



N° 2755

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 10 mars 2020.

PROPOSITION DE LOI

*relative à la préservation, au développement et à l'ancrage territorial
de la pêche artisanale,*

(Renvoyée à la commission des affaires économiques, à défaut de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du Règlement.)

présentée par Mesdames et Messieurs

Sébastien JUMEL, Huguette BELLO, Moetai BROTHERRSON, Alain BRUNEEL, Marie-George BUFFET, André CHASSAIGNE, Pierre DHARRÉVILLE, Jean-Paul DUFRÈGNE, Elsa FAUCILLON, Manuëla KÉCLARD-MONDÉSIR, Jean-Paul LECOQ, Jean-Philippe NILOR, Stéphane PEU, Fabien ROUSSEL, Gabriel SERVILLE, Hubert WULFRANC,

Député·e·s.

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

« La rationalité économique conduit inéluctablement à privilégier une pêche que l'on peut qualifier de plus industrielle, une pêche où un petit nombre de gros bateaux très efficaces tournent à plein régime, une pêche où le nombre de marins employés est souvent faible. Globalement, c'est le modèle de développement choisi par des pays européens comme l'Allemagne et le Danemark, mais également par les États-Unis ou le Canada. Dans ces pays, on a réellement du mal à comprendre pourquoi ces maudits français tiennent tant à maintenir un type de pêche plus artisanal et des modes de gestion qui, refusant les seuls critères de la rentabilité et de la concurrence économique, sont jugés archaïques ».

Didier Gascuel, professeur en écologie marine à Agrocampus Ouest à Rennes, dresse là le portrait d'une pêche française qui résiste à l'air du temps et fait ainsi figure d'exception, même s'il ne s'agit pas d'une exclusivité, dans un remarquable ouvrage ⁽¹⁾ publié en 2019.

Exception parce qu'elle conserve une grande diversité de métiers, de pratiques, des pêcheries polyvalentes, exception par son maillage assez dense de petites entreprises sur le littoral, quand la tendance est à la concentration dans les autres grands pays de pêche.

Il décrit une pêche fortement connectée au territoire et qui, comme telle, possède une grande utilité sociale et même culturelle, et constitue un facteur important d'aménagement et de cohésion du territoire.

Lisons encore le chercheur : « À côté de [son] incontournable utilité productrice, la pêche peut jouer d'autres rôles. Dans de nombreux pays, elle occupe une place déterminante dans l'aménagement des territoires côtiers. C'est le cas en France ».

En conséquence, « Lorsque la pêche régresse, c'est [pour les territoires concernés] la précarité, le détricotage du tissu social, le vieillissement de la population et le repli sur soi qui progressent », met en garde l'universitaire.

Quelques chiffres pour caractériser l'importance du secteur. Le paysage de la pêche française totalise près de 15 000 emplois embarqués,

(1) Didier Gascuel, Pour une révolution dans la mer. De la surpêche à la résilience, Actes Sud, avril 2019

13 500 selon les chiffres de France AgriMer⁽²⁾, et trois fois plus à terre dans la transformation des produits, la construction et la réparation navales, la vente et les services liés à l'activité.

Les emplois se répartissent ainsi : 3 961 en outre-mer et 9 575 en métropole⁽³⁾ : 1 826 en Manche Est-Mer du Nord ; 2 705 en Mer Celtique et Manche Ouest ; 3 022 dans le golfe de Gascogne ; 2 022 en Méditerranée. Le chiffre d'affaires pour la pêche fraîche et congelée s'élève à 1,9 milliard d'euros pour 466 000 tonnes de pêche (estimations pour 2016).

La diversité des flottilles et des métiers de la pêche pratiqués en France fait l'objet d'une description précise et actualisée dans le rapport parlementaire sur la pêche, Une stratégie nationale pour l'avenir de la pêche française⁽⁴⁾, publié en octobre 2019 au terme d'une mission d'information de plusieurs mois présidée par M. Sébastien Jumel, député de Seine-Maritime et dont la rapporteure était Mme Annaïg Le Meur, députée du Finistère. On se reportera à cette description pour appréhender le poids territorial de la pêche dans notre pays et prendre la pleine mesure de cette « exception française » soulignée par Didier Gascuel.

