

L'Institut Agro Rennes-Angers
☐ Site d'Angers ☒ Site de Rennes

Année universitaire : 2023 - 2024
Spécialité :
Ingénieur AgroParisTech
Spécialisation (et option éventuelle) :
Sciences halieutiques et aquacoles,
préparée à l'Institut Agro Rennes-Angers
(Gestion des pêches et des écosystèmes
continentaux et côtiers)

Mémoire de fin d'études

- ☒ d'ingénieur d'AgroParisTech
- ☐ de master de l'Institut Agro Rennes-Angers (Institut national
d'enseignement supérieur pour l'agriculture, l'alimentation et
l'environnement)
- ☐ de l'Institut Agro Montpellier (étudiant arrivé en M2)
- ☐ d'un autre établissement (étudiant arrivé en M2)

Transparence et mise en œuvre de critères économiques, environnementaux et sociaux dans l'attribution des possibilités de pêche en France

Par : Charles GILLE



**Soutenu à Rennes le mardi 10
septembre 2024**

Devant le jury composé de :

Président : Didier GASCUEL

Maître de stage : Louise VÉRON

Enseignant référent : Didier GASCUEL

Autres membres du jury :

Romain MOUILLARD (Enseignant)

Clara ULRICH (Jury extérieur)

Les analyses et les conclusions de ce travail d'étudiant n'engagent que la responsabilité de son auteur et non celle de l'Institut Agro Rennes-Angers

Fiche de confidentialité et de diffusion du mémoire

Confidentialité

☐ Non ☒ Oui si oui : ☒ 1 an ☐ 5 ans ☐ 10 ans

Pendant toute la durée de confidentialité, aucune diffusion du mémoire n'est possible ⁽¹⁾.

Date et signature du maître de stage ⁽²⁾ : 09/09/24
(ou de l'étudiant-entrepreneur)

L'Adjoint à la Cheffe du bureau
de la gestion de la ressource

Tristan BRUNET

A la fin de la période de confidentialité, sa diffusion est soumise aux règles ci-dessous (droits d'auteur et autorisation de diffusion par l'enseignant à renseigner).

Droits d'auteur

L'auteur ⁽³⁾ Nom Prénom -----Gille Charles-----

autorise la diffusion de son travail (immédiatement ou à la fin de la période de confidentialité)

☒ Oui ☐ Non

Si oui, il autorise

☐ la diffusion papier du mémoire uniquement⁽⁴⁾

☒ la diffusion papier du mémoire et la diffusion électronique du résumé

☐ la diffusion papier et électronique du mémoire (joindre dans ce cas la fiche de conformité du mémoire numérique et le contrat de diffusion)

(Facultatif) ☐ accepte de placer son mémoire sous licence Creative commons CC-BY-NC-Nd (voir Guide du mémoire Chap 1.4 page 6)

Date et signature de l'auteur : 05/08/2024

L'Adjoint à la Cheffe du bureau
de la gestion de la ressource

Tristan BRUNET

Autorisation de diffusion par le responsable de spécialisation ou son représentant

L'enseignant juge le mémoire de qualité suffisante pour être diffusé (immédiatement ou à la fin de la période de confidentialité)

☐ Oui ☐ Non

Si non, seul le titre du mémoire apparaîtra dans les bases de données.

Date et signature de l'enseignant :

Utilisation de l'Intelligence Artificielle (IA) pour la rédaction du mémoire

L'intelligence artificielle a été utilisée pour améliorer le texte ☐ Oui ☒ Non

Si oui, préciser pour quelle partie de texte et à quelles fins ?

Toute absence de déclaration précise sera considérée comme un manquement aux règles de l'éthique scientifique.

Date et Signature de l'auteur : 05/08/2024

(1) L'administration, les enseignants et les différents services de documentation de l'Institut Agro Rennes-Angers s'engagent à respecter cette confidentialité.

(2) Signature et cachet de l'organisme

(3) Auteur = étudiant qui réalise son mémoire de fin d'études

(4) La référence bibliographique (= Nom de l'auteur, titre du mémoire, année de soutenance, diplôme, spécialité et spécialisation/Option)) sera signalée dans les bases de données documentaires sans le résumé

Remerciements

Je voudrais remercier Louise Véron pour son accueil au sein du Bureau Gestion de la Ressource, pour son aide et ses conseils, qui m'ont aidé à avancer efficacement avec l'envie d'aller toujours plus loin dans ce travail, m'ouvrant souvent de nouvelles perspectives de recherche. Louise m'a aidé à m'adapter rapidement à ce nouvel environnement qu'est l'administration et aura joué un rôle important dans mon projet professionnel. Je remercie également Tristan Brunet pour sa bienveillance, son accueil, ainsi que pour sa co-organisation des désormais célèbres « BIL », dont on n'expliquera pas ici l'acronyme, élus rendez-vous les plus conviviaux de la DGAMPA (n'en déplaise au cabinet de notre directeur général).

Bien sûr, je remercie toute l'équipe du Bureau, et en particulier Marie Iotti, voisine de bureau de la première heure et « clé de voûte de la gestion des quotas en France », avec qui j'ai réfléchi et construit des pistes de réflexion essentielles. Merci à Garance, à Pauline et son humour, à Tetyana, à Jeanne, à Rémi, bref, à tout le monde.

Je tiens à remercier Francis Foulon, expert international auprès de la sous-direction des ressources halieutiques, « grimoire de la DGAMPA », qui m'a beaucoup apporté durant ces six mois. Nos discussions, ses conseils et parfois ses critiques, m'ont grandement aidé à comprendre le fonctionnement de l'administration et continueront sans doute de m'aider dans le futur.

Merci à Didier Gascuel pour son accompagnement durant ces six mois. Merci à l'ensemble du pôle halieutique pour ces un an et demi passionnants, qui ont conduit à la construction de mon projet professionnel. Je pense particulièrement à Jean-Eudes Beuret, qui m'a fait voir l'intérêt d'intégrer des notions issues des sciences sociales dans l'analyse des politiques publiques, Catherine Laidin, qui m'a particulièrement aidé pour les échéances de ces dernières semaines, Étienne Rivot, pour sa gentillesse et sa pédagogie légendaire et Olivier Le Pape, qui a joué un rôle très important à l'origine de mon projet.

Enfin, merci à tous les interlocuteurs et interlocutrices qui ont participé aux entretiens, discussions riches qui constituent le socle de ce mémoire.

