permettre de mieux inciter les armateurs à continuer à innover et à se moderniser dans le respect des exigences de sécurité et de qualité sociale et environnementale.

Les critères actuels **d'évaluation des pratiques** des navires devront donc évoluer. Une priorité plus marquée doit ainsi aller à la lutte contre les prises accessoires de raies. Si la mortalité aviaire doit rester surveillée, elle ne devrait plus être autant sanctionnée, car les équipements modernes permettent de maintenir le taux de mortalité très bas. Les différents ateliers qui se sont tenus avec les professionnels montrent que l'objectif n'est pas hors de portée : le consensus peut facilement être atteint sur les critères environnementaux.

Cette valorisation de l'innovation passe aussi par une meilleure prise en compte de la qualité environnementale des investissements des armements tant en matière d'équipements des navires que de participation à des travaux de recherche.

Les orques et la légine

Avec l'arrivée des palangres, qui ont remplacé au début des années 2000 les chaluts auparavant utilisés par les pêcheurs de légine, de nouvelles interactions se sont développées avec les mammifères marins. Certains d'entre eux, notamment les orques, mais aussi sans doute les cachalots, se nourrissent directement sur les lignes de pêche qui leur offrent, lorsqu'elles remontent, des poissons sans défense qu'ils peuvent consommer directement à l'hameçon.

Cette prédation réduit substantiellement les prises des pêcheurs, qui remontent des lignes où 30 à 40% des hameçons peuvent être vides, et les oblige à augmenter le nombre de lignes et à accroître leurs déplacements. Elle a également des conséquences écologiques puisqu'elle change le comportement des orques et accroît le risque de blessures avec les hameçons. Elle rend enfin plus difficile la gestion du stock de légine, puisque le prélèvement supplémentaire des orques est difficile à évaluer.

Les orques étant particulièrement intelligents et apprenant vite, cette prédation se développe dans toutes les zones de pêche à la palangre, qu'il s'agisse de légine ou d'autres espèces antarctiques et touche particulièrement les îles Crozet. Un programme scientifique a été mis en place en 2017 par le CNRS, avec l'appui des TAAF et du syndicat SARPC, pour améliorer la connaissance de cette déprédation et identifier des méthodes et des engins de pêche susceptibles de la limiter.



Crédit photo : ©TAAF, Christophe Baillout

1.1.6. Les retombées économiques sont tangibles et peuvent encore être renforcées

La pêche, tout en étant particulièrement rentable, voit son chiffre d'affaires limité par le contingentement lié au TAC, qui est fixé à 5915 tonnes pour la campagne 2018-2019 soit un chiffre d'affaires d'à peine plus de 100 millions d'euros. Il ne faut donc pas en attendre des retombées majeures à la Réunion ou ailleurs en France : les bénéfices économiques resteront en tout état de cause limités, malgré l'obligation qu'ont les sociétés de s'installer à la Réunion et d'y débarquer leur cargaison.

La pêche dans les mers australes (légine et langouste) génèreait dès 2014, d'après une étude de l'INSEE publiée en décembre 2017, en cours d'actualisation, un quart de la marge totale de la pêche de mer française ; elle génèreait également près de 580 emplois directs, indirects et induits à La Réunion, dont 380 emplois directs. Les six armateurs (quatre en réalité compte tenu des quatre navires opérant au sein du Groupe SAPMER) mobilisaient 240 salariés en mer pour leur activité de pêche australe (hors thon), certains navires fonctionnant avec 2 équipages. Cette pêche occupait également 140 emplois administratifs et de soutien, même si une partie importante des commandes des armements s'adressent à des entreprises métropolitaines et ne créent donc que peu d'emplois à La Réunion.

Depuis 2014, avec la hausse du prix de la légine et donc du chiffre d'affaires, l'emploi de marins semble également avoir augmenté, avec le passage de certains armateurs de 3 à 4 marées par an. Entre 2007 et 2017, le nombre total d'emplois salariés – dont un tiers environ d'emplois à terre- a crû de 30% : il est passé de 267 à 348. La pêche génèreait d'après les premières actualisations de l'étude de l'INSEE, environ 640 emplois directs et indirects pour un chiffre d'affaires de 129 M€. Les retombées économiques ont donc augmenté jusqu'en 2017, avant, probablement, de se tasser en 2018, le prix de la légine étant retombé en dessous de 18€ le kg.

Les **retombées pour l'économie nationale sont donc bien réelles**, et apparaissent plus marquées si l'on prend en compte les liens capitalistiques entre armements présents à La Réunion et groupes opérant également à partir de la métropole (SAPMER à Concarneau, COMATA à Lorient et CAP BOURBON à Boulogne), liens qui permettent à ces groupes d'utiliser les bénéfices réalisés dans les mers australes grâce à la pêche à la légine.

Les **retombées pour La Réunion** restent en revanche relativement modestes, en raison de contraintes économiques qui pèsent sur les armateurs sur les aspects suivants de leur activité de pêche à la légine :

- L'approvisionnement en gasoil malgré la détaxe à La Réunion, est encore souvent réalisé à l'île Maurice en raison de l'écart résiduel de prix ;
- Les grandes réparations des navires sont réalisées à l'île Maurice, faute d'installations suffisantes au Port de la Réunion ;
- L'avitaillement est parfois réalisé à l'île Maurice ;
- Le développement de chambres frigorifiques dans le Grand Port Maritime de La Réunion est freiné par la liquidation judiciaire de la société ayant précédemment exploité les entrepôts, ce qui gêne le développement d'activités de conditionnement ou de transformation ; les armateurs estiment que cette situation qui perdure est un frein au développement de leurs activités à La Réunion par manque de facilités portuaires alors que des installations existent et ne sont plus utilisées ;

- Enfin, l'attractivité de l'école de formation des marins à La Réunion est limitée par le fait que son statut associatif rend difficile d'obtention de bourses d'études pour de jeunes réunionnais.

Certaines de ces contraintes pourraient sans doute être atténuées si les projets en cours de développement du chantier naval se concrétisaient comme prévu.

Les chantiers PIRIOU, qui ont construit les palangriers les plus récents, se sont installés en novembre 2018 dans le Grand Port Maritime à La Réunion, par l'intermédiaire d'une société les associant à Monsieur Virapoullé, armateur à la légine. Ils y ont également un projet de dock flottant qui permettrait de prendre en charge des réparations majeures qui sont actuellement faites à l'Île Maurice, celles en particulier des palangriers austraux, des bâtiments militaires et du navire l'Astrolabe des TAAF. Ce projet, qui comporte la création à terme de 30 emplois, tarde à se concrétiser, compte tenu des contraintes imposées par le PLU de la commune du Port. La mission en souligne l'intérêt tant pour la pêche de légine que pour l'emploi à la Réunion.

La mission recommande donc de favoriser le développement et l'utilisation à La Réunion d'infrastructures portuaires adaptées.

1.2. Une gestion encore trop centrée sur le court terme

La gestion de la pêche a été critiquée par le précédent rapport⁴ conjoint de l'IGA, de l'IGAM et du CGAAER qui la considérait comme peu transparente, voire manquant de professionnalisme dans certains domaines, ainsi que par certains armateurs qui la jugent également peu transparente.

La mission porte un jugement plus positif sur cette gestion, qui a permis de maîtriser les contraintes environnementales et de développer une pêche exigeant des investissements lourds et opérant dans des conditions parfois difficiles. De fait, la pêche de légine française est maintenant la première au monde et a réussi à limiter les prises accessoires d'oiseaux et à s'organiser pour satisfaire aux exigences de certification. Elle reste également **entièrement contrôlée par des capitaux français** et ses profits semblent, pour l'essentiel, réinvestis en France.

Il n'y a donc pas lieu de remettre en cause l'ensemble de la gestion passée. Mais des améliorations peuvent être apportées au dispositif actuel, notamment pour la rendre plus transparente et plus ouverte, renforcer sa sécurité juridique et améliorer la visibilité dont disposent les armateurs.

La gestion de la pêche est assurée par les TAAF dans le respect des dispositions du Code Rural et de la pêche maritime (CRPM) qui reprend les dispositions de la loi n°66-400 relative à l'exercice de la pêche maritime et à l'exploitation des produits de la mer dans les TAAF. Le décret n°2009-1039 du 26 août 2009 confère à l'administrateur supérieur la réglementation de la pêche, la délivrance annuelle des autorisations de pêche, la répartition du TAC en quotas et la définition des missions des contrôleurs de pêche (COPEC). Les quotas ne sont pas négociables (ils ne peuvent être ni cédés ni vendus en vertu de l'article L921-4 du CRPM).

⁴ J.L.Vielle (IGAM), Corinne Desforges (IGA) et Frédéric Macqueron (CGAAER) : « Gestion de la pêche à la légine dans les Terres australes françaises », rapport, février 2018.

La réglementation mise en place par les TAAF respecte et précise ces dispositions. Les principaux textes en vigueur des TAAF sont l'arrêté n°2015-102 du préfet portant **plan de gestion** (prorogé jusqu'au 31 août 2019) et les arrêtés annuels du Préfet des TAAF portant répartition du TAC par zone, puis par navire. Au contraire de ce qui se passe en métropole, l'autorisation de pêche, qui est annuelle, n'est pas dissociée de l'attribution du quota : elle n'est accordée qu'en fin de parcours, chaque année, au moment où sont signifiés à chaque navire les quotas dont il disposera.

Les particularités de cette gestion sont cohérentes avec les spécificités de la pêche, qui s'exerce dans une réserve naturelle, ne comporte qu'un faible nombre d'armateurs et de navires et ne peut pas s'appuyer, comme en métropole, sur des organisations professionnelles qui prennent en charge une grande partie de la gestion en répartissant les quotas entre les armateurs.

Mais cette gestion s'avère insuffisante pour donner une perspective de plus long terme à des armateurs qui ont à consentir des investissements lourds pour renouveler leurs navires et améliorer leurs performances. Elle ne suffit pas non plus à donner un cadre stable à la pêche, dès lors que sa rentabilité attire de nouveaux postulants dont les conditions d'entrée ne sont pas précisément encadrées et définies.

La mission propose donc de faire évoluer le plan de gestion pour le rendre plus efficient dans la durée et permettre une ouverture organisée de la pêche.

1.2.1. Donner de la visibilité aux armateurs sur la continuité de leur activité

La double exigence de maintenir d'une part les efforts pour garantir une pêche durable, et d'autre part de donner de la visibilité aux armateurs doit, dans la compréhension de cette mission, se traduire par une vision plus dynamique de cette pêche.

Les expériences des armateurs réunionnais ont été très liées avec les métiers développés par les armateurs de métropole, que ce soit à Boulogne (Cap Bourbon/Le Garrec), Concarneau (SAPMER), ou Lorient (Comata/Scapêche). Les armateurs historiques se sont d'abord organisés eux-mêmes par un accord conclu entre eux en 2002, et ont été rejoints par Pêche Avenir. Il importe de ne pas mettre en danger le capital d'expérience que représente cette pêche, bâtie grâce à un effort conjoint des Pouvoirs publics et des armateurs.

Malgré l'existence d'un plan de gestion pluriannuel (5 ans actuellement), toutes les décisions d'autorisations de pêche peuvent actuellement être remises en cause chaque année. Ce risque était toléré par les armateurs dans un contexte où il n'y avait pas ou très peu de nouveaux entrants. La pêche est relativement fermée et les nouveaux entrants ont été peu nombreux.

Dès le début des années 2000, les cinq armateurs alors présents dans la pêche à la légine avaient signé un « protocole d'engagements » qui prévoyait la répartition entre eux des quotas et établissait une méthode pour gérer toute évolution du TAC. Dès lors qu'une ouverture de la pêche est envisagée, une visibilité pluriannuelle est nécessaire, faute de quoi les investissements nécessaires ne pourraient être réalisés.

S'il n'est pas question de revenir sur le caractère annuel des quotas et des autorisations de pêche affirmé dans le CRPM (art. L 981-4) et dans le décret 2009-39 du 26.08.09 pour les autorisations de pêche, il est possible en revanche de **rendre le TAC pluriannuel** en le fixant pour trois ans, comme cela

est rendu possible par l'article R-958-12 du CRPM. Les scientifiques du MNHN interrogés par la mission ne sont pas opposés à cet allongement, dès lors qu'un dispositif de sécurité permettrait d'y déroger exceptionnellement en cas d'événement grave (très forte déprédation par les orques par exemple).

En parallèle, les règles d'ouverture seraient définies par le plan de gestion et devraient, elles aussi, permettre une visibilité plus longue, avec des échéances claires et prévisibles, de sorte d'améliorer la sécurité juridique globale du système. **Chaque plan de gestion pourrait ainsi couvrir une période de six années couvrant deux périodes de TAC** et prévoir une ouverture limitée à des périodes bien précises : tous les 3 ans comme le TAC, ou bien tous les 6 ans comme le plan de gestion.