« La spécificité de la France en matière de modèle de flotte mérite d'être d'emblée mise en exergue, souligne le rapport parlementaire. Là où d'autres États membres de l'Union européenne ont développé un modèle très intégré de flotte fondée sur un faible nombre de navires de grande taille extrêmement rentables, la France a conservé une flotte diverse, polyvalente, reposant sur une grande diversité de métiers. Ce modèle spécifique est une force : il permet à la pêche de jouer un rôle particulier dans l'aménagement des territoires côtiers, confère à cette activité une grande richesse de savoir-faire et permet de proposer une offre variée de produits de la mer aux consommateurs. En revanche, cette diversité nourrit une certaine division au sein des professionnels, qui peinent à se mobiliser et à présenter un front uni car leurs intérêts sont le plus souvent divergents ».

(2) France AgriMer les filières pêches et aquaculture en France, avril 2019, dans Annaïg Le Meur, rapporteure, Sébastien Jumel, président. Une stratégie nationale pour l'avenir de la pêche française. Rapport d'information n° 2293, Assemblée nationale, octobre 2019

(3) France AgriMer, chiffres clés des filières pêche et aquaculture en France, avril 2019, dans ALM, SJ rapport d'information n° 2293, Assemblée nationale, octobre 2019

(4) Annaïg Le Meur, rapporteure, Sébastien Jumel, président. Une stratégie nationale pour l'avenir de la pêche française. Rapport d'information n° 2293, Assemblée nationale, octobre 2019

Insistons sur le portrait de la pêche française dressé par le professeur Didier Gascuel et sur l'importance économique, sociale et culturelle du secteur. Le grand nombre de petites entreprises de pêche qui irriguent criées, ports et points de débarque, maillent nos littoraux, assurent aux territoires côtiers la permanence d'une économie pourvoyeuse d'emplois en mer, dans les différents métiers de l'aval, commercialisation et valorisation des productions, dans l'entretien, la maintenance et la construction des navires, y compris quand d'autres secteurs économiques traditionnels ont périclité et que le maintien de l'emploi sur ces territoires est devenu un enjeu politique majeur. Ajoutons que l'activité de pêche reste une des rares où la promotion sociale est encore au rendez-vous du travail.

La pêche implantée un peu partout, facteur d'aménagement du territoire, garante d'équilibres géographiques, même si elle n'a pas été épargnée par les crises et les pertes d'emplois du fait notamment de la diminution de la ressource au cours des dernières décennies et des plans de casse du début des années 1990, permet à des villes de taille petite et moyenne où elle est exercée de longue date de conserver une dynamique économique spécifique, une attractivité touristique, une identité et une culture qui se nourrissent mutuellement.

Ce lien de la pêche aux territoires, cette exception française, est pourtant aujourd'hui mis à mal. Difficulté à renouveler la flotte, perte d'attractivité des métiers de pêche auprès des jeunes conduisant à l'assèchement des vocations, aux difficultés de recrutement, à la perte des savoir-faire et des cultures maritimes, concentration de l'activité, des capitaux et des droits à produire... Ces facteurs se conjuguent, s'additionnent sur fond de raréfaction des ressources et en viennent à fragiliser un modèle qui est aujourd'hui très insuffisamment soutenu et protégé par la puissance publique.