Table des matières

Introduction.....	1
A. Contexte global	1
B. La mission confiée : proposer une évolution des plans de gestion à destination des professionnels et du grand public visant à améliorer la compréhension globale du système de gestion des possibilités de pêche	4
C. Existence d'autres outils pour mettre en transparence l'attribution et la gestion des possibilités de pêche et appliquer l'article 17	5
D. Synthèse et problématique :	7
Méthodologie	8
A. Contexte méthodologique	8
B. Coconstruire avec les OP des évolutions des plans de gestion répondant aux différentes attentes	9
C. Fixer des objectifs communs aux différentes parties prenantes sur la mise en transparence de l'attribution des possibilités de pêche.....	11
D. Rechercher dans d'autres EM des solutions visant à appliquer l'article 17 en France	12
I. Évolutions des plans de gestion des OP vers une meilleure transparence et l'application de l'article 17	13
A. État des lieux - Analyse du contenu et format actuels des plans de gestion	13
1. <i>Utilisation et modalités d'analyse des plans de gestion au BGR.....</i>	<i>13</i>
2. <i>Les niveaux d'information utilisés.....</i>	<i>14</i>
3. <i>Lien avec l'article 17 : les critères utilisés dans la gestion des possibilités de pêche</i>	<i>15</i>
B. Analyse critique de la synthèse des plans de gestion et proposition d'un nouveau format	16
1. <i>Intérêt des travaux menés dans le cadre du suivi des consommations.....</i>	<i>16</i>
2. <i>Augmentation de la transparence dans la gestion des possibilités de pêche ..</i>	<i>17</i>
3. <i>Proposition visant à optimiser le niveau d'information contenu dans les plans de gestion</i>	<i>19</i>
4. <i>Proposition visant à relier les plans de gestion aux rapports annuels sur la gestion de la capacité de la flotte.....</i>	<i>19</i>
5. <i>Autre proposition visant à solliciter les OP afin qu'elles mettent en avant leur utilisation des critères mentionnées à l'article R921-48 du CRPM</i>	<i>20</i>
II. Déterminer des objectifs communs aux différentes parties pour la mise en transparence de l'attribution des possibilités de pêche	22
A. Définition collective de la notion de transparence et évaluation de la transparence du système d'attribution des possibilités de pêche	22
1. <i>Les différentes composantes de la notion</i>	<i>22</i>
2. <i>Transparence du système d'attribution des possibilités de pêche : résultats des entretiens semi-directifs</i>	<i>23</i>

3. Proposition visant à répondre aux attentes exprimées par la FEDOPA et Oceana	25
B. Attentes et perceptions des attentes des parties prenantes en matière de transparence	26
1. Nature des informations souhaitées et champ des opérateurs	26
2. Analyse de certains contrastes entre les attentes et les perceptions des attentes	27
3. L'une des limites dans cette enquête : ne pas avoir interrogé directement les professionnels	28
C. Effets d'une plus grande transparence dans l'attribution des possibilités de pêche selon les différents acteurs.....	29
III. Identifier des solutions d'application de l'article 17 adaptées au contexte de la gestion des pêches nationale	30
A. Comparaison des systèmes d'attribution des possibilités de pêche étudiés	30
B. Évolutions récentes et lien avec l'application de l'article 17	34
C. Des points de blocage communs et des solutions de contournement.....	37
IV. Établissement d'une scène de concertation nationale sur la mise en transparence de l'attribution des possibilités de pêche : un outil efficace à quelles conditions ?	39
1. Rétablissement de la communication et de la confiance entre les parties prenantes	39
2. Mobiliser des outils de mise en transparence comme la synthèse des plans de gestion pour augmenter la compréhension des parties indirectement impliquées	40
3. Mobiliser les services déconcentrés pour collecter les attentes des acteurs locaux (professionnels, élus, associations).....	41
4. Améliorer la perception des acteurs sur l'objectivité des OP	41
5. Modalités d'ouverture du GT DAP aux ONG et établissement progressive d'une scène de concertation nationale sur l'article 17.....	42
Conclusion	43

Glossaire

Allocation (de sous-quota) : ¹Modalité de répartition au sein d'une OP pour un sous-quota donné, visant à fixer les possibilités de consommation des producteurs ou navires concernés. Une allocation peut être collective (à une flottille par exemple), individuelle (à un producteur ou à un navire) voire individuelle forfaitaire (à un producteur ou à un navire, égale aux allocations des autres producteurs ou navires faisant partie du même groupe).

Antériorité : ²Référence historique se rapportant à l'activité de pêche maritime (captures ou effort de pêche) ou procédant d'échanges réalisés par une organisation de producteurs à une date donnée. Elle est établie à partir des données déclarées par les capitaines des navires de pêche conformément aux réglementations européennes et nationales, en application de l'article D. 921-5 du CRPM. Elle constitue une base de calcul permettant de procéder à la répartition des quotas et non un droit permettant de revendiquer ces quotas.

Autorisation de pêche : ²Autorisation délivrée conformément à la réglementation internationale, européenne (AEP), nationale (ANP) ou professionnelle en vigueur, qui confère à son détenteur, pour un navire donné, le droit d'accéder à une ou plusieurs pêcheries.

Consommation d'un sous-quota (de captures) : ¹Pour un sous-quota de captures donné, poids vif déjà capturé en cours d'année de gestion. Le suivi mensuel, hebdomadaire, voire quotidien des consommations constitue la base de la gestion des sous-quotas par les OP et la DGAMPA.

Captures accessoires : ³Poissons et espèces marines dont la capture n'était pas intentionnelle. ¹Par extension, dans les plans de gestion des OP, captures effectuées par des producteurs consommant un sous-quota de manière non ciblée.

Dépassement d'un sous-quota (de captures) : ¹Pour un sous-quota de captures donné, lorsque la somme des captures est strictement supérieure au niveau du sous-quota.

Flottille : ¹Ensemble homogène de navires de pêche défini par rapport à un lieu, à un métier de pêche (espèce-engin) ou encore selon la taille du navire.

Mesure de gestion (dans ce mémoire) : ¹Modalité de gestion au sein d'une OP approuvée par le conseil d'administration et appliquée aux producteurs ou navires concernés pour les sous-quotas concernés.

Organisation de producteurs : Les organisations de producteurs sont des structures reconnues par la réglementation européenne portant organisation commune des marchés dans le secteur des produits de la pêche et de l'aquaculture⁴. Elles poursuivent différents objectifs, parmi lesquels :

- Promouvoir l'exercice d'une pêche durable. En France, elles participent à la gestion de la ressource.
- Éviter et réduire les captures indésirables effectuées dans les stocks commerciaux, valoriser ces captures si elles ont lieu sans pour autant contribuer au

¹ Source personnelle (co-construction avec d'autres agents/avec les OP)

² Article D921-1 du CRPM

³ Règlement (UE) n° 2023/194 du Conseil du 30 janvier 2023 établissant, pour 2023, les possibilités de pêche pour certains stocks halieutiques

⁴ Règlement (UE) n° 1379/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013 portant organisation commune des marchés dans le secteur des produits de la pêche et de l'aquaculture

développement d'un marché pour les tailles inférieures aux tailles minimales de référence (définies dans la PCP).

- Contribuer à l'approvisionnement en denrées alimentaires et promouvoir des normes élevées de qualité et de sécurité des denrées alimentaires, tout en contribuant à l'emploi dans les régions côtières et rurales et à la traçabilité et la transparence des produits de la pêche vis-à-vis du consommateur.
- Stabiliser le marché et améliorer la valorisation des produits de la pêche.
- Contribuer à l'élimination de la pêche illicite, non déclarée et non réglementée.

Pêcherie : ⁵Entité de gestion d'une capacité de pêche circonscrite à une zone géographique donnée, où opèrent différents métiers qui capturent des espèces occupant des habitats de caractéristiques semblables.

Producteur : ²Personne physique ou morale qui exploite un navire de pêche professionnel.

Quota (de captures) : ¹La quantité maximale de captures pouvant être réalisées sur un stock donné. Un quota de captures est une masse exprimée en tonnes ou en kilogrammes de poids vif.

Quota individuel transférable (QIT) : ⁵ Part de la ressource conférée à un navire, un armement ou un patron pêcheur. Les QIT peuvent être pêchés, vendus, achetés ou loués constituant ainsi un quasi "droit de propriété". L'intérêt des QIT est de pouvoir étaler les captures dans l'année sans craindre la concurrence d'autres pêcheurs. En effet dans le cas des quotas collectifs, il faut se dépêcher de pêcher un maximum car "ce qu'un pêcheur ne pêche pas peut-être pêché par un autre". Cependant ce système de gestion de la ressource comporte un risque, celui de concentrer les QIT dans les mains de riches armateurs, voire d'institutions financières ou industrielles n'ayant aucun lien avec la pêche, avec pour conséquence une disparition progressive de la pêche artisanale.