1.2.2. Définir plus clairement les conditions d'entrée dans la pêche

L'histoire récente des TAAF depuis le début des années 2000 est jalonnée par une série de contentieux qui sont liés à l'arrivée de nouveaux entrants dans la pêche : l'entrée de Pêche Avenir en 2002/2003 avait déjà provoqué plus d'une vingtaine de contentieux, avant que cet armateur réussisse trouver sa place et être intégré au sein du Syndicat des Armements Réunionnais Palangriers Congélateurs (SARPC). Après cette arrivée, le Préfet, administrateur supérieur des TAAF, avait souhaité introduire des critères objectifs pour répartir les quotas : antériorité, capacité à pêcher le quota alloué, rendement de pêche, efforts de lutte contre la mortalité aviaire et respect de la réglementation. Ces critères ont ensuite été formalisés dans le cadre d'un plan de gestion, rendu applicable au 1er septembre 2015, pour satisfaire une demande de MSC (« Marine Stewardship Council ») dans le cadre d'une démarche de labellisation et certification de la pêche.

Ce plan de gestion tenait compte des contraintes économiques et d'environnement de cette pêche, des investissements lourds entrepris par les armateurs et de leur participation nécessaire à l'amélioration des pratiques pour une pêche plus durable et conforme aux objectifs de la CCAMLR et du MSC, et du pilotage nécessaire par les TAAF dans le respect des avis scientifiques du MNHN. Il prévoyait des **conditions très restrictives d'admission** d'un nouvel entrant sous la forme d'une double condition :

- Le TAC devait être supérieur à un multiple d'un quota plancher par navire titulaire d'une autorisation de pêche la saison précédente (quota plancher qui ne semble pas avoir été défini par la suite) ;
- L'augmentation annuelle du TAC devait être supérieure à 200 tonnes et permettre une non-diminution de la fraction du TAC à répartir entre les armements déjà titulaires d'une licence.

Cette double condition fermait la pêche puisqu'elle restreignait très fortement l'accès d'un nouvel arrivant au stock de légine.

Par ailleurs, les règles mises en place par les TAAF dans le plan de gestion pour encadrer l'entrée d'un nouvel armement, qui sont destinées à **vérifier sa capacité technique à pêcher**, ont été considérées comme contestables et sont parfois accusées d'empêcher ou de restreindre fortement l'entrée de tout nouvel opérateur. Ce « verrouillage » n'a pourtant pas empêché l'entrée de Réunion Pêche Australe (RPA) en 2016, sous la pression de lobbyistes qui ont su jouer auprès des pouvoirs politiques de la rentabilité de cette pêche et d'un nécessaire partage de ses bénéfices. Cette arrivée a à nouveau généré une dizaine de requêtes devant le juge administratif tendant à l'annulation d'arrêtés et de

décisions de l'administrateur supérieur. Les conditions d'entrée dans la pêcherie ont dû être modifiées et considérablement assouplies⁵ pour permettre l'arrivée d'un huitième navire.

De fait, il n'existe aujourd'hui **aucun garde-fou** réglementaire solide permettant de réguler les nouvelles entrées. Les **prescriptions techniques** telles que les TAAF les ont mis en place n'ont pas actuellement le caractère d'un processus de sélection et se limitent à vérifier que le navire est bien adapté à ce type de pêche particulier. Le **caractère annuel** de la décision d'autorisation de pêche et d'attribution des quotas autorise une remise en jeu trop fréquente de ces autorisations.

Si la situation actuelle est marquée par ce conflit entre armateurs « historiques » et nouvel entrant, il en sera peut-être différemment à l'avenir si un renouvellement des armements s'imposait du fait de la disparition ou du changement de stratégie des entreprises actuelles. Il est donc indispensable de mieux fixer les conditions dans lesquelles un nouvel armateur pourrait obtenir une autorisation de pêche pour l'un de ses navires.

Ce processus de sélection peut passer soit par une procédure de mise aux enchères, comme c'est le cas par exemple pour les fréquences ou les émissions de gaz à effet de serre, soit par un simple appel d'offres administratif qui sélectionne les candidats sur des critères techniques. Si des enchères auraient l'avantage de révéler le prix que les armateurs sont prêts à payer pour pêcher la légine, elles comportent un risque de concentration accrue au profit des armateurs ayant l'assise financière la plus large. S'agissant d'une pêcherie de petite taille, déjà dominée par un armateur qui contrôle plus de la moitié des quotas, une telle évolution ne semble pas souhaitable.

Les procédures de mise aux enchères sont souvent assorties d'un système de quotas individuels transférables (QIT) qui permet aux armateurs de vendre leur quota. Le code des pêches français exclut explicitement ce système, pour les raisons déjà évoquées : il favorise la concentration des entreprises de pêche. Dans le cas de la pêcherie de légine, la difficulté ne serait pas tant la disparition des petits pêcheurs, comme ce pourrait être le cas en métropole, que la disparition de la concurrence avec la réduction du nombre d'entreprises. En outre, l'existence de QIT limiterait les possibilités qu'ont actuellement les TAAF de moduler les quotas individuels pour infléchir les comportements en fonction d'objectifs d'intérêt général. La mission ne préconise donc pas de tels systèmes d'enchères ou de QIT.

La mission recommande plutôt de **mettre en place explicitement par appel d'offres un processus de sélection et de classement des navires qui demandent une autorisation**, sur des bases objectives et auditables, qui évalueraient la capacité juridique, économique et technique des candidats, comme le prévoit le CRPM (voir annexe 5). Ce processus concernerait aussi bien les nouveaux entrants que les armateurs historiques. **Dès lors que le nombre d'autorisations susceptibles d'être accordées aurait été fixé par arrêté interministériel, ce classement permettrait de sélectionner les premiers d'entre eux, qui pourraient se voir accorder une autorisation de pêche.**

Cet appel d'offres aboutissant à un classement des navires pourrait intervenir, non pas tous les ans, mais **tous les 3 ans**, à chaque nouvelle fixation du TAC, ou même **tous les 6 ans**, à chaque début de plan de gestion, si l'on souhaite donner une visibilité plus longue aux armateurs.

⁵ Arrêté TAAF 2016-97 du 15 septembre 2016

Expériences étrangères de Quotas individuels transférables

La mission a examiné les pratiques des pays qui pêchent eux aussi la légine et s'est rapprochée des autorités australiennes, néozélandaises et britanniques, qui sont également engagées dans la pêche à la légine australe ou antarctique (voir annexe 5).

Ces autorités font souvent appel au système dit des quotas individuels transférables (QIT) que le CRPM français n'autorise pas. C'est le cas par exemple de l'Australie qui a attribué des quotas, calculés en pourcentage d'un Total admissible de captures qui reste déterminé de manière administrative, qui sont cessibles. D'autres pays, comme la Nouvelle-Zélande n'attribuent pas de quotas individuels, mais autorisent un certain nombre de navires à pratiquer la pêche jusqu'à épuisement du TAC global, dans une sorte de course à la pêche (« pêche olympique »). Les Britanniques sélectionnent quant à eux tous les quatre ans les armateurs sur la base de prérequis et de critères de performance. Cette sélection passe aussi par le coût, qui est très élevé : redevances de 2300 £ par tonne et droit d'accès de 20 000 £ par mois.

Les autorités de ces pays n'interviennent donc plus pour répartir les quotas, mais seulement pour réglementer l'accès à la pêcherie en imposant des prérequis stricts et des engagements contraignants. En Australie notamment, l'accent est mis sur la biosécurité, les conditions d'emploi et la sécurité à bord des navires, qui doivent être certifiés auprès, notamment, de l'ASMA australienne. Parmi ces prérequis figure le plus souvent l'expérience de pêche qui s'apparente à l'antériorité dans la pêche mise en avant dans le CRPM français. En tout état de cause, les tâches de gestion qu'impose la pêcherie ne disparaissent pas avec la mise en place de QIT.

Les conséquences des systèmes de quotas individuels transférables sont bien connues : ils conduisent à une concentration des quotas entre les mains de quelques gros investisseurs, qui, par souci de rentabilité, réduisent le nombre de navires qui pêchent. Ces investisseurs peuvent être étrangers. Ainsi en Australie, il semble que les armements soient désormais aux mains de capitaux japonais.

1.2.3. Garantir un quota minimal à chaque navire autorisé

Comme on l'a vu plus haut, l'entrée de RPA dans la pêcherie s'est faite avec un quota de 100 tonnes, qui ne lui a pas permis de maintenir une participation effective. Si de nouveaux entrants devaient se voir attribuer des quotas, il serait nécessaire de les fixer au niveau suffisant pour permettre une rentabilité minimale la ou les premières années.

Le « quota de point mort » est pourtant bien difficile à définir. Pour tenter de le faire, la mission a examiné à la fois les comptes transmis par les armateurs dans le cadre du groupe de travail socio-économique et les simulations comptables fournis par la société RPA. Il en ressort clairement, et ce n'est guère une surprise, que le quota de point mort est propre à chaque navire et peut difficilement être évalué dans l'absolu. Il dépend en effet :

- du modèle économique de l'armateur, et notamment de la structure de ses coûts, qui diffère selon les sociétés, notamment en fonction du nombre de marins français ou inscrits à l'ENIM, du nombre de « marées » par an, du nombre d'équipages, etc.
- des conditions de financement et d'amortissement des navires de pêche, et notamment de la possibilité de bénéficier d'une défiscalisation ;

- de l'état du marché de la légine : son prix, qui n'avait cessé de monter ces dernières années, se tasse actuellement, du fait d'une baisse de la demande chinoise, d'après les armateurs ;
- du taux de change du dollar, puisque la légine est facturée dans cette monnaie.

Au total, les évaluations de ce quota de point mort varient selon les armateurs d'environ 400 tonnes (évaluation d'un cabinet comptable pour la société RPA) à 700 ou même 800 tonnes pour les armateurs historiques qui se basent sur des hypothèses particulièrement prudentes (taux de change du dollar bas, prix de la légine en nette baisse...). Ces calculs n'apportent donc pas de réponse claire à la question du point mort.

Il reste pourtant nécessaire, pour permettre l'ouverture de la pêcherie, d'assurer à tous un **quota socle**. Il devra être fixé à un niveau suffisamment bas pour que la **part variable** attribuée chaque année aux différents navires en fonction de leurs performances reste suffisamment incitative.

Une part fixe existe déjà dans le système actuel et représente 20% du TAC, ce qui conduirait à un quota socle très faible de 169 tonnes par navire (pour 7 navires autorisés), ce qui paraît beaucoup trop faible pour permettre une nouvelle entrée. La mission plaide donc pour une **augmentation significative de cette part socle** garantie à tous qui pourrait être fixée entre 300 et 500 tonnes selon les objectifs poursuivis.

Quelques calculs sommaires peuvent permettre de fixer les idées. Si le TAC global est d'environ 6000 tonnes, fixer une part socle à 500 tonnes permet d'accueillir au maximum 12 navires. Si 8 navires seulement sont autorisés, ils peuvent bénéficier chacun d'une part variable d'environ 240 tonnes chacun. Pour 7 navires, cette part variable serait d'environ 350 tonnes en moyenne. Si la part socle est plus basse à 300 tonnes, la part variable moyenne atteint 440 tonnes pour 8 navires et 550 tonnes pour 7 navires.

1.2.4. Accroître les exigences sociales imposées aux armements

Les armateurs de pêche à la légine se voient aujourd'hui imposer différentes prescriptions techniques. Elles tiennent notamment à leur immatriculation au registre des TAAF, aux équipements techniques de leurs navires, à l'obligation de débarquer leur cargaison à la Réunion, d'embarquer un contrôleur de pêche, etc. **Ces obligations sont essentielles** et doivent être maintenues et rester des prérequis pour tous les armateurs.

Ils sont en revanche assez peu contraints en matière sociale, alors même que l'emploi créé par cette pêche conditionne en grande partie les retombées économiques qu'on peut en attendre. Dans ce contexte, la question se pose la question de l'opportunité éventuelle de relever le niveau d'exigence actuel en matière sociale, de manière à faire progresser la pêcherie, non seulement en termes de qualité environnementale, mais aussi s'agissant des exigences sociales.

Actuellement, le pourcentage de marins français – ou plus généralement cotisant à l'ENIM – n'est pas contraint par la réglementation, même si la répartition des quotas en tient compte. Les capitaines de navire sont en général français, mais nombre d'officiers et de marins sont étrangers et ne bénéficient pas des dispositions protectrices qu'offre le droit français, qu'il s'agisse de salaires ou de conditions de

travail. La pêche à la légine emploie également de nombreux saisonniers et intérimaires, en mer ou à terre pour les opérations de débarquement.