Les fragilités de notre pêche sont précisément exposées dans le rapport parlementaire cité, grâce au diagnostic établi par la mission d'information sur la base d'auditions, menée sur les quais et à l'Assemblée nationale, de professionnels de la pêche et d'acteurs économiques et institutionnels de l'ensemble de la filière. Ce diagnostic est étayé par un questionnaire sur le métier de marin-pêcheur qui a permis aux gens de mer et à leurs proches de s'exprimer sur leur activité aujourd'hui, ses difficultés, son image et la perception qu'ils ont des politiques publiques consacrées à la pêche. Il souligne l'urgence d'agir pour répondre au défi de la relève des générations en facilitant les premières installations et en renforçant l'attractivité des métiers de la pêche. Le déficit de marins brevetés est estimé aujourd'hui

entre 200 et 300, 550 s'agissant des matelots. Dans les cinq prochaines années près de 5 000 marins-pêcheurs devraient faire valoir leurs droits à la retraite dont 2 000 patrons-pêcheurs. Il pointe l'attractivité insuffisante auprès des jeunes des métiers embarqués, le besoin de consacrer davantage de moyens à la formation et de revaloriser les filières professionnelles maritimes, enfin l'urgente nécessité de renouveler les navires pour sauver la pêche française, sachant que la moyenne d'âge des unités de pêche dépasse les 30 ans et que le vieillissement de la flotte pèse lourdement sur l'efficacité et l'attractivité du secteur, sur les conditions de travail et de vie à bord et sur la sécurité. Il montre également la défiance grandissante qui existe entre les professionnels de la pêche et les instances qui les représentent et participent à la gouvernance du secteur.

Il convient d'ajouter que les pêcheurs français constatent les effets néfastes de la concentration des entreprises de pêche et d'une forme de financiarisation grandissante du secteur. Les intérêts en jeu nourrissent des stratégies de captation des droits à produire. Stratégies qui usent des possibilités ouvertes par les ambiguïtés du droit en vigueur, conduisent au transfert de ces droits à des sociétés à capitaux internationaux, privent de l'accès à ces mêmes droits des producteurs artisans dont la pêche est connectée au territoire et fragilisent l'économie locale.

Agir fort, agir vite pour assurer la pérennité d'un modèle de pêche vertueux, sa polyvalence, son intégration aux territoires, modèle qui est aujourd'hui sinon directement menacé du moins très fragilisé. Le rapport parlementaire avance une série de 34 mesures qui pourraient être mises en œuvre rapidement pour un secteur qui pâtit d'une absence de stratégie nationale d'avenir.

La présente proposition de loi découle directement de ce travail d'information parlementaire, de ce rapport qui n'a pas vocation à caler une armoire.

Plusieurs constats doivent être rappelés, en premier lieu que le portage politique de la pêche est faible dans notre pays. La France ne possède pas de ministère de la mer de plein exercice, bien que sa façade maritime, grâce notamment à l'apport des territoires ultra-marins, soit la deuxième au monde.

Un argument commode consiste ensuite à soutenir que cette faiblesse découle de ce qu'ayant délégué la pêche à l'Europe qui met en œuvre une politique intégrée, la politique commune des pêches (PCP), la puissance publique nationale n'aurait plus grand chose à faire dans ce domaine.

L'argument ne résiste pas à l'examen. Qu'il s'agisse de la formation, de la répartition des droits à produire entre les pêcheries et la garantie d'un maintien des équilibres territoriaux, des investissements dans les infrastructures portuaires et du maintien du maillage des halles à marée, de l'amélioration de la gouvernance de la pêche, de sa lisibilité, de sa transparence, de la préservation des équilibres entre les intérêts de la pêche artisanale et ceux d'une pêche plus industrialisée, de la promotion de l'activité pour en renforcer l'attractivité, des moyens humains et matériels octroyés aux administrations en charge de la pêche... l'État conserve un grand nombre de leviers pour agir concrètement en faveur de la préservation de la pêche française. Et, il se doit impérativement de le faire car notre modèle de pêche n'entre pas dans le champ des préoccupations de Bruxelles, à telle enseigne que l'emploi et la cohésion territoriale ne comptent que pour 9,1 % de l'enveloppe du Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP). Les grandes orientations de la politique européenne des pêches, ses outils techniques et réglementaires ne sont pas de nature à garantir la pérennité de nos spécificités, elles pourraient même au contraire favoriser un effet inverse du fait de la « rationalité économique ».