Répartition (au sein d'une OP) : ¹Principe de gestion au sein d'une OP, instaurant pour les producteurs ou navires concernés une fixation des possibilités de consommation d'un sous-quota donné. Il existe différents niveaux de répartition : par exemple, une répartition par flottille avec des allocations individuelles forfaitaires implique d'abord une ventilation des navires dans les différentes flottilles. Lorsque le sous-quota n'est pas réparti, les possibilités de consommation des producteurs ou navires ne sont pas fixées, dans la limite du montant du sous-quota.

Stock (en gestion des pêches) : ¹Une unité de gestion des ressources halieutiques à la base de la définition des quotas, correspondant à la partie exploitable de la population d'une espèce dans une zone donnée.

⁵ Glossaire, IFREMER

Liste des abréviations

AEP/ANP : Autorisation européenne de pêche/Autorisation nationale de pêche

AFOM : Atouts Faiblesses Opportunités Menaces⁶

AMP : Aire marine protégée

ANOP : Association nationale des organisations de producteurs

BGR : Bureau Gestion de la ressource

CA : Conseil d'administration

CCGQ : Comité consultatif pour la gestion des quotas

CIEM : Conseil international pour l'exploration de la mer

CNPMEM : Comité national des pêches maritimes et des élevages marins

CRPM : Code rural et de la pêche maritime

CSTEP : Comité scientifique, technique et économique de la pêche

DGAMPA : Direction générale des affaires maritimes, de la pêche et de l'aquaculture

DIRM NAMO : Direction interrégionale de la mer Nord Atlantique - Manche Ouest

DML : Délégation à la mer et au littoral

EM : État membre

FEDOPA : Fédération des organisations de producteurs de la pêche artisanale

GSQ : Groupe de suivi des quotas

GT DAP : Groupe de travail « Droits à produire »

IFREMER : Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer

NIM/NIN : Niveau d'information méthodologique/Niveau d'information numérique

OFB : Office français de la biodiversité

ONG : Organisation non gouvernementale

OP/HOP : Organisation de producteurs/Hors organisation de producteurs

PCP : Politique commune de la pêche

QIT : Quota individuel transférable

RGPD : Règlement général sur la protection des données

TAC : Totaux admissibles de captures

UE : Union européenne

UMR AMURE : Unité mixte de recherche Aménagement des Usages, des Ressources et des Espaces marins et littoraux

⁶ L'outil matrice AFOM sera utilisé par la suite.

Liste des figures

Figure 1. Méthode de qualification du niveau d'information utilisé dans les plans de gestion

Figure 2. Matrice AFOM du projet « Synthèse des plans de gestion » construite à partir des évaluations des parties prenantes

Figure 3. Extrait du plan de gestion 2023 d'une OP couplant un NIM de 2 et un NIN de 2 sur l'exigence particulière « Modalités utilisés dans l'allocation des possibilités de pêche (niveau d'information couplé de 5)

Figure 4. Les composantes de la transparence selon les parties prenantes

Figure 5. Évaluation de la transparence du système d'attribution des possibilités de pêche en France par les acteurs interrogés

Figure 6. Schéma synthétisant les attentes et perceptions des attentes des différentes parties prenantes interrogées sur la transparence en lien avec le système d'attribution des possibilités de pêche

Figure 7. Matrice Opportunités-Menaces illustrant les effets de la transparence dans l'attribution des possibilités de pêche selon les parties prenantes

Figure 8. Synthèse des systèmes d'attribution des possibilités de pêche irlandais, suédois, estonien et danois

Figure 9. Synthèse du système d'attribution des possibilités de pêche français

Figure 10. Schéma-bilan du modèle proposé d'établissement d'une scène de concertation

Liste des tableaux

Tableau 1. Niveau d'information utilisé dans les plans de gestion 2023 pour indiquer les modalités utilisés lorsque les sous-quotas alloués sont répartis

Tableau 2. Extrait d'un plan de gestion 2024

Tableau 3. Tableau récapitulatif des éléments disponibles pour les différents EM

Liste des annexes

Annexe 1. Planning des entretiens directifs avec les OP

Annexe 2. Guides d'entretiens semi-directifs

Annexe 3. Tableau des résultats obtenus lors des entretiens directifs avec les 14 OP rencontrées sur l'élaboration de la version 2 de la synthèse des plans de gestion 2023

Annexe 4. Trame de la synthèse des plans de gestion

Annexe 5. Projet d'arrêté abrogeant et remplaçant l'arrêté du 9 juin 2016 établissant un plan de gestion pour les organisations de producteurs

Annexe 6. Synthèse des critères de nature économique, environnementale et sociale utilisés par les EM pour attribuer certaines possibilités de pêche⁷

⁷ Source personnelle, issu du rapport 23-17 du CSTEP

Introduction

A. Contexte global

La politique commune des pêches (PCP)⁸ européenne a pour objectif la conservation et l'exploitation durable des ressources halieutiques par les États membres (EM). Elle fixe les conditions d'établissement des mesures encadrant l'accès à la ressource et aux pêcheries en cherchant à garantir l'équité et l'amélioration de la qualité de vie et du travail, ainsi que la traçabilité des produits jusqu'au consommateur et en sécurisant l'approvisionnement alimentaire (Union européenne, 2013).

La PCP définit notamment les modalités d'attribution des possibilités de pêche, c'est-à-dire des droits de pêche quantifiés, exprimés en termes de captures et/ou d'effort de pêche (produit de la capacité et de l'activité d'un navire) (Union européenne, 2013, 2009). Les Totaux admissibles de captures (TAC), d'une part, définissent le montant maximal de captures pouvant être réalisé pour un stock donné sur une année de gestion par l'ensemble des EM. Les efforts de pêche maximaux, d'autre part, sont définis pour chaque groupe d'effort de pêche (unité de gestion de flotte d'un EM) et exprimés soit en jours, soit en kW-jours, soit en kW-heures, soit en GT-jours (GT = *gross tonnage*) (Code rural et de la pêche maritime, 2024). La fixation des TAC et des efforts de pêche maximaux s'appuie sur les recommandations d'organismes scientifiques officiels, comme le Conseil International pour l'Exploration de la Mer (CIEM). Les règles correspondantes peuvent être précisées par un plan pluriannuel de conservation⁹ régional qui s'appuie notamment sur les avis scientifiques du Comité scientifique, technique et économique de la pêche (CSTEP) et du CIEM.

Chaque année, lorsque des stocks ou pêcheries se trouvent dans des eaux partagées avec des États tiers ou hors des eaux de l'Union européenne (UE), le Conseil de l'UE établit un mandat de négociation afin que la Commission européenne se constitue partie contractante des accords multilatéraux mis en place (au sein des organisations internationales traitant de la pêche, par exemple), conduisant à la fixation des TAC et efforts de pêche européens correspondants. Pour les stocks autonomes et pêcheries de l'UE, la Commission fait une proposition de TAC et d'évolution des efforts de pêche maximaux. Lors du conseil des ministres, les TAC sont répartis entre les EM (on parle alors de quotas) selon une clé de répartition, la « stabilité relative », basée sur les historiques de captures de chaque EM, sur une période de référence variable en fonction du stock concerné (Union européenne, 2002). Le principe de stabilité relative vise à maintenir les équilibres entre les EM et à offrir aux professionnels une certaine visibilité sur leurs perspectives de captures au niveau des EM.