Il serait envisageable d'augmenter par voie réglementaire ce taux minimum de marins inscrits à l'ENIM, pour le porter par exemple à 50% par arrêté interministériel. Les armateurs n'y semblent pas opposés, la plupart disant respecter déjà cette règle. Au-delà de cette exigence minimale, il serait également souhaitable de valoriser les efforts des armateurs qui emploient beaucoup de marins cotisants à l'ENIM : ce pourrait être l'un des critères permettant de sélectionner les armateurs susceptibles d'obtenir un quota. Ce durcissement des conditions d'emploi des marins augmenterait par ailleurs les retombées économiques de cette pêche.

Par ailleurs, les TAAF, et les navires qui y sont immatriculés, relèvent d'un droit localement applicable aux PTOM auxquels ne s'appliquent pas automatiquement le droit primaire et dérivé de l'Union européenne du droit du travail applicable aux TAAF qui résulte de la loi n° 52-1322 du 15 décembre 1952 modifiée instituant un code du travail dans les territoires et territoires associés relevant de la France d'outre-mer. Les gens de mer sont soumis aux dispositions de ce code et à celles du chapitre V du titre IX du livre VII de la cinquième partie du code des transports (pour mémoire les dispositions du code des transports applicables aux gens de mer dans les TAAF ont été mises en conformité avec la convention 188 de l'OIT relative au travail à la pêche par l'ordonnance 2016-1314 du 6 octobre 2016). Il serait souhaitable de modifier des dispositions de ce code pour y inclure tout ou partie du droit du travail qui s'applique aux marins des navires immatriculés au registre national.

Enfin, plusieurs armements, sans en avoir l'obligation compte tenu de leur taille, projettent de mettre en place et de publier des indicateurs extra-financiers témoignant de leur responsabilité sociale et environnementale (RSE). Cette démarche mérite d'être encouragée et d'être prise en compte lors de la sélection des armateurs.

La mission recommande donc de prendre différentes mesures susceptibles d'améliorer la situation sociale des marins :

- Porter réglementairement la part minimale de marins inscrits à l'ENIM sur les navires à 50%,
- Inciter les armements à négocier une convention collective en prenant en compte cette adhésion dans le cahier des charges
- Étendre aux TAAF une partie du droit du travail maritime national
- Valoriser les efforts de mise en place de démarches RSE

2. RESTRUCTURER LE PLAN DE GESTION POUR ORGANISER L'OUVERTURE

Le plan de gestion actuel a été prolongé jusqu'au 1er septembre 2019. Le futur plan de gestion, qui est en construction et s'appliquera à partir de septembre 2019, devra offrir aux armateurs un cadre simplifié et clarifié qui rende la répartition des quotas plus transparente et moins contestable.

La mission considère qu'une simple adaptation du dispositif actuel, sous la forme par exemple du seul toilettage des critères de répartition des quotas, ne permettrait pas d'aboutir à ce résultat et qu'il est nécessaire de le revoir en profondeur pour combler certaines de ses lacunes, notamment s'agissant des pratiques de référencement des armateurs. Le nouveau dispositif nécessitera quelques adaptations réglementaires et devra faire l'objet d'une concertation avec les armateurs.

Il faudra donc tout d'abord **recentrer les critères de répartition des quotas sur les objectifs** qui ont été énoncés plus haut, en assurant la transparence de l'algorithme utilisé. Il faudra également modifier les procédures actuelles pour permettre de **fixer tous les 3 ans le nombre de navires** autorisés à pêcher et de mettre en place **la procédure pluriannuelle de classement des navires**.

Enfin la pêche ne pourra être durable que si l'effort de l'Etat est maintenu, qu'il s'agisse de lutte contre la pêche illégale, de recherche scientifique, ou de capacité des TAAF à assurer dans de bonnes conditions la gestion de la réserve naturelle.

2.1 Simplifier et rendre plus lisible les critères de répartition des quotas

Le plan de gestion de 2015 a introduit un système de calcul des quotas qui avait été estimé complexe, voire incompréhensible, par les armateurs, ainsi que par la mission confiée début 2018 à l'IGAM, à l'IGA et au CGAAER. Les principales critiques de cette dernière mission portaient sur le fait que l'antériorité était comptée deux fois dans ce système, que certains critères étaient difficiles à justifier et enfin que le système était complexe et peu transparent. Par ailleurs, ce même rapport soulignait le fait que certains critères environnementaux n'étaient plus adaptés à la situation. Par exemple les captures accidentelles d'oiseau conduisent à sanctionner lourdement l'armement dès la première prise accidentelle d'oiseau, alors que ces prises sont désormais exceptionnelles. Les armateurs, quant à eux, contestent une méthode de notation qui conduit à pénaliser un navire, à comportement inchangé, dès lors que ses concurrents ont progressé.

La mission propose donc de se fonder sur quelques principes simples pour revoir les critères qui sont utilisés pour répartir les quotas :

- Assurer la transparence de l'algorithme ;
- Eviter les fluctuations trop brusques en prenant correctement en compte les antériorités et en raisonnant en termes d'atteinte d'un objectif;
- Recentrer les critères sur les objectifs principaux.

2.1.1 Rendre l'algorithme plus transparent et plus stable

Les modalités de calcul des quotas individuels par navire étaient considérées comme compliquées, imprévisibles et difficiles à justifier de manière objective, d'après les armateurs notamment. Pour le comprendre, la mission a examiné l'algorithme de répartition des quotas, tel qu'il a été utilisé pour définir les quotas 2018-2019. Cet examen ne confirme pas son caractère imprévisible : la méthode utilisée est définie de manière précise et inscrite dans les tableaux Excel.

Mais la complexité est certaine, de même que la difficulté à justifier certains critères, notamment pour les raisons suivantes :

- L'antériorité ou l'ancienneté est prise en compte à deux endroits différents avec des formes différentes (part du quota global dans un cas, nombre d'années dans la pêche dans l'autre) ;
- Les critères environnementaux sont calculés en utilisant des sous-critères complexes qui prennent en compte d'une part le niveau de l'indicateur, d'autre part son évolution ;
- les calculs liés aux critères environnementaux sont faits à part, et ne sont intégrés que sous forme de résultats dans le tableau global qui répartit les quotas ; de ce fait, il n'est pas possible actuellement d'utiliser l'algorithme pour simuler l'effet d'une modification des critères ;
- les critères socio-économiques font place à des éléments qui ne témoignent pas nécessairement de la performance attendue du navire : l'impôt payé par tonne pêchée est par exemple plus élevé pour un navire n'ayant plus rien à amortir ; la valeur ajoutée par tonne pêchée est quant à elle plus élevée sur les navires qui emploient des marins mal payés ;
- le critère capacité de pêche joue peu, mais est susceptible de pénaliser les navires qui ont eu des difficultés techniques ou humaines, alors même qu'existe un mécanisme permettant de redistribuer les quotas non pêchés aux autres navires ;
- l'arrivée d'un nouvel armateur s'est traduite par l'ajout d'un calcul annexe supplémentaire, qui n'est pas intégré dans l'algorithme.

Enfin, l'algorithme n'est pas publié, de sorte que la transparence n'est pas assurée, laissant place aux craintes mêmes infondées.

La mission propose de **simplifier ces critères** pour ne retenir que trois catégories :

- des critères **d'expérience de pêche** ;
- des **critères environnementaux** ;
- des critères socio-économiques qui seraient recentrés sur les éléments témoignant des **retombées de l'activité de pêche sur l'économie nationale** : emplois de marins français, emplois à terre, développement d'activités de transformation, etc.

L'algorithme de calcul devrait être complètement intégré, de manière à être compréhensible par tous les armateurs et par les postulants éventuels. Il devra pouvoir être communiqué à ceux qui en font la demande, comme l'impose la loi sur la République numérique.

2.1.2 Veiller à une prise en compte adaptée des antériorités à deux niveaux

Dans l'intervalle, la mission suggère que les quotas individuellement attribués dans le cadre de la future campagne 2019/2020 **ne diffèrent pas trop** de ceux qui ont été attribués lors de la campagne 2018/2019, au vu du TAC préconisé par le MNHN pour la nouvelle campagne.

Cette exigence passe notamment par la prise en compte des antécédents, qui est explicitement prévue par le CRPM et doit être maintenue dans le nouveau plan de gestion.

La manière de prendre en compte ces antécédents a un effet sur les quotas attribués de plusieurs manières. Selon que sont prises en compte les années passées dans la pêche ou bien les quotas cumulés pêchés par le passé, les résultats sont plus ou moins dispersés. La durée sur laquelle sont calculées ces antécédents a également une influence : une durée courte (3 ou 5 ans) pénalise certains armateurs dont l'activité a temporairement faibli pour des raisons qu'ils ne maîtrisent pas, ce qui arrive régulièrement, alors qu'une durée plus longue réduit la dispersion parmi les armateurs historiques les plus anciens, mais défavorise en revanche les derniers entrés.

Lorsqu'il s'agit d'évaluer **l'expérience de pêche** pour classer les armateurs, il est sans doute plus pertinent de travailler en **nombre d'années de pêche** dans les zones australes, quel que soit d'ailleurs le type de pêche pratiqué (légine, langouste...). Le savoir-faire des équipages, et de leur capitaine, conditionne en effet pour une grande part la qualité des pratiques des navires.

En revanche, lorsqu'il s'agit de répartir les quotas, une **évaluation en tonnes pêchées** est sans doute préférable : elle a l'avantage de provoquer moins de fluctuations d'une année sur l'autre et de permettre une meilleure stabilité des quotas attribués chaque année.

Pour répondre à la préoccupation exprimée plus haut d'une transition douce entre le système actuel et le futur plan de gestion, **la mission recommande d'accorder un poids relativement important à ces critères d'antécédent, dans la procédure de classement des navires comme en matière de répartition des quotas.**

2.1.3 Revoir les critères environnementaux pour les rendre plus stables

Les exigences environnementales sont essentielles et doivent être intégrées à chaque stade de la procédure. Il faut dès lors distinguer celles qui doivent être des prérequis imposés aux navires (disposer par exemple d'un système permettant de limiter les captures accessoires), de celles qui permettront d'évaluer la qualité environnementale des candidatures, qui pourront valoriser l'existence sur le navire d'équipements susceptibles de limiter son impact environnemental, notamment les dispositifs de gestion des déchets ou d'évitement des captures accessoires.

La répartition des quotas elle aussi doit continuer à inciter au respect de l'environnement et donc tenir compte du comportement des navires. Le rapport précédent signalait que le « respect de la réglementation » devait plutôt être une obligation qui donne lieu à des sanctions éventuelles, qu'un simple objectif. La présente mission adhère à ce point de vue, mais remarque que les critères d'attribution des quotas regroupés sous le titre « respect de la réglementation » tenaient pour une bonne part à autre chose : le respect des bonnes pratiques recommandées par les scientifiques. Il y a donc lieu de conserver cette idée, en la limitant au seul aspect du respect du Code de bonnes pratiques, les aspects strictement réglementaires devant effectivement faire l'objet de sanctions expressément prévues par les textes.

La mission propose ainsi de noter chaque armement au regard d'un Code de bonnes pratiques qui regrouperait les prescriptions ou recommandations à caractère comportemental édictées par les scientifiques (gestion des déchets, profondeur de pêche, transit d'une zone à l'autre, etc.). Le respect de ce code peut être évalué sur la base des observations du contrôleur de pêche embarqué sur chaque

navire, qui fait rapport aux TAAF. Au-delà de ce respect du code de bonnes pratiques, il reste nécessaire de maintenir des obligations fortes pour éviter les pertes de ligne ou les captures accessoires involontaires (oiseaux, raies, etc.). La mission propose de mettre en place pour ce faire **un système de malus** qui pénaliserait les armements ayant dépassé certains seuils. Les efforts de participation aux recherches scientifiques devront également être pris en compte.

La répartition des quotas tiendrait compte ainsi des éléments suivants :

- Un critère de « mortalité aviaire » conçu sous la forme d'un malus attribué aux navires qui auraient dépassé un seuil à définir l'année précédente ;
- Un objectif de limitation des captures de raies, requins, etc. lui aussi sous forme de malus déduit du quota des navires qui ne l'aurait pas respecté à la marée précédente ;
- Un critère « perte de ligne » sur certaines zones, sous forme de malus ;
- Une évaluation du degré de respect des bonnes pratiques recommandées par le MNHN ;
- Une évaluation du degré d'innovation environnementale basée notamment sur la participation à des expérimentations, à des campagnes scientifiques ou sur la mise en place d'équipements nouveaux utiles aux scientifiques (caméras notamment).

Réduire la variabilité des quotas individuels

A l'heure actuelle, certains critères utilisés pour répartir les quotas sont évalués sur la base de **notations relatives** attribués à chaque navire. Ces méthodes ont l'avantage de créer une certaine compétition entre les palangriers qui ont intérêt à améliorer leur pratique pour rester au plus haut niveau. Mais lorsque les pratiques deviennent plus homogènes, elles ont aussi un inconvénient : elles conduisent à ce qu'un palangrier qui a un bon comportement peut voir malgré cela son quota se réduire si ses collègues moins avancés ont amélioré leur pratique. Cette difficulté est vécue comme une injustice par les pêcheurs les plus avancés.