La priorité autour de laquelle s'organise depuis 2003 la PCP est la gestion durable de la ressource. La masse de poissons prélevée par les pays membres de l'Union européenne est limitée par des totaux admissibles de capture (TAC) déterminés annuellement. Les TAC sont fixés par la Commission européenne, qui s'appuie pour cela sur les avis scientifiques délivrés par le Comité international pour l'exploration de la mer (CIEM) et le Comité scientifique, technique et économique de la pêche qui l'assiste en matière de gestion des pêches. Les TAC sont ensuite répartis en quotas entre les États participant à la PCP puis à l'intérieur de ces derniers partagés en sous-quotas entre leurs pêcheries.

La PCP a enregistré un certain succès en matière de préservation des stocks halieutiques. Pour certaines espèces sous gestion communautaire elle est parvenue à atteindre l'objectif du rendement maximum durable ⁽⁵⁾ (RMD). Même si la manière dont la Commission a piloté et prolongé au-delà de l'acceptable l'expérience de la pêche électrique dans une partie des eaux communautaires conduit à interroger sérieusement ce constat de réussite.

(5) RMD, Le rendement maximum durable est la plus grande quantité de captures que l'on peut extraire d'un stock halieutique à long terme et en moyenne, sans affecter significativement le processus de reproduction

On peut même soutenir l'hypothèse que le type de pêche auquel nous, « maudits français », sommes tellement attachés est progressivement entamé par les effets d'une politique commune, qui, parce qu'elle est assise sur la « rationalité économique » pointée par M. Didier Gascuel, encourage indirectement la concentration des droits à produire, celle des capitaux et des entreprises et, in fine, le développement d'un modèle plus industriel avec des navires moins nombreux, de taille plus importante et moins pourvoyeurs d'emplois.

Si les choix libéraux de l'Europe, qui incitent à la réduction permanente des politiques publiques, ne sont pas délibérément placés dans la vitrine de la politique commune des pêches, au contraire des impératifs de la gestion durable des ressources, ils n'en demeurent pas moins générateurs d'effets importants sur l'évolution des pêcheries.

Par « rationalité économique », la PCP s'accommode bien des gros parce qu'ils sont moins nombreux et donc en apparence plus simples à contrôler. Elle ne garantit donc en rien, pour l'avenir et dans la durée, le lien entre pêche et territoire, le lien entre pêche et emploi qui caractérise toujours le paysage de la pêche française, et que nous revendiquons pleinement.

Pour résumer, on peut pêcher la même quantité de poissons avec quelques gros navires employant relativement peu de marins qui débarquent dans quelques places portuaires importantes qu'avec une flottille bien plus abondante composée de bateaux de petite et moyenne tailles, attachés à des ports et des criées modestes mais plus nombreux qui génèrent des emplois répartis sur l'ensemble du littoral.

Il est socialement, économiquement, culturellement indispensable de prendre toutes les dispositions allant dans le sens d'une pérennisation de notre modèle de pêche. La présente proposition de loi, qui reprend et met en perspective certaines des mesures relevant du domaine de la loi préconisées par le rapport Une stratégie nationale pour l'avenir de la pêche française, se veut une contribution à cet objectif politique important pour notre pays car une fois encore, selon l'analyse de M. Didier Gascuel, « lorsque la pêche régresse, c'est [pour les territoires concernés] la précarité, le détricotage du tissu social, le vieillissement de la population et le repli sur soi qui progressent ».

Cette proposition de loi s'inscrit dans le contexte conjoncturel particulier du Brexit et des négociations qui s'ouvrent entre l'Union européenne et le Royaume-Uni sur l'accès aux eaux britanniques dont

dépendent fortement les pêcheries des Hauts-de-France, de Normandie, de Bretagne et du littoral Atlantique qui réalisent de 20 % à 60 % de leurs captures, suivant les situations, dans les eaux sur lesquelles nos voisins d'outre-Manche ont choisi de rétablir leur pleine juridiction.