La PCP confie ensuite aux EM la responsabilité subsidiaire de procéder à la gestion des quotas et donc de choisir le système d'attribution des possibilités de pêche entre opérateurs. Si elle laisse aux EM la liberté de choisir les modalités de répartition des quotas nationaux, elle donne néanmoins des éléments de cadrage communs, précisant dans l'article 17 : « ⁸Lors de l'attribution des possibilités de pêche [...], les États membres utilisent des critères transparents et objectifs, y compris les critères à caractère environnemental, social et économique. », afin d'inciter au développement de pratiques durables et à une diminution des impacts sur les écosystèmes.

⁸ Règlement (UE) n ° 1380/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013 relatif à la politique commune de la pêche

⁹ Règlement (UE) 2019/1022 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 établissant un plan pluriannuel pour les pêcheries exploitant des stocks démersaux en Méditerranée occidentale

De ce fait, selon l'EM considéré, le système d'attribution varie selon des paradigmes parfois très différents. La diversité de ces systèmes reflète la diversité des approches dans l'application de la PCP (et des gestions historiques antérieures à la PCP) ainsi que les choix d'application des leviers d'action pour améliorer la durabilité de la pêche européenne. Dans certains cas, porter un regard sur l'historique des choix ayant conduit aux différents systèmes mis en place pourrait livrer des clés d'analyse et de comparaison (Larabi et al., 2013).

La PCP encadre la définition annuelle des TAC et efforts de pêche pour les différents stocks ou zones de pêche. Le système d'attribution entre EM des possibilités de pêche induites est fondé sur un principe de stabilité et de visibilité. Les EM ont mis en place des systèmes de répartition des quotas différents, reflétant les contextes de gestion historiques et choix politiques successifs.

L'application de l'article 17 et donc la transparence de l'attribution des possibilités de pêche ont fait l'objet d'évaluations du CSTEP, sur la base d'un questionnaire¹⁰ adressé régulièrement aux EM. Dans le rapport 23-17¹¹ du groupe de travail d'experts, la transparence est estimée en amélioration depuis le rapport 22-14¹². Toutefois, selon lui, la qualité de l'accès à l'information est encore faible (fonctionnement des sites dédiés, barrières des langues), pour les EM qui ont développé des interfaces de communication. Dans d'autres EM, les informations relatives aux modalités d'attribution des quotas nationaux ne sont pas disponibles pour le grand public. De surcroît, l'utilisation de critères environnementaux dans l'attribution des possibilités de pêche reste minoritaire devant celle des historiques de captures, à l'échelle européenne. Le rapport l'explique par le fait que les systèmes d'attribution basés sur les historiques de captures se sont implantés dans l'UE depuis plusieurs décennies, ainsi que par une « inertie institutionnelle », liée au temps long requis pour établir des accords entre des parties interdépendantes. De plus, malgré le vote d'une résolution au Parlement en 2022, invitant la Commission à « engager des procédures d'infraction à l'encontre des États membres qui ne respectent pas leurs obligations concernant la transparence en matière d'attribution des possibilités de pêche » et à « veiller à ce que chaque État membre concerné alloue les possibilités de pêche conformément au règlement PCP et, en particulier, à l'article 17, en utilisant des critères transparents et objectifs, y compris ceux à caractère environnemental, social et économique », le CSTEP note l'absence de ligne directrice claire et ambitieuse de la part de la Commission Européenne (van Hoof, L., Goti, L., Tardy Martorell, M., Guillen, J., 2023).

La Commission européenne souhaite enclencher, en lien avec les EM, un rééquilibrage progressif des systèmes d'attribution historiques via l'intégration d'une dimension incitative, ainsi qu'une démarche de mise en transparence des données correspondantes, conformément aux objectifs fixés par la PCP. Cependant, le CSTEP note qu'il existe différents points de blocage. Quels sont-ils au niveau européen ? Existe-t-il des solutions pour les contourner ?

En sa qualité d'administration centrale, la direction générale des affaires maritimes, de la pêche et de l'aquaculture (DGAMPA) assure des missions de conception, de synthèse, d'innovation et de portage de politiques maritimes dans une perspective de développement

¹⁰ Questionnaire 2023 de la Commission Européenne : « Criteria for the allocation of fishing opportunities in EU Member States »

¹¹ Social Data in Fisheries (STECF-23-17)

¹² Social Data in Fisheries – update of the national profiles (STECF-22-14)

durable. Le Bureau de gestion de la ressource (BGR), où se déroule le stage, met en œuvre les réglementations européennes et internationales relatives à la conservation et gestion des ressources halieutiques, et à la gestion de l'activité de pêche et de ses impacts sur les écosystèmes. À ce titre, il fixe en fonction des quotas et de leur consommation prévisible leur répartition éventuelle, et le cas échéant assure la répartition de certains quotas en sous-quotas entre les organisations de producteurs (OP) et les producteurs non adhérents d'une OP (hors OP ou HOP), ainsi que le suivi de leur consommation tout au long de l'année, afin que ceux-ci ne soient pas dépassés. Les règles de répartition sont définies dans le livre IX du code rural et de la pêche maritime (CRPM) et s'appuient sur différents critères que sont les antériorités des producteurs, l'orientation du marché et les équilibres socio-économiques¹³.

Le BGR est force de proposition en ce qui concerne l'élaboration des politiques de gestion de la ressource et travaille donc sur la transparence de l'attribution des possibilités de pêche, ainsi que sur l'application de l'article 17. En outre, il est l'interlocuteur direct des OP. En effet, selon l'article R921-61 du CRPM et l'arrêté du 9 juin 2016, les OP établissent un plan de gestion des espèces sensibles et des espèces soumises à l'obligation de débarquement dans le mois qui suit la publication au Journal officiel des arrêtés de répartition correspondants. Ces plans, indiquant les mesures de gestion mises en œuvre pour ne pas dépasser les sous-quotas attribués et pour adapter la capacité de la flotte de pêche de l'OP, sont transmis annuellement au BGR (Code rural et de la pêche maritime, 2024).

Dans la gestion des OP, on retrouve un principe commun : la gestion collective. Ce principe consiste en la mutualisation des possibilités de pêche entre les producteurs, ce qui génère davantage de flexibilité par rapport à une répartition individuelle dépendante des antériorités du navire. Il autorise des diversifications ou des changements de stratégie qui ne seraient pas permis si les possibilités de pêche étaient parfaitement figées au niveau individuel (Larabi et al., 2013). De ce fait, si la répartition des possibilités de pêche s'appuie majoritairement sur les antériorités et est encadrée par le CRPM, l'utilisation des sous-quotas correspondants dépend des modalités de gestion internes aux OP et des modalités de gestion des hors OP établies par la DGAMPA¹⁴. L'analyse comparative des plans de gestion n'a pas mis en avant la définition de critères à caractère environnemental, social ou économique dans l'attribution et la gestion des possibilités de pêche, bien que ces éléments ne soient pas exigés par le CRPM sauf à l'article R921-48¹⁵, on y reviendra.

Le rééquilibrage des critères d'attribution des possibilités de pêche précédemment évoqué ainsi que l'augmentation de leur transparence impliquent des évolutions du système d'attribution des possibilités de pêche et par conséquent, des systèmes de gestion des sous-quotas dans les OP. Par la suite, on parlera également de système de gestion des possibilités de pêche.