D'autres méthodes peuvent être mises en place, par exemple un système de bonus et/ou de malus s'appuyant sur des objectifs chiffrés : les navires n'atteignant pas l'objectif subiraient un malus qui réduirait leur quota, ceux qui le dépasseraient bénéficieraient d'un bonus, ces bonus et malus étant fixés en tonnes. Les captures d'oiseaux ou de raies pourraient par exemple être pénalisées par un malus de quelques tonnes si elles dépassaient un certain seuil. A l'inverse, par exemple, la participation à un programme de recherche scientifique susciterait un bonus de quelques tonnes.

Un tel système serait plus équitable. Mais il ne garantirait pas in fine le respect du quota global, de sorte qu'il faudrait répartir entre les navires le solde final qui pourrait être positif ou négatif.

Par ailleurs, le critère « **capacité de pêche** », qui mesure l'écart entre le quota attribué et le quota pêché, provoque des fluctuations incontrôlées des quotas, sans apporter d'amélioration nette de la performance globale de la pêche, puisque les TAAF ont la possibilité de redistribuer en cours de campagne les quotas qui ne pourront pas être pêchés. Il serait donc souhaitable de supprimer ce critère.

2-2 Mettre en place un dispositif à trois étages

Le dispositif que proposera le plan de gestion pourrait se concrétiser sous la forme d'un dispositif à trois étages. Dans un premier temps, un **appel à candidatures** permettrait, sur la base d'un cahier des charges publié, de sélectionner et **référer et de classer pour 3 ou 6 ans** les navires susceptibles de se voir chaque année attribuer un quota. Cette mise en concurrence s'adresserait à l'ensemble des armateurs, déjà présents dans cette pêcherie ou bien candidats, dans un cadre clair et transparent, de manière à sécuriser les décisions ultérieures du Préfet, administrateur supérieur des TAAF. Dans cette logique, les TAAF procéderaient à la publication de l'algorithme de notation utilisé pour évaluer la qualité des candidatures.

Une Commission consultative pourrait mise en place pour vérifier le bon déroulement de cette procédure de classement, de manière à offrir des garanties de transparence et d'impartialité. Elle pourrait comporter certains membres du Conseil Consultatif des TAAF et au moins un représentant de l'Etat. Elle serait présidée par la préfète, administratrice supérieure des TAAF.

Dans un deuxième temps, le **nombre de navires** susceptibles de pêcher dans la zone des TAAF serait fixé pour 3 ans par arrêté interministériel, **en même temps que serait fixé le total admissible de capture** (TAC). Le classement réalisé dans la phase précédente permettrait alors de **retenir les meilleures candidatures** parmi toutes celles qui ont été référencées.

Dans un troisième temps, et chaque année, les **quotas valant autorisation de pêche seraient attribués** à ces armateurs sélectionnés. Le quota individuel serait alors fixé en fonction du TAC, et en tenant compte à la fois de leur antériorité dans la pêcherie et de leurs performances récentes.

2.2.1 Référer et classer les navires pour la durée du plan de gestion

Les armateurs pourraient être référencés pour chacun de leurs navires sur la base d'un **cahier des charges** permettant d'évaluer la qualité de leur candidature. Ce document rassemblerait des éléments déjà existants et les compléterait sur certains points. Il comporterait les éléments suivants :

- Une liste des **prérequis** qui seraient exigés des armateurs pour chaque navire souhaitant obtenir une autorisation de pêche, par exemple :
 - ✓ Être armateur au moment où sera accordée l'autorisation de pêche
 - ✓ Utiliser un navire *immatriculé au registre des TAAF*
 - ✓ Avoir un *établissement stable à la Réunion*
 - ✓ S'engager à embarquer un *contrôleur de pêche*
 - ✓ S'engager à débarquer sa *cargaison à la Réunion*
 - ✓ *Emploi de marins français* : la mission propose d'imposer au moins 50% de marins inscrits à l'ENIM sur les navires, ce qui suppose une évolution de la réglementation puisque l'arrêté interministériel prévu à l'article L-5522-1 du code des Transports, permettant de fixer le taux minimal de marins français, n'a pas été pris ; actuellement seul le capitaine et son second doivent être français.

- ✓ *Équipement des navires* : équipement de pêche adapté, obligation de disposer sur les navires de dispositifs empêchant les captures d'oiseaux, permettant de broyer les déchets etc...
 - ✓ *Régularité fiscale* : être à jour de tous ses impôts et taxes.
 - ✓ ...
- Une méthode de **notation permettant un classement** des navires candidats, en prenant en compte notamment :
 - ✓ *L'expérience de l'armateur en matière de pêche australe durable* attestée par les quotas pêchés dans le passé ;
 - ✓ Des *indicateurs sociaux* : part des marins inscrits à l'ENIM au-delà de la part obligatoire, existence éventuelle d'un *plan RSE* (Responsabilité sociale et environnementale) dans l'entreprise ;
 - ✓ La présence sur les navires d'*équipements innovants non obligatoires* susceptibles notamment de limiter les prises accessoires ou la déprédation par les orques, et d'*équipements de surveillance vidéo de la pêche* ;
 - ✓ Le développement par l'entreprise d'*ateliers de conditionnement et de transformation en France*.
 - ✓ ...

La méthode de notation devra être suffisamment claire et transparente pour limiter les éventuelles contestations. Elle aboutira à une **liste ordonnée de navires susceptibles de recevoir une autorisation de pêche, dans la limite du nombre de navires autorisés à pêcher.**

2.2.2 Une fixation triennale du TAC et du nombre de navires autorisés à pêcher

Une fois classés les navires susceptibles de pêcher pendant la durée du plan de gestion, il faut encore fixer d'une part le total admissible de capture (TAC), d'autre part le nombre de navires susceptibles de recevoir un quota annuel. Comme dit plus haut, le **total admissible de capture (TAC)**, qui était jusqu'à présent fixé annuellement, pourrait être **fixé pour trois ans**, sous réserve d'événement grave conduisant à le réduire, en suivant les recommandations du MNHN.

De ce fait, la mission recommande que **la durée du plan de gestion, actuellement de 5 ans, soit portée à 6 ans, soit deux périodes successives de TAC.**

Le **nombre de navires** autorisés à pêcher pourrait alors être **fixé également pour 3 ou 6 ans**. La sélection serait faite sur la base du classement déjà réalisé. Ce nombre pourrait rester limité à 7 ou 8 (cf supra).

Actuellement, le préfet, administrateur supérieur des TAAF, est en principe pleinement compétent pour déterminer le nombre maximal d'autorisations de pêche pouvant être délivrées dans chaque ZEE.⁶ Le tribunal administratif avait d'ailleurs conforté l'arrêté n°2016-60 du 19 août 2016 de l'administrateur supérieur des TAAF qui assouplissait la limite de 7 navires fixée avant 2016. Mais un recours a été déposé en appel devant la CAA de Bordeaux et la situation juridique n'est actuellement pas stabilisée.

⁶ Le troisième alinéa de l'article R *958-6 du CRPM prévoit expressément que : « L'autorité désignée à l'article R. 911-3 [le préfet, administrateur supérieur] fixe, le cas échéant, le nombre d'autorisations susceptibles d'être délivrées, en tenant compte notamment des capacités biologiques de la zone concernée. »

Dans ce contexte, la mission considère qu'un arrêté préfectoral n'offre pas une sécurité juridique suffisante. Un **arrêté interministériel deviendrait alors nécessaire pour fixer le nombre maximum d'autorisation de pêche**. Le 3ème alinéa de l'article R 958-6 du CRPM devrait être modifié ainsi :« **Par dérogation aux dispositions de l'article R. * 911-3, le ministre chargé de l'écologie , le ministre chargé des pêches maritimes et de l'aquaculture marine et le ministre chargé de l'outre-mer, sur avis du Muséum national d'histoire naturelle et du conseil scientifique de la réserve naturelle nationale, fixent par arrêté le nombre d'autorisations susceptibles d'être délivrées, en tenant compte notamment des capacités biologiques de la zone concernée.** » Un décret en conseil d'Etat serait nécessaire pour modifier cette disposition.

Cet arrêté interministériel serait pris tous les 3 ans (durée du TAC) ou même tous les 6 ans (durée du plan de gestion).

2.2.3 Des quotas accordés à chaque navire sur la base de critères et de pondérations clairement affichés

Chaque année les navires les mieux classés, dans la limite du nombre maximum de navires admissible, se verraient accorder un quota défini en fonction du TAC et des critères suivants :

- Une *part fixe minimale* pour tous entre 300 et 500 tonnes :

Cette part fixe pourrait être fixée pour la durée du plan de gestion en fonction des *conditions du marché* : prix de la légine, taux de change du dollar notamment. Dans les conditions économiques actuelles, qui rendent cette pêche très profitable, la mission recommande plutôt la *fourchette basse* (300 t). Une part fixe plus élevée (500 tonnes par exemple) serait cependant plus favorable aux éventuels nouveaux entrants.

Pour un TAC de 5915 t comme aujourd'hui, le *reste à répartir* serait le suivant (entre parenthèses la part moyenne par navire) :

Reste à répartir dans différentes hypothèses de part fixe :

Reste à répartir après part fixe..., en tonnes (par navire)	7 navires	8 navires	9 navires
300 tonnes	3 815 (545)	3 515 (439)	3 215 (357)
400 tonnes	3 115 (445)	2 715 (339)	2 315 (257)
500 tonnes	2 415 (345)	1 915 (239)	1 415 (157)

- Une part variable liée à l'**antériorité** dans la pêche :
 - ✓ Ce critère valoriserait les efforts des armements qui ont créé et développé la pêche ; il compte actuellement pour 15% et pourrait être compté à l'avenir pour 30% si le critère de « capacité de pêche » actuel, qui compte aussi pour 15% disparaissait ;

- ✓ Il serait évalué au prorata des quotas *effectivement pêchés*, sur un nombre d'années à déterminer (5 ans ?) plutôt qu'en fonction du nombre d'années de présence dans la pêche, comme c'est le cas actuellement ;

- Une part variable liée au respect de **critères environnementaux**

- ✓ Ce critère pourrait compter pour 45 à 55% de la part variable (actuellement 35% auxquels s'ajoutent 20% au titre du respect de la « réglementation »);
- ✓ Il serait évalué par la préfète, administratrice supérieure des TAAF sur rapport du contrôleur de pêche sur la base des **comportements passés** et ne bénéficierait donc pas du tout aux nouveaux entrants ;
- ✓ L'idéal serait de mettre en place un **code de bonnes pratiques** reprenant les recommandations du MNHN, qui serait actualisé chaque année ; à défaut, une liste de critères d'évaluation serait établie dans le cahier des charges : prises accessoires, conduites évitant la déprédation par les orques... assortis d'un objectif pour chaque critère ;
- ✓ Les navires respectant ces objectifs de bonne pratique se verraient attribuer la note moyenne ; ceux qui ne les respectent pas subiraient **un malus** ; une telle méthode permettrait d'éviter que l'amélioration des pratiques de certains ne pénalise les autres, comme c'est le cas actuellement ;
- ✓ Ces critères pourraient être lissés en prenant en compte le comportement des pêcheurs sur une période de deux ou trois ans pour éviter les à-coups accidentels ;
- ✓ Les manquements graves et répétés à la réglementation (par exemple, infractions à l'interdiction de pêcher au-dessus de 500 mètres de fond) devraient faire l'objet de **sanctions administratives** et/ou judiciaires appropriées.

- Une part variable liée à des **critères socio-économiques**

- ✓ Ces critères comptent actuellement pour 15% de la part variable ; leur poids pourrait être fixé dans une fourchette de 15 à 25% ;
- ✓ Il ne semble pas pertinent de maintenir les critères portant sur les impôts et sur la valeur ajoutée par tonne, qui dépendent de facteurs liés surtout à la taille de l'entreprise et qui peuvent être tout à fait étrangers à la performance ;
- ✓ Ces critères devront notamment prendre en compte l'importance des *retombées économiques* de l'activité de pêche par le biais de critères comme le nombre de marin inscrits à l'ENIM au-delà de la part obligatoire, ou le nombre d'emplois français à terre et/ou le tonnage transformé total au plan national qui mesurent le développement de l'aval de la filière ;

Ces différents critères devront être évalués de manière *objective et auditable* et **l'algorithme de détermination des quotas devra être mis en ligne**, de manière, là encore à limiter les contestations ultérieures. Dans certains cas, notamment si un système de malus est instauré pour certains critères, il sera nécessaire de prévoir un mode de répartition du *reliquat non attribué* avec ces critères.

Ce nouvel algorithme pourrait être mis en place rapidement par l'administration des TAAF sous la forme d'un fichier Excel qui intégrerait l'ensemble des formules de calcul, et non pas de deux fichiers comme c'est le cas actuellement (l'un pour les calculs environnementaux, l'autre pour les calculs socio-économiques).