La situation nouvelle créée par le Brexit est un facteur supplémentaire d'inquiétude et de fragilisation pour la pêche française qu'il convient de prendre en considération en raison de l'importance, pour le modèle économique de notre pêche, des ressources prélevées dans les eaux britanniques, mais également parce qu'elle pourrait avoir pour effet d'accroître la pression de pêche dans les eaux françaises et, enfin, entraîner à terme une modification des quotas de pêche attribués à la France.

L'**article 1^{er}** consacre dans le code rural et de la pêche maritime le rôle important de la pêche artisanale dans la souveraineté alimentaire de la France et en matière d'aménagement du territoire.

L'**article 2** se propose d'améliorer l'attribution des droits à produire pour : contribuer au maintien d'un maillage territorial équilibré de l'activité de pêche ; encourager le modèle de la pêche artisanale et les premières installations, ces dernières étant également facilitées par l'article 5 ; encourager une pêche vertueuse sur le plan environnemental - cette dernière étant également encouragée par l'**article 8**.

L'**article 3** vise à consolider le lien qu'entretient la pêche avec le territoire en s'assurant que les navires de pêche battant pavillon français auxquels sont attribués des droits à produire remplissent bien les conditions indispensables à l'effectivité de ce lien.

L'**article 4** répond à la nécessité d'améliorer la gouvernance de la pêche, de démocratiser la prise de décision et de renforcer le lien entre les pêcheurs et les instances qui les représentent en permettant notamment à chaque comité régional des pêches de disposer d'un siège au bureau du comité national des pêches maritimes et des élevages marins.

L'**article 6** répond à la nécessité de faire mieux connaître les métiers de la pêche pour répondre aux enjeux de la relève des générations.

L'**article 7** vise à favoriser la consommation des produits de la pêche française durable dans la restauration collective.

L'**article 9** permet d'élargir les compétences de l'observatoire des espaces naturels, agricoles et forestiers au suivi de l'évolution des parts

sociales au sein des entreprises de pêche françaises. En 2017 sur les façades Atlantique, Manche, Mer du Nord, sur la base du fichier flotte européen, 65 navires de plus de 25 mètres battent pavillon français. D'après nos estimations, 54 navires sur 65 seraient sous capitaux étrangers. Ce phénomène touche également les navires de moins de 25 mètres mais sur lesquels il est plus difficile de disposer des données.

PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

- ① Au début de la sous-section 1 de la section 2 du chapitre I^{er} du titre III du livre IX du code rural et de la pêche maritime est ajouté un article L. 931-1-1 ainsi rédigé :
- ② « *Art. L. 931-1-1.* – La pêche artisanale contribue à la souveraineté alimentaire de la France en participant à la production d’une alimentation saine, durable et accessible à tous. Elle contribue également à l’aménagement des territoires dans lesquels elle s’inscrit. »

Article 2

- ① L’article L. 921-2 du code rural et de la pêche maritime est ainsi modifié :
- ② 1° Au premier alinéa, le mot : « trois » est supprimé ;
- ③ 2° Le quatrième alinéa est complété par les mots : « et géographiques, dans un objectif de préservation d’un maillage territorial équilibré de l’ensemble des côtes françaises par les sociétés de pêche »
- ④ 3° Après le quatrième alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :
- ⑤ « de la performance énergétique et environnementale du navire et des engins de pêche »

Article 3

- ① L’article L. 921-3 du même code est ainsi modifié :
- ② 1° Après le premier alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :
- ③ « L’existence du lien économique réel au sens du premier alinéa s’apprécie notamment au regard de la proportion de marins de nationalité française embarqués à bord du navire qui doit excéder 50 %, des investissements et emplois liés à la valorisation et la transformation des produits pêchés sur le territoire national qui doivent être consistants et de la proportion des prises débarquées dans des ports français qui doit

excéder 50 %. Un décret précise les conditions d'application du présent alinéa ».