Le BGR examine la conformité des plans de gestion, qui doivent assurer la meilleure utilisation des sous-quotas attribués¹⁶ et notamment leur non-dépassement. Cet outil pourrait évoluer de manière à améliorer la transparence de la gestion des possibilités de pêche, et de ce fait, l'application de l'article 17. Dans quelle mesure la transmission et la révision du format des plans de gestion des OP peuvent-elle contribuer à la fois à

¹³ Article R921-35 du CRPM

¹⁴ Ce système se base sur l'ouverture et la fermeture des sous-quotas attribués aux HOP et la fixation de plafonds de captures, qui est parfois régionalisée. Il n'y a pas de plan de gestion des HOP.

¹⁵ L'article cité concerne les modalités d'affectation aux OP des antériorités et sous-quotas correspondants contenus dans la réserve nationale

¹⁶ Article L921-5 du CRPM

une mise en transparence des modalités de gestion et à l'application de l'article 17 de la PCP ?

B. La mission confiée : proposer une évolution des plans de gestion à destination des professionnels et du grand public visant à améliorer la compréhension globale du système de gestion des possibilités de pêche

La transparence peut se définir comme la « parfaite accessibilité de l'information dans les domaines qui regardent l'opinion publique » (Larousse, n.d.). Néanmoins, la transparence des résultats ne consiste pas simplement à divulguer une somme importante d'informations, mais suppose que les informations soient présentées de manière compréhensible voire simplifiée (Grimmelikhuijsen, 2012). Il faudrait différencier une transparence véritable d'une « pseudo-transparence », qui désigne une situation dans laquelle l'État va publier une somme importante d'informations pour paraître transparent (Grimmelikhuijsen, 2012). On pourrait interroger la capacité du grand public à appréhender, interpréter et adopter un regard critique sur celles-ci, alors qu'il n'a jamais été formé à ces thématiques spécifiques. On pourrait se demander s'il va en faire l'usage rationnel voulu par l'État et si « ses conclusions vont l'amener à prendre des actions raisonnables » (Etzioni, 2010). D'après (Prieur, 1999), la réceptivité du public sur les sujets environnementaux serait conditionnée par le niveau d'éducation, et le niveau d'information fourni. Ainsi, plus le public est informé, plus il serait disposé à s'impliquer et à s'engager. Ne pourrait-on pas définir la transparence comme le résultat d'un enchaînement de facteurs, qui font que la société devient soudainement en pleine capacité de s'investir et de s'impliquer dans les processus de prise de décision ?

Au niveau national, un nombre croissant d'acteurs (organisations professionnelles, scientifiques, organisations non gouvernementales (ONG), élus...) est demandeur d'une plus grande transparence dans la gestion des pêches, ce qui se traduit concrètement par des demandes adressées à l'administration¹⁷. Si le résultat de la répartition des quotas en France est accessible au grand public, dans les arrêtés de répartition correspondants¹⁸, ses modalités, notamment le poids respectif des différents critères dans la répartition, ne sont pas accessibles ou sont explicités pour un nombre de stocks réduit.

En outre, interrogeons-nous sur les raisons qui peuvent justifier une transmission des documents de gestion des quotas au grand public, et notamment des plans de gestion. Le 25 juin 1998, l'UE a signé la convention de la Commission économique pour l'Europe des Nations unies, ou convention d'Aarhus, concernant l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (Union européenne, 2003). La directive 2003/4/CE garantit l'accès du grand public aux informations environnementales détenues par les pouvoirs publics et veille à leur diffusion progressive. Les informations environnementales incluent les informations « écrites » qui concernent « les mesures (y compris les mesures administratives), telles que les politiques, les dispositions législatives, les plans, les programmes, les accords environnementaux et les activités ayant ou susceptibles d'avoir des incidences sur les éléments et les facteurs visés [...], ainsi que les mesures ou activités destinées à protéger ces éléments », ces éléments pouvant être « les biotopes humides, les zones côtières et marines, la diversité biologique et ses composantes ». Par ailleurs, d'après l'article 7 de la Charte de l'environnement de 2004 : « Toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi,

¹⁷ Par exemple, des ONG ont demandé la transmission des plans de gestion des OP en 2023.

¹⁸ Par exemple : [Arrêté du 13 mars 2024 modifiant l'arrêté du 2 février 2024 portant répartition de certains quotas de pêche accordés à la France pour l'année 2024 - Légifrance \(legifrance.gouv.fr\)](#)

d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement. » («Charte de l'environnement de 2004 | Conseil constitutionnel,» 2004).

Au sein du BGR, l'évaluation du contenu des plans de gestion est réalisée chaque année en interne et alimente notamment les discussions au sein du Groupe de Suivi des Quotas (GSQ)¹⁹. Par ce qui précède, ils pourraient être rendus accessibles au grand public. Toutefois, certaines informations actuellement contenues dans les plans de gestion pourraient être qualifiées de sensibles. La transmission des données doit respecter le Règlement général sur la protection des données (RGPD)²⁰, qui définit les règles relatives à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et relatives à la libre circulation de ces données, et le secret des affaires. Les données à caractère personnel se définissent « comme toute information se rapportant à une personne physique identifiée » ou pouvant « être identifiée, directement ou indirectement, notamment par référence à un identifiant » (Union européenne, 2016). Une information protégée au titre du secret des affaires se définit, entre autres, comme toute information qui « revêt une valeur commerciale, effective ou potentielle, du fait de son caractère secret » («Titre V : De la protection du secret des affaires (Articles L151-1 à L154-1) - Légifrance,» n.d.). Aussi, peut-on transmettre les plans de gestion au grand public tout en garantissant le respect des règles évoquées ?

De plus, le format de la donnée varie sensiblement d'une OP à l'autre, ce qui complique son extraction et son analyse, et crée un besoin de standardisation. La diffusion au grand public pourrait être accompagnée de la révision du format des plans de gestion, permettant l'anonymisation de la donnée sensible, l'amélioration du caractère opérationnel des documents et une réflexion en ce qui concerne leur transparence, afin de permettre une exploitation précise et une publication de leur contenu, selon les modalités définies.

Ces éléments soulèvent plusieurs interrogations. D'abord, est-ce qu'une synthèse des plans de gestion, comportant des éléments pédagogiques et explicatifs, ne pourrait-elle pas permettre au grand public d'avoir une meilleure compréhension du système de gestion des possibilités de pêche ? Avec quelles limites ? Comment rester à la fois didactique, factuel et objectif ?

Du reste, ces travaux pourraient-ils constituer un premier pas vers une mise en transparence plus globale ? Dans quelle mesure, à terme, la transparence pourrait favoriser l'implication de nouvelles parties prenantes (comme des structures professionnelles, des ONG ou des élus) sur des sujets complexes et systémiques, nécessitant un engagement multi-acteur et la prise en compte de plusieurs points de vue, comme cela pourrait être le cas dans l'application de l'article 17 ?