Le tableau qui suit résume les propositions de la mission, comparées à la situation actuelle.

	Organisation actuelle	Nouvelle organisation
<i>Durée du TAC</i>	1 an	3 ans
Nombre de navires autorisés à pêcher	Relève d'un arrêté des TAAF qui ne le limite pas actuellement	Limite fixée tous les 3 ans par arrêté interministériel (nécessite une modification du CRPM)
<i>Durée du plan de gestion</i>	3 ans	6 ans
<i>Dépôt des demandes de référencement</i>		Tous les 3 ou 6 ans
Sélection et classement des navires	Aucun	Tous les 3 ou 6 ans
<i>Obligations des navires</i>	Pré-requis imposés par le plan de gestion et vérifiés au référencement	Pré-requis complétés notamment d'obligations sociales, imposés par le plan de gestion et vérifiés au référencement
<i>Critères de classement des candidats</i>	Aucun	Expérience de pêche en années Equipements des navires Indicateurs sociaux (emploi) Activités aval
Répartition annuelle du TAC en quotas	Deux algorithmes TAAF) qui ne sont pas publics et ne sont pas « intégrés »	Un algorithme intégré, transparent et publié
<i>Critères de répartition</i>	Antériorité (32%) Environnement (28%) Capacité de pêche (12%) Respect réglementation (16%) Socio-économique (12%)	Part fixe de 300 à 500t Part variable déterminée par : - Antériorité 30% en tonnes - Environnement 45 à 55% - Socio-économique 15 à 25%

2.2.4 Un appel d'offres partiel ne serait sans doute pas une meilleure solution

La solution précédente d'un **appel à candidatures** par appel d'offres périodique pour classer les navires est celle qui assure l'ouverture à la concurrence la plus claire, la visibilité la meilleure et qui incite le mieux à améliorer la performance. Elle préserve l'avenir en permettant de renouveler la pêche en sélectionnant les meilleurs candidats si cela devient nécessaire. Elle ne favorise pas excessivement d'éventuels nouveaux arrivants qui ne disposeront dans les premières années que d'un quota limité à un peu plus de la part fixe, car leur antériorité sera faible leur performance environnementale ne pourra être évaluée qu'avec le temps.

Certains des interlocuteurs de la mission ont cependant souligné le fait que son acceptabilité pouvait être amoindrie du fait qu'elle était susceptible de remettre en jeu à terme la position d'armateurs historiques qui auraient pris du retard par rapport à leurs concurrents, par exemple parce qu'ils n'auraient pas suffisamment renouvelé leurs navires : de nouveaux arrivants, dotés de navires neufs seraient alors susceptibles d'être mieux notés que les armateurs historiques.

La mission s'est donc interrogée sur la possibilité de se limiter à remettre en jeu à chaque plan de gestion **une petite partie seulement du TAC**, au minimum 300 tonnes, plutôt que l'ensemble. En l'absence d'augmentation du TAC, cette partie devrait être **prélevée sur les quotas existants**. Peut-être serait-il envisageable, si le MNHN l'acceptait, d'utiliser les quotas qui n'ont pas été pêchés les années précédentes, même s'ils sont en principe non reportables d'une année sur l'autre. Mais il faudrait alors accumuler ces quotas sur plusieurs années pour pouvoir les réattribuer durablement. La petite marge de manœuvre qu'offre la fourchette que donne le MNHN pour le TAC de Crozet (200 tonnes en 2018-2019) pourrait également être utilisée. Mais il resterait très difficile de garantir à un nouvel arrivant un quota de 300 tonnes ou 500 tonnes sur la durée du plan de gestion.

Un dispositif de ce type ne serait par ailleurs pas plus simple que le précédent à mettre en place puisqu'il nécessiterait les mêmes outils qu'un appel d'offres global : cahier des charges avec prérequis, critères de classement des navires, etc.

L'intérêt d'une telle option serait essentiellement de permettre, non seulement aux postulants à l'entrée dans la pêche, mais également aux armements historiques de concourir à l'appel à candidatures. Le résultat de cet appel dépendrait évidemment des critères de choix qui seraient fixés dans le cahier des charges, qui favoriseraient plus ou moins l'expérience. Mais, compte tenu de ce que sait la mission de la qualité des candidatures actuelles, il est vraisemblable que l'appel d'offres serait remporté par l'un des armateurs existants. L'ouverture de la pêche serait donc plus apparente que réelle.

Que le résultat de l'appel d'offres conduise à l'entrée d'un nouvel armateur ou bien favorise un armateur déjà présent et particulièrement performant, on ne peut exclure les mécontentements et les contentieux liés notamment au fait que ces 300 tonnes diminueront d'au moins 50 tonnes les quotas de 6 ou 7 autres armateurs.

Une procédure claire de référencement complétée par une notation « permanente » de l'ensemble des armements telle que décrite au point 2.2.2 ci-dessus semble bien mieux à même de conférer une certaine dose de concurrence, susceptible d'inciter les armateurs à moderniser leurs équipements et à respecter les bonnes pratiques, dans un cadre qui resterait mutualisé.

2.3 Maintenir un appui public à la pêche de légine

L'Etat tire actuellement certains bénéfices de la pêche de légine, à la fois dans les terres australes, à la Réunion et plus généralement en France métropolitaine et dans les DOM. Ces bénéfices tiennent non seulement aux droits de pêche, mais aussi à la présence de pêcheurs français dans les eaux australes, à l'emploi qu'ils créent à la Réunion, aux investissements que leurs profits leur permettent de réaliser dans l'économie nationale, etc.

Quoique très rentable, la pêche à la légine est cependant dépendante de l'appui des pouvoirs publics, qui lui fournissent la sécurité et l'appui scientifique nécessaires. La mission recommande de maintenir cet appui.

2.3.1 Veiller à maintenir l'effort public de sécurisation de la pêche

C'est la lutte énergique contre la **pêche illégale** des années 90, couplée à une exploitation raisonnable de la ressource de légine, qui a assuré la réussite durable de cette pêcherie, ainsi que des profits substantiels réalisés par les armateurs compte tenu de l'augmentation du prix de vente de la légine.

La lutte contre la pêche illégale est cofinancée par les TAAF, la Marine Nationale, les CROSS, et les armateurs représentés par le SARPC. A la suite de la dénonciation par les TAAF en 2016 de la convention les liant au financement du navire de surveillance l'Osiris, le financement de cette lutte contre la pêche illégale devient plus difficile. Le bâtiment « Île de La Réunion I », vendu par la COMATA aux TAAF en 2018, qui sera affecté à la surveillance des pêches dès 2019, a un coût d'exploitation plus élevé que celui de l'OSIRIS, qui devait être remplacé (construit en 1968), de sorte que ce seront 80 jours en mer qui pourront être assurés en 2019 au lieu de 150 jours avec l'OSIRIS. L'équipement des albatros avec des balises permettant de repérer les bateaux non enregistrés et les navires pirates constitue certes une avancée, mais la présence maritime sur les zones de Crozet et Kerguelen et dans le canal du Mozambique reste essentielle.

Le désengagement financier partiel en 2016 des TAAF de la mission de surveillance des pêches pose problème dans le cadre de l'effectivité de la mission de surveillance qui est pourtant un élément-clé de la durabilité économique et environnementale de cette pêcherie à long terme : un financement au niveau ministériel semble souhaitable.

2.3.2 Soutenir l'effort de recherche scientifique

Le MNHN a une convention renouvelée depuis 1987 avec la DPMA et les TAAF pour suivre les populations halieutiques et définir les conditions d'une pêche durable dans le respect de l'environnement marin. A ce titre, il propose annuellement les TAC des espèces pêchées dans la ZEE des TAAF et les mesures et protocoles visant à réduire l'impact des opérations de pêche sur l'environnement avifaune, cétacés et pinnipèdes, et benthos.

Dans le cadre des obligations de la France vis-à-vis de la CCAMLR, le MNHN réalise les campagnes d'évaluation POKER (Poissons de Kerguelen), qui sont financées par une subvention du Ministère chargé des pêches et les TAAF ; les armateurs mettent à disposition leur navire L'Austral (SAPMER) pour ce faire. Le MNHN définit le programme scientifique embarqué réalisé par les Contrôleurs des pêches (COPEC), effectue un suivi scientifique des stocks d'espèces marines exploitées et l'impact de la pêche sur les écosystèmes marins vulnérables. Le MNHN met également en œuvre une collaboration scientifique franco-australienne sur la pêche et l'écosystème marin des ZE des îles Kerguelen et Heard.

Cet effort scientifique est suivi par une équipe au sein de l'administration des TAAF. Lors de l'atelier « sciences et environnement » organisé le 12 décembre 2018, les questions relatives aux captures accidentelles et accessoires, l'impact sur les habitats benthiques et les écosystèmes marins vulnérables, la déprédation par les orques en particulier, et l'empreinte écologique des navires ont été abordées. Les exigences environnementales de la pêcherie font l'objet d'un suivi particulier dans la

mesure où les TAAF sont engagés dans un processus de classement sur la liste du patrimoine mondial de l'UNESCO.

Les chercheurs bénéficient de l'appui des armateurs dans beaucoup de domaines : caméras vidéo pour mieux observer les milieux marins en cours de pêche, recherches sur la lutte contre les déprédations par les orques (recherches dans le cadre d'ORCADEPRED), etc. Cette collaboration est fructueuse et doit être maintenue, même si les données qui peuvent être recueillies par les COPEC ont des limites et si le degré de sensibilisation des capitaines aux enjeux environnementaux varie d'un armateur et d'un navire à l'autre. Les armateurs ont ainsi commencé à mettre en œuvre un « plan raies » en collaboration avec le MNHN et les TAAF afin d'améliorer les connaissances sur les espèces de raies et de déterminer les bonnes pratiques de gestion de leurs captures accessoires.

Dans leurs réponses au questionnaire préparatoire à la réunion de décembre 2018, les armateurs ont globalement attiré l'attention sur les points suivants, qui pourraient être pris en compte :

- La publication des avis scientifiques pour contribuer à la transparence de la pêche (requis par MSC) ;
- La publication des règles d'exploitation de la pêche (requis par MSC) ;
- La nécessité de continuer les concertations entre les TAAF, les capitaines des navires palangriers et les armements dans le cadre du Comité des bonnes pratiques ;
- La mise à jour du Code de Bonne Conduite demandée par les capitaines et les armements.

2.3.3 S'assurer de la soutenabilité du budget des TAAF

La collectivité des TAAF est la première bénéficiaire de la pêche de légine. Elle disposait en 2014 d'un budget global qui s'élevait à 35 M€, dont 18% soit 6,3 M€, provenaient des droits de pêche dont sont redevables les armateurs. Ceux-ci sont, actuellement encore, plafonnés à 1820 € par tonne et assis sur 10% de la valeur moyenne des produits de la pêche. Pour l'année 2018, le budget prévisionnel était de 47 M€, dont 14 M€, soit 30%, au titre des droits de pêche.

Ces chiffres ne doivent pas faire illusion : certes, l'augmentation du prix de la légine (en 2018, le prix au kg était de l'ordre de 18€ par kg en poids vif) avait renforcé les droits de pêche perçus par les TAAF, mais ce prix s'est maintenant légèrement replié limitant les rentrées de redevance. Les engagements financiers des TAAF sont par ailleurs très lourds, dans le cadre du financement des navires océanographiques l'Astrolabe et le Marion-Dufresne (charges d'affrètement des deux navires, jouvence du Marion-Dufresne et paiement des intérêts des emprunts de 60 M€ sur 20 ans...), et en prévision du remplacement (à échéance d'une quinzaine d'années) du Marion-Dufresne.

La question de l'équilibre financier de la collectivité des TAAF appelle certainement des investigations plus poussées que celles que cette mission pouvait mener. Cet équilibre reste sans doute fragile dans le long terme, ce qui appellerait une attention plus soutenue, voire la mise en place d'une comptabilité analytique par mission.

La hausse du plafond des droits de pêche, actuellement fixé à 1820 euros par tonne, qui avait été décidée par une réunion interministérielle en juillet 2018, reste à mettre en place. L'enjeu n'est pas immédiat puisque le prix de la légine s'est replié en 2018, de sorte qu'actuellement ce plafond ne limite plus les recettes des TAAF. Mais il redeviendra peut-être d'actualité. Il serait paradoxal qu'une hausse

du prix de la légine, et donc de la rentabilité de la pêche, ne puisse se traduire par une amélioration des ressources des TAAF.

Les droits de pêche

Le code rural et de la pêche maritime (CRPM) dans son article L958-6 autorise la perception, par le territoire, d'un droit assis sur les produits pêchés, chassés ou exploités. Le montant de ce droit est fixé, par espèce et dans la limite de 1 820 € par tonne capturée, par arrêté de l'administrateur supérieur des Terres australes et antarctiques françaises pris sur avis du conseil consultatif. Ce droit est perçu sur les captures de légine, mais aussi sur les captures accessoires (raies et grenadiers). Il est versé à l'issue de chaque campagne de pêche, lors du dépôt de la déclaration des captures souscrite par le bénéficiaire de l'autorisation.