- ④ 2° Le second alinéa est supprimé.

Article 4

- ① I. – Le code rural et de la pêche maritime est ainsi modifié :
- ② 1° L'article L. 912-4 est complété par un IV ainsi rédigé :
- ③ « IV. – Les membres des conseils du comité national, des comités régionaux et des comités départementaux et interdépartementaux reçoivent une indemnité destinée à compenser les pertes de revenus résultant des obligations de présence à terre dues à leur mandat.
- ④ « Un décret fixe les modalités d'application des dispositions du présent IV. »
- ⑤ 2° La section 1 du chapitre II du titre I^{er} du livre IX est complété par un article ainsi rédigé :
- ⑥ « *Art. L. 912-6. – I. – Le conseil du comité national des pêches maritimes et des élevages marins comprend quarante membres :*
- ⑦ « 1° Douze représentants des comités régionaux des pêches maritimes et des élevages marins, désignés par le conseil de chaque comité régional ;
- ⑧ « 2° Treize représentants des chefs d'entreprise de pêche maritime et un représentant des chefs d'entreprise d'élevage marin ;
- ⑨ « 3° Trois représentants des coopératives maritimes ;
- ⑩ « 4° Onze représentants des organisations de producteurs.
- ⑪ « En outre, participent aux travaux du conseil, avec voix consultative, deux représentants des entreprises de premier achat et de transformation de la filière des pêches maritimes et des élevages marins.
- ⑫ « II. – Le conseil du comité national des pêches maritimes et des élevages marins élit en son sein, dans des conditions prévues par le règlement intérieur, vingt-deux membres représentant l'ensemble des professions et organismes mentionnés aux 1° à 4° de l'article R. 912-4 qui forment le bureau du comité national. Les représentants des comités

régionaux des pêches maritimes et des élevages marins, ainsi que le président et les vice-présidents sont membres de droit.

- ⑬ « Le président du comité national assure la présidence du bureau ».
- ⑭ 3° L'article L. 912-11 est ainsi modifié :
- ⑮ a) Après le mot : « administrative » sont insérés les mots : « et contrôle les décisions » ;
- ⑯ b) Est ajouté un alinéa ainsi rédigé : « L'ensemble des décisions prises par les organisations de producteurs et les associations d'organisations de producteurs de produits de la pêche et de produits de l'aquaculture font l'objet d'une publication en ligne ».
- ⑰ II. – La charge pour l'État est compensée à due concurrence par la création d'une taxe additionnelle aux droits mentionnés aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.

Article 5

- ① I. – Le premier alinéa de l'article 44 *nonies* du code général des impôts est ainsi modifié :
- ② 1° L'année : « 2010 » est remplacé par l'année : « 2030 » ;
- ③ 2° Le taux : « 50 % » est remplacé par le taux : « 75 % ».
- ④ II. – La perte de recettes pour l'État résultant de l'application du I est compensée à due concurrence par la création d'une taxe additionnelle aux droits mentionnés aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.

Article 6

- ① I. – Une campagne publique de communication sur les métiers de la pêche est mise en œuvre.
- ② II. – La charge pour l'État est compensée à due concurrence par la création d'une taxe additionnelle aux droits mentionnés aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.

Article 7

- ① Le I de l'article L. 230-5-1 du code rural et de la pêche maritime est complété par un 9° ainsi rédigé :
- ② « 9° produits de la mer issus de la pêche durable de navires sous pavillon français ».

Article 8

Les démarches de certification environnementale de premier, deuxième ou troisième niveaux sont adaptées pour permettre aux sociétés de pêche d'accéder à ces certifications.

Article 9 :

- ① Après le premier alinéa de l'article L. 112-1 du code rural et de la pêche maritime, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :
- ② « L'observatoire des espaces naturels, agricoles et forestiers est également chargé d'établir un suivi annuel des mouvements de parts sociales au sein de la flotte de pêche battant pavillon français ».