C. Existence d'autres outils pour mettre en transparence l'attribution et la gestion des possibilités de pêche et appliquer l'article 17

De surcroît, on pourrait se demander comment la transparence et l'objectivité des modalités de répartition nationale décrites par le CRPM, à l'article R921-35 notamment, pourraient être améliorées. Aussi, il pourrait être pertinent d'étudier et de comparer les solutions déployées dans les différents EM (Irlande, Espagne, Belgique, Suède, Danemark...), en menant des enquêtes auprès de leurs administrations. En Irlande, par

¹⁹ Article D921-33-1 du CRPM

²⁰ Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données

exemple, les navires impliqués dans un programme scientifique d'échantillonnage sur la langoustine du banc de Porcupine reçoivent une allocation supplémentaire²¹. En Belgique, la consommation de carburant est utilisée comme un indicateur de l'efficacité énergétique (van Hoof, L., Goti, L., Tardy Martorell, M., Guillen, J., 2023). Comment ces critères ont-ils été définis ? Sont-ils les fruits de travaux particuliers, réunissant différentes parties prenantes ? Quelles difficultés ont été rencontrées ? Par exemple, la définition et la mise en œuvre de critères environnementaux pourraient poser des difficultés si des pratiques ont simultanément des impacts positifs et négatifs sur l'environnement²². Dans quelle mesure les solutions identifiées dans les autres EM interrogés sont-elles applicables en France ?

De plus, dans de nombreux dispositifs d'action publique et plus généralement dans l'élaboration des politiques publiques en France, l'implication des acteurs sociaux, économiques et environnementaux, à travers des scènes de concertation, est prévue par la loi. L'article 1 de la loi dite Grenelle 1 précise que « La stratégie nationale de développement durable et la stratégie nationale de la biodiversité sont élaborées par l'Etat [...] en concertation avec les représentants des élus nationaux et locaux, des employeurs, des salariés et de la société civile » (LOI n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement (1), 2009). Plus largement, la diffusion des concepts liés au New Public Management jusqu'à la gestion des affaires publiques aurait contribué à accorder une place croissante aux usagers dans l'élaboration des règles qui s'imposent à eux. Ces évolutions seraient d'ailleurs durablement installées dans l'appareil politico-administratif français (Maisetti and Halbert, 2018). Si l'on prend l'exemple du secteur du logement, le Plan Bâtiment Durable est une enceinte institutionnalisée de concertation, qui dispose d'une équipe permanente à l'écoute de l'ensemble de la filière du bâtiment et de l'immobilier (Durable, 2023). Cependant, d'après (Maisetti and Halbert, 2018), le Plan Bâtiment Durable « routinise l'importation des intérêts et préconisations d'acteurs professionnels, en leur dédiant une arène permanente où ils élaborent et diffusent un cadrage de l'action publique environnementale. ».

La DGAMPA, pour sa part, entretient des relations permanentes avec les structures professionnelles, mais également avec des scientifiques et, plus ponctuellement, avec des ONG. Certaines interactions sont définies par la réglementation et font l'objet d'une reconnaissance particulière (communication au GSQ²³, participation aux réunions du bureau et du conseil du Comité national des pêches maritimes et des élevages marins (CNPMEM), avis consultatif du CNPMEM sur les arrêtés encadrant la gestion²⁴, consultation du public²⁵), mais il existe également des groupes de travail (GT), qui ne font pas l'objet d'une reconnaissance officielle. Dans le cadre du GT Droits à produire (GT DAP) organisé par le CNPMEM, par exemple, l'administration sollicite les acteurs professionnels précédemment cités sur des réflexions liées à la mise en œuvre de l'article 17. Les objectifs et le fonctionnement d'un tel groupe ne faisant pas l'objet d'un cadre réglementaire, il peut constituer un bon baromètre des relations entretenues, dans la mesure où celles-ci dépendent alors uniquement d'équilibres qui ne sont pas préétablis ou imposés par la loi, et ne font pas l'objet d'un impératif de transparence. Par conséquent et en parallèle des enquêtes menées dans les différents EM, pourrait-il être pertinent d'interroger les parties prenantes du système d'attribution des possibilités de pêche en France dans un cercle élargi, comprenant à la fois des structures professionnelles, les services et opérateurs (dont

²¹ <https://www.gov.ie/en/collection/4703a-policy-quota-management/#nephrops-survey-fu16>

²² Par exemple, un segment pourrait avoir une faible empreinte carbone, sans être sélectif

²³ Article R921-34 du CRPM

²⁴ Article L921-2-2 du CRPM

²⁵ Article L914-3 du CRPM

scientifiques) de l'État, mais aussi des ONG, sur leurs attentes, leurs perceptions et les solutions qu'ils envisagent, vis-à-vis de la mise en transparence ?

Enfin, lorsque l'on étudie l'application des politiques publiques, l'analyse des scènes de concertation peut parfois se révéler intéressante et nourrir une analyse a posteriori. Elle peut expliquer, dans certains cas, l'atteinte des objectifs attendus ou, à l'inverse, la non-atteinte de ces objectifs (l'introduction du concept d'acceptabilité sociale étant alors pertinent). La recherche de l'acceptabilité permet généralement la valorisation d'un processus de décision plus participatif mettant en interaction une diversité d'acteurs, entre lesquels s'établissent progressivement des arrangements et des négociations (Baba and Raufflet, 2015). En général, on commence à y réfléchir lorsqu'elle est absente, lorsque des conditions inacceptables déclenchent un mouvement de rejet, conduisant à un retour en arrière. Par exemple, sur la thématique des Aires marines protégées (AMP), les objectifs stratégiques conduisent fréquemment les pouvoirs publics à multiplier les initiatives de création de nouvelles surfaces protégées, ce qui amène parfois l'État à adopter une approche qualifiée de « descendante » (Cadoret and Beuret, 2022), qui n'est pas toujours acceptable au niveau local.

Concernant la thématique de l'implantation de parcs éoliens en mer, le cas de Dieppe-Le Tréport montre cette fois dans quelle mesure cette approche, à travers l'imposition de la zone d'implantation du parc, a pu constituer des points de blocage, tant l'acceptabilité sociale du projet a été compromise au niveau local (Beuret et al., 2024). Dans ces exemples, évaluer les interactions État-acteurs aura livré des éléments d'analyse cruciaux pour comprendre rétrospectivement l'efficacité des politiques publiques mises en œuvre, en ce qui concerne le degré d'acceptation locale du projet. On pourrait donc se demander finalement, quelle sont les composantes de l'acceptabilité sociale de la mise en transparence du système d'attribution et de gestion des possibilités de pêche, auprès des parties prenantes susmentionnées ? Et de l'application de l'article 17 ? Ces composantes sont-elles liées ?

Qu'apporte l'étude simultanée des solutions visant à mettre en transparence et appliquer l'article 17 dans d'autres EM, et des points de vue des parties prenantes de l'attribution/gestion des possibilités de pêche en France ? Comment identifier les solutions les plus réalistes, adaptées et acceptées ? Dans quelle mesure la mobilisation des acteurs (économiques, sociaux, environnementaux) constitue-t-elle un levier dans l'application de l'article 17 et dans la mise en transparence, ainsi qu'un prisme d'évaluation des solutions envisagées ?

D. Synthèse et problématique :

Il semble y avoir un point de bascule dans la gestion des pêches ; un renforcement de la mise en œuvre par les EM de l'article 17 est porté au niveau européen tandis qu'au niveau national, des interpellations publiques à destination de l'État se font entendre, à l'image des manifestations organisées²⁶ ou des contentieux engagés²⁷. De plus, la société civile demande une plus grande transparence dans la gestion des possibilités de pêche, ce qui fait écho à la réglementation européenne et nationale.

Toutefois, définir des objectifs collectifs en matière de transparence implique de déterminer un champ d'application suffisamment large pour permettre la compréhension voire l'implication de différentes parties prenantes, selon le degré de transparence choisi, et suffisamment restreint pour respecter la réglementation encadrant la diffusion des données.