Le droit est de 10% du prix de vente moyen ramené au poids vif pour toutes les ventes (Réunion, Europe, International). Le plafond de 1820 €/t a donc écrêté les droits de pêche en 2017-2018, lorsque le prix de vente moyen annuel a atteint 20€/kg, mais ne pèse plus en 2018-2019 du fait du repli à un peu moins de 18€/kg .

Conclusion

La gestion de la pêcherie de légine doit rester durable et performante comme elle l'a été ces dernières années. Les armements qui pêchent dans les TAAF sont actuellement des entreprises françaises dont la forte rentabilité bénéficie à l'ensemble de l'économie nationale et cet acquis, rare dans le secteur de la pêche, doit lui aussi être préservé.

C'est l'objectif des propositions qui ont été faites dans ce rapport, qui visent plus à clarifier et à rendre plus transparente la gestion de la pêche qu'à en bouleverser les fragiles équilibres. En mettant en place par appel d'offres un appel à candidatures pour référencer les armateurs pour 3 ou 6 ans, les TAAF pourraient espérer sécuriser une pêcherie qui souffre des contentieux juridiques qui se multiplient actuellement et apporter une meilleure visibilité aux entreprises françaises.

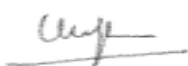
Les propositions de ce rapport tracent les grandes lignes d'une rénovation du plan de gestion. Elles ne vont pas jusqu'à décrire en détail les différents algorithmes qui permettront de sélectionner les navires et de répartir les quotas, qui devront pourtant figurer de manière précise dans le futur plan de gestion. Un travail d'ajustement est nécessaire, qui ne peut être réalisé qu'en utilisant des outils de simulation, sur la base de données réelles de performance des navires, en collaboration étroite avec les TAAF. **La mission recommande qu'un suivi soit assuré jusqu'à la mise en place du plan de gestion.**

S'agissant plus particulièrement des retombées espérées à la Réunion, la mission considère qu'il est important de trouver des points d'intérêt commun entre les TAAF et le développement économique de La Réunion, mais que le gisement d'emploi restera limité. Les objectifs pourraient être en priorité de développer la réparation navale en permettant l'installation d'infrastructures adaptées, et de soutenir l'Ecole de formation maritime de la Réunion en mettant en place des bourses pour la formation des jeunes marins.

La **formation** constitue en effet un enjeu pour les armateurs car les normes de qualification internationale STCW⁷ vont devenir obligatoires à compter de 2020, et les armements s'y préparent. Actuellement les formations supérieures se déroulent en métropole, et impliquent peu les jeunes Réunionnais. L'enjeu deviendrait d'autant plus important que la présence d'un minimum de 50% de marins français serait imposée aux navires palangriers dans le futur plan de gestion. L'idée a été évoquée d'une contribution des armateurs pour offrir des bourses aux jeunes Réunionnais via une Contribution Volontaire Obligatoire (CVO) versée au Comité Régional des Pêches et de l'Economie Maritime (CRPEM). Elle mérite certainement d'être expertisée avec les services de développement économique de la Réunion.

La **transformation** du poisson à La Réunion se développe également mais ne constitue sans doute qu'un gisement limité d'emplois locaux. Deux armateurs ont déjà entrepris de réaliser une première transformation de la légine dans leurs entrepôts frigorifiques au Port et l'un d'entre eux a même ouvert un comptoir de vente de préparations appertisées destinées aux restaurateurs et aux particuliers.

L'extension des activités des armateurs de pêche à la légine à d'autres pêches, au-delà du thon et de la langouste qui sont déjà pêchés par certains armateurs (SAPMER), pourrait également être une voie future de développement, mais en reste à ses débuts. Le « poisson des glaces »⁸, qui se pêche dans les mêmes zones que la légine et que les TAAF souhaitent développer, a fait l'objet de plusieurs tentatives, sans que son modèle économique soit encore convaincant : la production semble assez fluctuante et les débouchés restent à développer. Certains armateurs projettent également de développer de nouvelles méthodes de pêche, ou d'investir, avec des bateaux adaptés aux glaces, de nouvelles zones de pêche extérieures aux eaux françaises.



Claire LEFEBVRE SAINT-FELIX,
chef de mission de contrôle général
économique et financier



Patrick MAGHIN,
administrateur civil hors classe

⁷La Convention internationale sur les normes de formation des gens de mer, délivrance des brevets et de veille (STCW) (*Convention on Standards of Training, Certification and Watchkeeping for Seafarers*) de 1978 revue et adaptée en 2010 : voir le [projet de loi](#) au Sénat

⁸ Le poisson des glaces est un petit poisson de 25 à 35 cm de long de la famille des Channichthyidae, qui n'a quasiment pas d'arêtes.

LISTE DES ANNEXES

Annexe 1 : lettre de mission

Annexe 2 : liste des personnes rencontrées

Annexe 3 : Sources documentaires

Annexe 4 : Expériences étrangères et quotas individuels transférables

Annexe 5 : Contexte juridique, administratif et financier de la gestion actuelle de la pêche de légine par les TAAF

Annexe 6 : Les enjeux de la formation maritime

ANNEXE 1 : Lettre de mission

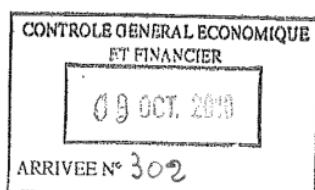


MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE ET DE L'ALIMENTATION

MINISTÈRE DES OUTRE-MER

MINISTÈRE DE L'ACTION ET DES COMPTES PUBLICS

Paris, le 05 OCT. 2018



Le Ministre de l'Agriculture et de l'alimentation
La Ministre des Outre-mer
Le Ministre de l'Action et des comptes publics

à

Madame la Cheffe du Contrôle général économique
et financier

Objet : Gestion de la pêche de légine des Terres australes françaises

P.J. : Saisine de l'Inspection générale des affaires maritimes

La France a développé depuis vingt ans la pêcherie de légine à la palangre dans les eaux des îles Kerguelen et Crozet des Terres australes. Ce développement s'est accompagné d'un effort de contrôle de l'Etat et d'un effort scientifique, s'agissant d'une espèce de poisson à forte valeur ajoutée pêchée dans une zone difficile d'accès et faisant l'objet d'enjeux environnementaux majeurs. Cet effort a été déployé en coopération avec l'Australie, dont la Zone Economique Exclusive (ZEE) est mitoyenne de celle de la France sur le plateau de Kerguelen avec les îles Heard et McDonald.

La France alloue aujourd'hui le premier quota au monde de légine (6 350 tonnes en 2017), pêché par des navires immatriculés au registre des Terres australes et antarctiques françaises (TAAF) et obligatoirement débarqué sur l'île de La Réunion. Le chiffre d'affaires s'élève aujourd'hui à plus de 120 millions d'euros par an après une forte augmentation des cours. Il s'agit aussi du deuxième revenu d'exportation de La Réunion avec 300 emplois directs et environ 1000 emplois indirects.

La gestion de cette pêcherie relève du préfet, administrateur supérieur des TAAF, dans le cadre d'un plan de gestion qui a été prolongé jusqu'au 1^{er} septembre 2019. Une mission confiée au CGAER, à l'IGAM et à l'IGA a permis de dresser de premiers constats et pistes d'amélioration de ce plan.

Nous avons l'honneur de solliciter le concours du Contrôle général économique et financier (CGEF) pour améliorer la procédure d'attribution des quotas par armements et des autorisations de pêche par navire, à la fois sous l'angle de la visibilité pluriannuelle pour les demandeurs, des retombées pour la collectivité des TAAF et la Réunion et d'une mise en concurrence effective des candidats à échéance régulière.

Dans ce cadre, nous souhaitons recueillir des propositions sur :

- les critères de répartition des quotas de pêche entre les armateurs détenant une licence. A ce titre, la mission examinera les trois catégories de critères actuellement utilisées (socio-économiques, d'antériorité et de performance) et déterminera notamment dans quelle mesure ou à quelle condition les éléments suivants pourraient être pris en considération :
 - un niveau de quota par navire correspondant à une perspective de rentabilité suffisante au regard de la durée d'amortissement des investissements nécessaires,
 - une durée minimale de validité des quotas et des licences,
 - le degré de respect des objectifs et des règles de gestion,
 - la nature et l'effectivité d'actions permettant de renforcer le développement des activités maritimes de l'île de La Réunion,
- une méthodologie rigoureuse et auditable de répartition des quotas et d'attribution des licences sur la base des critères précédemment définis.
- l'évolution possible de l'économie du dispositif, au regard d'une évaluation de la situation économique des acteurs de la pêche de légine et des entreprises directement concernées, des besoins en termes d'encadrement et d'expertise de l'administration des TAAF pour la gestion et le contrôle des pêcheries et, le cas échéant, du financement d'actions de développement du secteur maritime de la Réunion.

Sur ce dernier point, la mission se rapprochera de l'expert de l'Inspection générale des affaires maritimes missionné par ailleurs pour animer les travaux de préparation d'un nouveau plan de gestion quinquennal de la légine et à qui il est demandé de travailler en étroite coordination avec le CGefi.

Au-delà de ses propositions pour une mise en concurrence effective et transparente à échéance régulière, la mission pourra en outre proposer toute mesure de nature à assurer une meilleure visibilité pour les armements.

Enfin, pour étayer ses propositions ou en éclairer l'impact, la mission réalisera ou initiera un parangonnage avec la gestion des pêcheries de légine par l'Australie et le Royaume-Uni.

Les conclusions de la mission sont attendues trois mois après l'envoi de la lettre de mission.

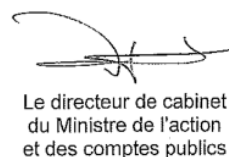
Les services compétents de nos trois ministères, en particulier la DGOM, la DPMA et la DGCCRF, vous fourniront tous les éléments en leur possession et les appuis nécessaires pour faciliter le déroulement de cette mission.



Le directeur de cabinet
de la Ministre des outre-mer



La directrice de cabinet
du Ministre de l'alimentation
et de l'agriculture



Le directeur de cabinet
du Ministre de l'action
et des comptes publics

Copie : M. l'administrateur supérieur des TAAF
M. le vice-président du Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux
M. le chef de l'Inspection générale des affaires maritimes

ANNEXE 2 : Liste des personnes rencontrés ou consultés

Premier ministre :

Secrétariat Général de la Mer :

- M. Vincent BOUVIER, Secrétaire général ;
- M. Ludovic SCHULTZ, Conseiller Europe environnement ;
- M. Nicolas GORODETSKA, Chargé de mission économie maritime et portuaire.

Autorité de la concurrence :

- M. Bertrand ROHMER, représentant Mme Elisabeth FLÜRY-HERARD, Vice-Présidente ;
- Mme Juliette THERY-SCHULTZ, Rapporteuse générale adjointe ;
- Mme Géraldine ROUSSET, rapporteure ;

Parlementaire :

- M. David LORION, Député de la 6^{ème} circonscription de La Réunion ;

Ministère de l'Écologie et de la Transition Solidaire (METS) :

- M. Brice HUET, adjoint au Directeur de l'eau et de la biodiversité ;
- M. Rémi MEJECAZE, Chef du Bureau de contrôle des activités maritimes, DAM/DGITM/METS
- Mme Isabelle TANCHOU, Sous-directrice des activités maritimes, DAM/DGITM/METS ;

Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères :

- M. Didier ORTOLLAND, Sous-Directeur du Droit de la Mer, Chef de la Délégation française à la CCAMLR ;

Ministères économiques et financiers :

Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la Répression des Fraudes :

- Mme Annick BILLEY-COORNAERT, Sous-directrice des produits et marchés agricoles et agro-alimentaires ;
- Mme Pascale VANDECASTEELE, chef du bureau Marchés des produits d'origine animale ;
- Mme Stéphanie DEGUILLY, adjoint au chef de bureau ;
- Mme Cécile GARCIA, rédactrice ;

Ministère des outre-Mer :

- M. Brice BLONDEL, Directeur-adjoint du Cabinet ;
- Mme Raphaëlle SEGUIN, conseillère technique ;
- M. Arnaud MARTRENCAR, Adjoint au Sous-Directeur des Politiques publiques, DGOM, Ministère des Outre-Mer ;
- Mme Christiane LAURENT-MONPETIT, Bureau des politiques rurales, agricoles et maritimes, sous-direction des politiques publiques, Direction générale des Outre-Mer (DGOM), Ministère des Outre-Mer (le 27.11.18) ;

Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation :

- M. Stéphane GATTO, Sous-directeur des Ressources Halieutiques ;
- M. Tristan DIEFENBACHER, Chef de bureau des Affaires européennes et internationales, Sous-direction des ressources halieutiques, Direction des pêches maritimes et de l'aquaculture, Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation ;
- M. Benoît TOURTOIS, chargé de mission affaires internationales dans le même bureau ;