²⁶ Manifestation organisée par l'ONG Bloom autour de l'affaire de « l'Annelies Iléna »

²⁷ Contentieux sur l'arrêté 2017 de répartition des quotas de thon rouge (Syndicat professionnel des pêcheurs petits métiers d'Occitanie)

Il convient de réfléchir à des modalités détaillées, à des outils accessibles et clairs, minimisant également la charge de travail induite pour l'administration et les acteurs impliqués dans leur maintien. Trouver un tel équilibre serait probablement fastidieux sans co-construction et, de fait, sans une transparence préalable.

Aussi, en partant d'une demande particulière, la mise en transparence des plans de gestion des OP, on s'interrogera sur la mise en transparence du système d'attribution des possibilités de pêche français, qui comporte deux axes de travail : un premier, sur les modalités de répartition, et un second, sur les modalités d'utilisation (allocation/gestion en OP), révélant les particularités de la gouvernance associée. On identifiera par des enquêtes auprès des administrations et des recherches bibliographiques les choix réalisés dans les autres EM pour appliquer l'article 17, afin de les comparer aux choix français. On tentera d'analyser les positions des différentes parties prenantes françaises (structures professionnelles, scientifiques, ONG) sur le sujet de la transparence dans l'attribution des possibilités de pêche, en se demandant notamment dans quelle mesure une concertation nationale menée par la DGAMPA pourrait permettre de faciliter, à terme, l'application de l'article 17. Ainsi, dans ce mémoire, on chercherait à développer :

Dans quelle mesure une plus grande transparence dans l'attribution des possibilités de pêche peut-elle participer à l'application de l'article 17 de la PCP en France ?

- **Comment la diffusion et la révision des plans de gestion des OP peuvent-elles favoriser la mise en transparence de la gestion des possibilités de pêche et l'application de l'article 17²⁸ ?**
- **Quelles sont les attentes des acteurs économiques, environnementaux et sociaux en termes de transparence sur l'attribution des possibilités de pêche ? Quel objectif commun peut être fixé ?**
- **Comment se fait l'application de l'article 17 dans les différents EM étudiés ? En quoi l'implication des parties prenantes dans ces pays a-t-elle finalement permis une meilleure mise en œuvre de cet article ? Quelles solutions trouvées dans les autres EM pourraient être appliquées en France ?**
- **En quoi l'établissement d'une nouvelle scène de concertation pourrait-il favoriser à la fois la transparence et l'application de l'article 17 en France, et à quelles conditions ? Quelles sont les composantes de l'acceptabilité sociale associée ? Quelles recommandations, à partir des solutions évoquées par les parties prenantes interrogées, peut-on formuler pour la favoriser ?**

Méthodologie

A. Contexte méthodologique

Il a semblé que l'analyse présentée dans (Maisetti and Halbert, 2018) rejoignait les observations que l'on a faites des relations de travail entre la DGAMPA et les structures professionnelles, les services et opérateurs de l'État, les ONG et les autres associations. Celles-ci indiquaient que ces partenaires étaient déjà impliqués dans le cadrage de l'action publique, puisqu'ils étaient régulièrement consultés ou concertés, et que leurs préconisations avaient une influence sur l'élaboration des politiques publiques maritimes en matière de pêche. D'une part, cela a justifié la consultation des OP dans le cadre de la synthèse puis de la révision des plans de gestion. D'autre part, plus largement et dans le

²⁸ À savoir, un recours effectif à des modalités d'attribution relevant de critères sociaux, économiques et environnementaux

reste de la méthodologie adoptée, cela nous a amené à accorder une importance particulière aux perceptions, aux attentes et aux positions des différents acteurs, ce qui s'est traduit par le choix des entretiens directifs et semi-directifs comme outils principaux de collecte de données. Par conséquent, on fait l'hypothèse centrale, que l'on tentera de vérifier par la suite, que la mise en transparence de l'attribution des possibilités de pêche et l'application de l'article 17 ne pourraient actuellement pas se faire sans la concertation des parties prenantes susmentionnées.

B. Coconstruire avec les OP des évolutions des plans de gestion répondant aux différentes attentes

La mission confiée est de proposer une diffusion et des évolutions des plans de gestion, qui permettent à la fois d'en améliorer la transparence, d'en faciliter l'analyse rétrospective, en lien avec les besoins de l'administration, et de vérifier que les OP utilisent des critères objectifs, y compris ceux de nature économique, environnementale et sociale, dans l'attribution et la gestion des possibilités de pêche.

Au début du stage, une première analyse comparative a été conduite sur l'ensemble des plans de gestion 2023²⁹ (15 plans de gestion), afin d'évaluer, pour chaque document, le respect des exigences de l'article R921-61 du CRPM et de l'arrêté du 9 juin 2016. Par exemple, il a fallu vérifier que chaque plan de gestion précisait les modalités d'allocation utilisées par les OP pour les espèces sensibles³⁰. Dans un tableau bilan reprenant en ligne la structure type donnée en annexe de l'arrêté du 9 juin 2016, il a été précisé pour chaque OP³¹ si l'information demandée était présente, sous quelle forme (texte, tableau) et avec quel niveau de détail (information à l'échelle de l'OP, à l'échelle d'un stock, à l'échelle d'une flottille). Les résultats de cette première analyse sont présentés dans la partie **I. Évolutions des plans de gestion des OP vers une meilleure transparence et l'application de l'article 17**.

En parallèle de cet état des lieux, des discussions en interne ont permis de comprendre les besoins du BGR, parmi lesquels figure la réponse à une demande de l'ONG Bloom, qui a sollicité la transmission de l'ensemble des plans de gestion 2023. Comme abordé en introduction, plusieurs hypothèses ont conduit le BGR à préférer l'élaboration d'une synthèse de ces plans de gestion, par exemple :

- l'hypothèse selon laquelle elle pourrait permettre d'améliorer la transparence des données, par rapport à une diffusion directe des plans seulement anonymisés, fondée sur les différentes analyses de (Grimmelikhuijsen, 2012), (Etzioni, 2010) et (Prieur, 1999), supposant que l'on puisse proposer une présentation différente de l'information tout en restant exhaustif et objectif
- et l'hypothèse selon laquelle il serait possible de respecter le secret des affaires en agrégeant la donnée sur un minimum de 5 navires, tout en conservant l'intérêt des documents transmis, sachant que ce critère n'est pas rempli dans les plans de gestion actuels transmis par les OP³².

Aussi, à partir des informations contenues dans les plans de gestion, on a produit quatre tableaux de données globaux (Bilan de la flotte [N-1], Bilan de la gestion [N-1], Bilan

²⁹ Les plans de gestion de toutes les OP françaises sauf le groupement de navires Pêcheurs Artisans - Côte d'Azur Provence

³⁰ Cf. article 2 de l'arrêté mentionné : <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000032816658>

³¹ CME, COBRENORD, FROM Nord, FROM Sud-Ouest, OPPAN, OP de la Cotinière, OP du Sud, OP du Levant, OPN, ORTHONGEL, OP Vendée, OP Estuaires, Pêcheurs de Bretagne, Pêcheurs d'Aquitaine et SATHOAN

³² On y reviendra, la moitié des plans de gestion des OP contient des informations individuelles.

prévisionnel de la flotte [N] et Bilan de la gestion [N]), constituant une première version de la synthèse des plans de gestion 2023. Dans le bilan du plan de l'année précédente, les cases contenant des informations relatives à la consommation finale 2022 des sous-quotas dans une OP donnée et concernant moins de 5 navires³³ ont été noircies, et seule l'information de dépassement ou non du sous-quota était dans ces cas visible.