Contrôle général économique et financier (CGefi) :

- M. Jean-Baptiste LE BRUN, Chef de la Mission Infrastructures de Transports non ferroviaires

- Mme Iris RABENJA, Membre de la Mission (le 26.10.18)
- Mme Caroline MONTALCINO, Cheffe de la mission « Ecologie et Développement durable », le 26.10.18
- M. Olivier PERREAULT, Chef de la Mission Agriculture ;
- M. Francis AMAND, chef de mission de contrôle général, médiateur des relations commerciales agricoles ;

Inspection Générale de l'Administration :

- Mme Corinne DESFORGES, IGA, co-rédactrice du rapport sur la gestion de la pêche à la légine dans les terres australes françaises (février 2018)

Inspection générale des Affaires Maritimes (IGAM) :

- M. Loïc LAISNE, administrateur général des Affaires Maritimes, rédacteur du plan de Gestion de la pêcherie de légine ;

Administrations à La Réunion :

- M. Amaury de SAINT QUENTIN, Préfet de région ;
- M. Loïc ARMAND, secrétaire général pour les affaires régionales ;
- M. Patrice VERNET, Directeur régional des Douanes et droits indirects ;
- M. Eric MEVELEC, Directeur Mer Sud Océan Indien (DMSOI) ;
- M. Nicolas MARIEL, Directeur-adjoint de la Mer Sud Océan Indien (DMSOI) ;
- M. Aurélien DAUBAIRE, Directeur régional de l'INSEE ;

Terres Australes et Antarctiques Françaises (TAAF) :

- Mme Evelyne DECORPS, Préfète, administratrice supérieure ;
- Mme Christine GEOFFROY, Secrétaire générale ;
- M. Thierry CLOT, Directeur des Pêches et des questions maritimes ;
- M. Cédric MARTEAU, directeur de la réserve naturelle des Terres australes françaises
- Mme Anne-Gaëlle VERDIER, Adjointe de Direction, de l'Environnement des TAAF ;
- Mme Géraldine GODINEAU, Cheffe du Service des affaires juridiques et internationales ;
- M. Simon FOURNIER, Chargé des impacts environnementaux ;
- Mme Marion KAUFFMANN, Direction des pêches et des questions maritimes ;
- M. Thibault TELLIER, Direction des pêches et des questions maritimes ;
- M. Charles CAPOUL, Assistant Direction des pêches et des questions maritimes ;
- M. Didier GASCUEL, Référent scientifique de la Réserve Naturelle Nationale/Agrocampus ;
- M. Claude BACHELARD, Conseil Consultatif des TAAF ;

Muséum National d'Histoire Naturelle (MNHN) :

- Professeur Guy DUHAMEL, Directeur du département scientifique Milieux et peuplements aquatiques ;
- M. Patrice Pruvost, MNHN ;
- M. Marc ELEAUME, MNHN ;
- M. Alexis MARTIN, MNHN ;
- Mme Clara PERON, MNHN ;
- Mme Charlotte CHAZEAU, MNHN.

Centre National de la Recherche Scientifique (CNRS) :

- M. Christophe GUINET, Chargé d'études au Centre d'Etudes d'Etudes Biologiques de Chizé

Représentants des armateurs :

- M. Adrien de CHOMEREAU, Directeur général de la SAPMER ;
- M. Laurent PINAULT, Directeur Gestion des Ressources et Politique Environnementale de la SAPMER (La Réunion) ;
- Mme Armelle DENOIZE, Adjointe au Directeur Gestion des Ressources et Politique Environnementale, SAPMER ;
- M. Yvonnick LESTREHAN, Capitaine, SAPMER ;
- M. Thomas BARBASTE, Directeur des Ressources Humaines de la SAPMER ;
- M. Yannick LAURI, Président de la COPECMA ;
- M. Antoine LE GARREC, Directeur général de CAP BOURBON ;
- M. Tugdual POIRIER, Directeur d'exploitation, CAP BOURBON ;
- M. Frédéric STEPHAN, Capitaine, CAP BOURBON ;
- M. Sylvain RAITHIER, Directeur général de la COMATA SCAPECHE ;
- M. Bertrand LE VISAGE, Directeur général de la COMATA SCAPECHE ;
- M. PRUVOST, Président de la COMATA SCAPECHE ;
- M. CAILLET, Directeur Financier de la COMATA SCAPECHE ;
- Mme Emilie RICHARD, Responsable environnement et ressources halieutiques de COMATA SCAPECHE ;
- M. Laurent VIRAPOULLÉ, Directeur général de PECHE AVENIR ;
- M. Sébastien CAMUS, Président de REUNION PECHE AUSTRALE (RPA) ;
- M. Fabrice MINATCHY, Directeur général de RPA ;
- M. Laurent NICOLLE, Directeur des Activités Maritimes et Halieutique, Groupe Cap Bourbon.

Syndicat des Armateurs Réunionnais Palangriers Congélateurs (SARPC) :

- Mme Delphine CIOLEK, Responsable de la Communication et des Relations Publiques

Union des Armateurs à la Pêche de France (UAPF) :

- M. Marc GHIGLIA, Responsable des relations publiques

Organismes à La Réunion :

- M. Sami OUADRANI, Directeur de l'Ecole d'Apprentissage Maritime ;
- M. Ibrahim GOULAMALY, Président de l'Ecole d'Apprentissage Maritime ;
- M. Bertrand BAILLIF, Président du Comité Régional des Pêches et des Elevages Marins (CRPMEM) ;
- M. Nicolas HIBON, Secrétaire général du CRPMEM ;
- M. Maurice CERISOLA, Président du Cluster Maritime de La Réunion.

Responsables contactés pour les recherches d'informations sur l'Australie et la Nouvelle-Zélande :

- Ambassade d'Australie en France : M. Ian GOULD, Deuxième secrétaire, et des responsables de l'AFMA (Australian Fisheries Maritime Authority) ;
- Responsables de la Mission économique près l'Ambassade de France en Australie : M. Antoine CHERY, Chef de la Mission, et Mme Bethany WOODSTOCK, responsable d'études.

ANNEXE 3 : Liste des sources documentaires

- Jean-Luc VIELLE, Corinne DESFORGES et Frédéric MACQUERON « La gestion de la pêche à la légine dans les terres australes françaises » Rapport IGAM, IGA et CGAAER (février 2018)
- Antonin CREIGNOU et Bérangère DUPLOUY « La pêche australe à la Réunion » INSEE analyses Réunion n° 30 du 15 décembre 2017
- Autorité de la concurrence, Avis n° 15-A-19 du 16 décembre 2015 relatif aux effets sur la concurrence du mécanisme de répartition des quotas de pêche en France
- Rémi TOUSSAIN, Philippe FERLIN, Patrick PEIRANI et alii « Les quotas de pêche individuels transférables : analyse et propositions du système français de gestion des quotas de pêche », rapport IGF n° 2012-M-030-02 et CGAER n° 11175-01 d'octobre 2012
- OCDE « Manuel de l'OCDE à l'intention des gestionnaires des pêches, principes et élaboration des actions à mener », 2014
- Commission européenne, « Communication modifiant les lignes directrices pour l'examen des aides d'Etat dans le secteur de la pêche et de l'aquaculture » (2018/C422-01).
- DMSOI, diverses fiches sur la formation et les emplois de marins français à bord des navires palangriers
- Protocole d'engagement des armateurs de pêche de légine de 2002
- Marine Stewardship Council (MSC) « SARPC Kerguelen and Crozet toothfish fishery », Public certification report (décembre 2018)
- Rémy AMATO, Expert-Comptable, Etude sur la rentabilité de la pêche à la légine (octobre 2018)
- Réponse des administrations des pêches australiennes, néo-zélandaises et britanniques aux demandes d'informations relative aux modalités de gestion des pêcheries de légine par ces Etats
- Réponses aux questionnaires adressés aux armateurs par les TAAF en préparation des réunions des groupes de travail économique et environnement de novembre et décembre 2018
- Comptes rendus des Réunions interministérielles au sujet de la gestion de la pêche de légine (Mars, Juin et Juillet 2018)
- Note de la DGOM (Ministère des Outre-Mer) sur la flotte océanographique des TAAF
- Etude de la société d'avocats CLAISSE & Associés relative aux règles d'entrée dans la pêcherie de légine et aux critères d'attribution des quotas par les TAAF (30 janvier 2018)
- Jean-Jacques MORVANT et François MARENDET « Les besoins de contrôle des pêches dans les eaux des terres australes et antarctiques françaises et l'éventuel remplacement du patrouilleur des affaires maritimes OSIRIS », Rapport CGEDD n°010783-01, IGAM n°2016-140 (octobre 2016)

ANNEXE 4 : Quelques expériences étrangères, et le système des quotas individuels transférables (QIT)

Le système français de gestion de la pêche de légine et plus spécifiquement de quotas individualisés est spécifique et n'est pas usité à l'étranger. La mission s'est intéressée aux expériences étrangères suivantes :

- **L'Australie** : L'Agence australienne (Australian Fisheries Management Authority) est responsable de la gestion et de l'exploitation raisonnée de la ressource halieutique, en ligne avec les préconisations de la CCAMLR. Chaque saison, l'AFMA arrête le TAC pour la pêche dans les zones des Îles Heard et MacDonald. Les quotas individuels sont déterminés en parts du TAC. Les deux espèces particulièrement pêchées sont la légine patagonienne (ici : australe) et le poisson des glaces. Le droit de pêche est fixé sur une base historique en proportion du TAC. Les nouveaux opérateurs, qui peuvent d'ailleurs être étrangers, pourvu que leurs capacités et navires correspondent aux normes et soient enregistrés en Australie, doivent soit acheter soit louer des capacités auprès des opérateurs historiques. C'est donc un système de quotas individuels transférables (QIT). Un système électronique (GoFish) permet de mettre en relation les acheteurs et vendeurs de quotas. De surcroît, tous les navires doivent être certifiés par l'Autorité de Sécurité Maritime Australienne (AMSA). La certification par le Marine Stewardship Council ne présente aucun caractère obligatoire, mais tous les armateurs participant à la pêche à la légine et au poisson des glaces ont opté pour cette certification, qui confère un avantage vis-à-vis des clients. En 2017, le TAC s'élevait à 3525 tonnes de légine et quatre navires bénéficiaient de quotas dont deux seulement ont pêché.
- **Le Royaume-Uni** : Les Britanniques pêchent la légine dans les zones économiques de Géorgie du Sud et des Îles Sandwich du Sud. Les candidats à la pêche de légine pour les années 2018 à 2021 sont sélectionnés pour 4 ans au moyen d'une procédure qui comporte trois étapes : remplir les pré-requis relatifs aux capacités technique et de sécurité des navires : ensuite, les candidats sont évalués selon les quatre critères de la pêche (conformité, sécurité, capacité d'élever le niveau technique de la pêche, et expérience/antériorité), et enfin font l'objet d'une consultation auprès du FCO (Ministère des Affaires étrangères et du Commonwealth). Pour la zone 48.3 (Géorgie du Sud), le TAC fixé par la CCAMLR était de 2600 tonnes par an, celui fixé par le Gouvernement britannique à 2200 tonnes par an, pour les années 2018 et 2019. Les candidats admis à la pêche ont dû déboursier pour l'année 2018 un droit d'accès de 19355 £ par mois, et une redevance de quota de 2138 £ par tonne pêchée. Pour la zone 48.4 (Îles Sandwich du Sud), le TAC fixé par la CCAMLR était de 26 tonnes par an, celui fixé par le Gouvernement britannique à 23 tonnes par an, pour les années 2018 et 2019. Les candidats admis à la pêche ont dû déboursier pour l'année 2018 une redevance de quota de 1561 £ par tonne pêchée. Les normes minimales ainsi que la liste des critères et le mode de calcul font l'objet de publications.

- **La Nouvelle-Zélande** : Les navires sont présents en zone patagonienne et antarctique (Mer de Ross). Les autorités lancent un appel à manifestation d'intérêt pour chaque saison de pêche ; les candidats ayant transmis leur dossier sont évalués sur des critères tenant à l'historique de conformité de l'armement candidat, la capacité du candidat d'entreprendre des observations scientifiques, et les capacités et pré-requis du navire. La pêche fonctionne sans quotas, selon le système dit « olympique » et peut être qualifié de « course au poisson » dans la mesure où dès que le plafond du TAC est atteint, la pêche est clôturée. Les pré-requis au sens de la capacité, de la sécurité, de la correspondance aux normes environnementales, est gérée par MNZ : Maritime New Zealand, en harmonie avec les pré-requis de la CCAMLR Mesure 10 (www.ccamlr.org). La certification par le Marine Stewardship Council ne présente aucun caractère obligatoire, mais tous les armateurs participant à la pêche à la légine ont opté pour cette certification, qui confère un avantage vis-à-vis des clients.
- **Expérience du système de QIT par les autorités islandaises** : Le « Total Admissible de Capture » (TAC) est fixé par le ministre de la pêche sur les recommandations d'un institut de recherche marine : le Marine Research Institut (MRI). Un quota est une part de TAC allouée à un navire. Il représente le droit permanent de pêche qui génère chaque année des contingents annuels par bateaux ou ACE. La taille du contingent annuel de capture (annual catch entitlement ou ACE), pour chaque bateau, pour une pêche précise est le produit du TAC de cette pêche et de la part de TAC (quota). La part de TAC, ou quota, est exprimée en pourcentage, tandis que l'ACE est défini en volume (tonnes). L'allocation initiale des parts de TAC s'est faite gratuitement au prorata des captures réalisées pendant les trois années précédant la mise en place des QIT. Ils sont distribués aux propriétaires de bateaux de pêche.

Afin de protéger les petits propriétaires de bateaux contre la concurrence des plus grands navires, deux systèmes distincts de QIT coexistent. Un « petit » système concerne les propriétaires de bateaux de moins de 15 TJB (Tonnage de Jauge Brute). Ces propriétaires sont regroupés dans une association qui gère leurs quotas, la National Association of Small Boat Owners (NASBO), fondée en 1985. Les propriétaires des autres navires font partis d'une fédération, la Federation of Icelandic Fishing Vessel Owners (LIU), et échangent dans le « grand » système. Les échanges de quotas du « petit » système vers le « grand » ne sont pas autorisés. Le Parlement islandais a également mis en place une loi en 1998 spécifiant des limites au degré de concentration des quotas (Xinshan 2000).

Cette loi interdit qu'une firme contrôle plus de 12% du TAC dans le « grand » système toutes espèces confondues, et « 5% » dans le petit système, et contrôle plus de l'équivalent de 25% des quotas annuels pour une espèce (pour certaines espèces ce plafond est encore plus strict). Enfin, un propriétaire de quotas doit impérativement utiliser au moins 50% de ses ACE sur deux ans. C'est à dire que si un propriétaire vend tous ses ACE une année (si son navire est en réparation par exemple) alors l'année suivante, il devra pêcher au moins la moitié de ses ACE, sous peine de perdre tout ou partie de son quota. La Direction des pêches suit attentivement ces situations, et le propriétaire reçoit trois rappels au cours de la deuxième année.

Les restrictions visent à éviter une trop grande concentration du secteur. Les quotas étant transférables, les grosses compagnies, particulièrement rentables et efficaces peuvent s'accaparer une quantité importante de quotas excluant ainsi les plus petites entreprises.

Ainsi, à la mise en place des QIT en Islande, les entreprises de pêche ont énormément fusionné. La concentration des propriétés devenant inquiétante pour l'équilibre social et économique, le gouvernement a réagi en mettant en œuvre cette série de restrictions.

Quelques enseignements à tirer des expériences étrangères :

- Dans tous les pays étudiés, l'*antériorité* est un élément majeur pour l'attribution des quotas : lorsque des QIT ont été instaurés, les armateurs historiques ont toujours vu leurs droits confortés ; le fait que ces quotas soient négociables joue en leur faveur.
- Les QIT ne permettent pas de régler à eux seuls l'ensemble des pratiques écologiquement néfastes, mais ils peuvent être *associés à des réglementations* et à des mesures d'incitation supplémentaires qui assurent des pratiques écologiquement viables.
- La principale limite qui demeure est l'opposition que cet instrument suscite auprès des professionnels de la pêche. Ils redoutent principalement les effets des *concentrations* et la disparition des petits pêcheurs. Dans le cas des QIT islandais toutefois, qui se caractérise par une réglementation étatique importante, ces petits pêcheurs ont cependant pu être protégés grâce à une réglementation spécifique.
- Dans le cas de la pêche à la légine française, le risque de disparition des petits pêcheurs est limité puisque *la pêcherie est déjà très concentrée* sur un petit nombre d'armateurs moyens ou gros, dont l'un contrôle plus de 55% des quotas (le groupe SAPMER) ; en revanche, le risque de concentration accrue de la pêcherie entre quelques mains est bien réel.

ANNEXE 5 : Le cadre juridique, administratif et financier actuel (janvier 2019) de la pêche de légine dans les TAAF

Cadre juridique :

Le cadre juridique est posé par les articles R958-6 et R958-13 du Code Rural et des Pêches Maritimes (CRPM).

Art. R958-6 : L'autorité désignée à l'article R.*911-3 fixe le nombre d'autorisations susceptibles d'être délivrées, en **tenant compte notamment des capacités biologiques de la zone concernée.**

Arrêté du Préfet des TAAF n° 2016-60 :

- dans la ZEE de Crozet, un nombre maximum de sept palangriers en pêche simultanée est autorisé ;
- dans la ZEE de Kerguelen, un nombre maximum de sept palangriers en pêche simultanée est autorisé.

Les autorisations de pêche :

Art. R958-6 : Les autorisations de pêche sont délivrées après vérification de la capacité juridique, économique, financière et technique de l'armateur du ou des navires bénéficiaires et en tenant compte notamment :

1. D'un lien économique réel du navire avec le territoire de l'Etat dont il bat le pavillon, notamment de la direction et du contrôle des navires à partir d'un établissement stable situé sur le territoire de l'État dont le navire bat le pavillon ;
2. Des antériorités des armements dans la pêche ;
3. Des orientations du marché ;
4. Des équilibres socio-économiques ;
5. De la participation de l'armateur à des campagnes expérimentales visant à atténuer l'impact des activités de pêche sur l'environnement ;
6. De la participation de l'armateur à des initiatives tendant à la protection de la ressource et de l'environnement ;
7. De l'engagement par l'armateur d'embarquer un contrôleur de pêche, si l'autorité compétente en fait la demande.

Cadre administratif :

Répartition des autorisations de pêche :

- Conditions d'éligibilité : Art. R958-6 du CRPM : vérification de la capacité juridique, économique, financière et technique des navires bénéficiaires en tenant compte notamment d'un lien économique réel du navire avec le territoire de l'Etat dont il bat le pavillon, des antériorités des armements dans la pêche ; des orientations du marché ; des équilibres socio-économiques ; de la participation de l'armateur à des campagnes expérimentales ; de l'engagement par l'armateur d'embarquer un contrôleur de pêche, si l'autorité compétente en fait la demande. **Un dossier présentant une série de justificatifs est demandé par l'administration des TAAF.**
- Dépôt des demandes : Pas défini ;
- Procédure de sélection : pas défini ;
- Conditions de validité : Art. R958-8 du CRPM : L'autorisation peut être retirée sans indemnité par l'autorité qui l'a délivrée, dans les cas où : Les caractéristiques ou le mode d'exploitation

du navire ont été modifiés et ne répondent plus aux conditions fixées pour la délivrance de l'autorisation ; Le navire a été vendu ou cédé à un titre quelconque.

- Procédure en cas de refus : Art. R958-5 du CRPM : Conformément à la réglementation internationale, le silence gardé par l'autorité administrative mentionnée à l'article R. * 911-3 pendant un délai de deux mois vaut décision de rejet.
- Durée de validité : Art. R958-7 du CRPM : La durée de validité de l'autorisation de pêche ne peut excéder une année. Elle ne peut être ni cédée ni vendue.

Arrêté n° 2015-102 :

La fixation du TAC est du ressort du préfet, Administrateur supérieur des TAAF, mais s'appuie sur les avis du MNHN, qui prennent la forme d'une fourchette de TAC recommandés, respectivement, dans les ZEE de Kerguelen et de Crozet. Le MNHN utilise le modèle CASAL, qui exploite plusieurs types de données : l'effort de pêche, les retours des campagnes POKER, les résultats des campagnes de marquage/recapture, les mensurations des légines relevées par les COPEC. A Kerguelen, comme à Crozet, l'objectif de gestion est plus strict que celui du comité scientifique de la CCAMLR, qui est de ne pas descendre en-dessous de 50% de la biomasse reproductrice initiale pour 35 années de projection du stock ; **la cible choisie est de 60%, ce qui laisse une marge de précaution.**

Sous réserve de la validation du modèle par la CCAMLR, les propositions de TAC pour les années à venir, **en l'absence vérifiée de pêche illégale dans les eaux des TAAF, se feront en diminuant progressivement cette marge de précaution afin de se rapprocher du rendement maximal durable dans une logique de gestion à long terme et en évitant des réajustements trop brusques.**

Répartition du TAC en quotas :

Art. R958-13 : La répartition de chaque total admissible de captures est effectuée en tenant compte

1. Des antériorités des armements dans la pêche* ;
2. Des antériorités de pêche dans les autres pêcheries des Terres australes et antarctiques françaises ;
3. Du respect par leur capitaine de navire de la réglementation en vigueur ;
4. Des orientations du marché* ;
5. Des équilibres socio-économiques* ;
6. De la participation à des campagnes expérimentales visant à atténuer l'impact des activités de pêche sur l'environnement* ;
7. De la participation à des initiatives tendant à la protection de la ressource et de l'environnement*.

Ces critères n'ont pas de caractère cumulatif.

Cadre financier :

Détermination des droits de pêche :

Art. L958-6 : L'usage de cette autorisation peut donner lieu à la perception, par le territoire, d'un droit assis sur les produits pêchés, chassés ou exploités.

Le montant de ce droit est fixé, par espèce et dans la limite de 1 820 € par tonne capturée, par arrêté de l'administrateur supérieur des Terres australes et antarctiques françaises pris sur avis du conseil consultatif institué par l'article 3 de la loi n°55-1052 du 6 août 1955 portant statut des Terres australes et antarctiques françaises et de l'île de Clipperton. Ce droit est versé à l'issue de chaque campagne de pêche. En cas d'infraction aux obligations déclaratives et en cas de défaut ou de retard de paiement, le droit à acquitter peut être majoré d'une pénalité de 40 %.

ANNEXE 6 : Enjeux de formation maritime Réunion/Métropole

L'AGEMAR, Ecole de formation maritime de La Réunion, est une école privée de statut associatif, qui forme au **bac pro électro-mécanicien marine** (EMM) sur trois ans. La scolarité y est gratuite et elle a accueilli à la rentrée 52 élèves de la seconde à la terminale, exclusivement des garçons pour des raisons pratiques liées à l'internat. Il n'existe pas de bourses pour soutenir financièrement les élèves de familles modestes pour lesquelles les frais d'internat peuvent être une lourde charge. L'Ecole a déposé un dossier de demande de soutien financier de l'Union européenne au titre du FSE 2014-2020 ; ce dossier contient notamment un projet d'ouverture d'un programme de développement comportant plusieurs options, dont l'ouverture d'une section « conduite et gestion des entreprises maritimes », et l'ouverture d'une section de CAP de matelot.

Cette école dispense également les **formations continues** suivantes : matelot pont, certificat d'aptitude au commandement à la petite pêche, capitaine 200, Chef de quart 500, mécanicien 250 et 750 kW. Le financement de la formation qualifiante continue est assuré grâce au FSE (473000 €) et au ministère de la transition écologique et solidaire (142000 €), les équipements sont financés par la Région. Elle dispense également les formations complémentaires rattachées à ces brevets et certificats reconnus au plan mondial dans le domaine de la sécurité maritime, du domaine médical, de la formation de base à la sécurité. La formation continue est payante et est prise en charge par Pôle Emploi ainsi que par la Région Réunion. Elle concerne une centaine de stagiaires par an. Pour développer son activité de formation continue, l'Ecole s'est dotée d'équipements aux normes internationales en matière de navigation GMDSS (système maritime de sécurité et de secours en mer). Cet effort contribuera au rayonnement de l'Ecole dans l'Océan indien, dans lequel ses formations sont réputées.

La pêche à la légine est peu concernée actuellement puisque l'Ecole d'Apprentissage Maritime ne délivre pas de certificat mécanique pour des bateaux d'une puissance supérieure à 750 kW, et la filière 3000 kW est à constituer entièrement : or les palangriers font en général 55 mètres de long et développent 1800 kW.

L'ensemble des interlocuteurs de la mission ont reconnu qu'il fallait mieux former les marins réunionnais, notamment en vue de la généralisation des normes et certificats internationaux de formation maritime. Mais les projets de développement de la formation ne sont pas encore aboutis et ne passeront pas nécessairement par l'AGEMAR : il existe par ailleurs un projet de Lycée de la Mer à la Réunion sur lequel la Région n'a pas encore tranché.

Actuellement, la plupart des marins des armateurs de pêche à la légine sont formés en métropole et les formations de capitaine se déroulent également en métropole. Les armateurs cotisent par ailleurs à l'AGEFOS-PME. La Fondation des Mers Australes du syndicat des armateurs SARPC finance partiellement certaines formations. L'idée a été évoquée d'une coopération de l'AGEMAR avec le centre de formation de Concarneau pour des formations conduisant au certificat de navigation sur des bâtiments de 750 kW jusqu'à 3000 kW.