Ensuite, comme abordé dans le paragraphe **A. Contexte méthodologique**, des entretiens directifs ont été organisés avec l'ensemble des 16 OP (le planning correspondant est donné dans l'Annexe 1). En effet, on a supposé que ces entretiens permettraient de cibler les réponses et seraient ainsi adaptés à la consultation des représentants d'OP dans l'élaboration de la synthèse des plans de gestion, ceux-ci étant alors amenés à se prononcer sur une première proposition de document. On a pu rencontrer les dirigeants ou les chargés de la réalisation du plan de gestion pour toutes les OP, excepté pour l'Organisation des pêcheurs normands et le groupement de navires Pêcheurs Artisans - Côte d'Azur Provence. La première version de la synthèse étant présentée, on a demandé à l'interlocuteur ou l'interlocutrice d'exprimer un avis général sur l'adaptation du format et du contenu, par rapport au plan de gestion de son OP. On lui a par exemple demandé s'il ou elle souhaitait que des informations supplémentaires utiles à la compréhension soit ajoutée ou si le format respectait selon lui ou elle la réglementation en matière de transmission des données. En marge de ces entretiens, on y reviendra dans la partie I, une trame écrite a été adjointe aux tableaux bilan précédemment mentionnés. Cette trame s'est appuyée sur une note de l'expert international auprès du Sous-directeur des ressources halieutiques concernant la fixation des TAC et quotas, sur des échanges oraux avec des agents du BGR et d'autres bureaux, ainsi que sur des échanges écrits et oraux avec les OP.

La deuxième version de la synthèse des plans de gestion a alors été produite. À ce stade, les tableaux de données précédemment cités ont été transmis aux OP et elles ont eu la possibilité de compléter certaines informations³⁴, d'affiner certaines explications relatives à leur propre gestion (par exemple, en explicitant davantage certaines répartitions ou en précisant le détail du calendrier prévisionnel de la production), voire de suggérer des modifications et des améliorations sur la trame écrite. Par conséquent, elles ont pu visualiser l'avancée du projet. Une troisième version leur a été soumise. Après quelques modifications de détail, la quatrième et dernière version a été réalisée. Des éléments de pédagogie y ont été insérés, sur la base de leurs recommandations (voir partie I). Par exemple, un schéma récapitulatif de la fixation des TAC jusqu'à l'allocation des possibilités de pêche en OP a été réalisé avec l'aide d'agents du Bureau Affaires européennes et internationales. Après l'élaboration de la synthèse des plans de gestion 2023, un nouveau format de plan de gestion a été proposé aux OP à la fin avril. Des consignes de remplissage plus strictes visaient à simplifier à la fois le travail d'élaboration par les OP en 2024 et le travail de synthèse a posteriori. En effet, auparavant, les OP optaient pour des présentations mixant tableaux et textes rédigés, dans des formats qui ne permettaient pas l'extraction rapide vers un logiciel type Excel. Par conséquent, ce document sous format Word, comportant des tableaux insérés sous Excel, leur a été proposé. Les OP ont également pu conserver leur format antérieur sous réserve de compléter les tableaux Excel demandés et dans des fichiers envoyés en annexe du plan de gestion.

Enfin, les propositions du paragraphe **I. C. Propositions de révision du format des plans de gestion** s'appuient sur un échange collectif organisé avec l'ensemble des OP

³³ Une extraction de l'outil SACROIS a permis d'identifier par OP les sous-quotas pour lesquels les débarquements étaient imputables à moins de 5 navires (strictement).

³⁴ Certaines lacunes ayant été ciblées à la suite de l'analyse comparative préliminaire

durant le mois de mai, sur les discussions du GSQ de juin et sur des observations faites dans le cadre du GT DAP. Elles s'appuient également sur des suggestions formulées par les différentes parties prenantes durant les entretiens semi-directifs décrits dans le paragraphe suivant. L'objectif recherché, outre la révision de l'arrêté du 9 juin 2016 sur laquelle on reviendra, est de voir comment les plans de gestion pourraient rendre compte de l'application de l'article 17, en mettant en avant le recours effectif à des modalités d'attribution et de gestion relevant de critères sociaux, économiques et environnementaux

C. Fixer des objectifs communs aux différentes parties prenantes sur la mise en transparence de l'attribution des possibilités de pêche

En parallèle de ces travaux, des enquêtes auprès d'acteurs directement ou indirectement impliqués sur le sujet de la transparence de l'attribution des possibilités de pêche ont été menées, afin de répondre à certaines des problématiques évoquées à l'**Introduction**, dont : ***Quelles sont les attentes des acteurs économiques, environnementaux et sociaux sur la transparence de l'attribution des possibilités de pêche ? Quel objectif commun peut être fixé ?***. Ces acteurs n'ont donc pas été interrogés sur la définition et l'évolution des modalités d'attribution des possibilités de pêche, l'un des aspects principaux de l'article 17. En effet, l'administration souhaitait éviter que ces entretiens individuels n'interfèrent avec les travaux conduits et à venir dans le cadre du GT DAP, qui feront l'objet d'une consultation spécifique des ONG.

Les entretiens semi-directifs, qui permettent de poser des questions plus ouvertes aux interlocuteurs et d'élargir ce faisant le champ de collecte de données tel qu'il aura précédemment été construit (identification de solutions alternatives ou bien d'impacts non perçus initialement, par exemple), ont été choisis. Ils constituent généralement un exercice bien accueilli par les enquêtés car il est apparenté à une discussion, sous réserve qu'il soit suffisamment encadré par le guide d'entretien.

Ces guides sont présentés à l'Annexe 2 et construits sur plusieurs axes. Ils ont été transmis aux différentes parties prenantes, excepté aux services de l'État et à l'Office français de la biodiversité (OFB), car ils ont dans ces cas nécessité certaines adaptations, pour l'OFB notamment. En ce qui concerne l'enquête sur la mise en transparence auprès des parties prenantes françaises, on souhaitait que l'interlocuteur ou l'interlocutrice évalue la transparence actuelle du système d'attribution et de gestion des possibilités de pêche, à travers les outils mobilisés (par exemple, les arrêtés de répartition des quotas), et après nous avoir préalablement proposé une définition de la transparence. Ils étaient amenés à estimer les attentes des autres acteurs interrogés, ainsi que leurs propres attentes. En effet, on cherchait à positionner les acteurs les uns par rapport aux autres, afin d'identifier des groupes ou des ensembles portant des positions communes, dont on pourrait tenter d'analyser la composition. On souhaitait également comparer les points de vue en ce qui concerne les impacts de la mise en transparence sur les modalités de gestion ou sur les pratiques, ou encore l'efficacité de la réglementation. L'un des objectifs de l'entretien était d'amener l'interlocuteur ou l'interlocutrice à proposer des évolutions et/ou des solutions permettant d'améliorer la transparence. Pour finir, on lui a demandé de réfléchir aux composantes de l'acceptabilité sociale de la mise en transparence, par rapport aux différentes parties prenantes, et de réfléchir aux conditions d'établissement d'une scène de concertation fonctionnelle les impliquant.

L'entretien devait durer 1 heure. Les acteurs qui ont été sollicités sont des acteurs ayant déjà eu des relations de travail avec la DGAMPA.

- Pour la profession, on a interrogé l'Association nationale des organisations de producteurs (ANOP), la Fédération des organisations de producteurs de la pêche

artisanale (FEDOPA) et le CNPMEM. Il aurait pu être intéressant d'étendre cette collecte de données aux différents comités régionaux, départementaux et locaux, et aux diverses associations professionnelles, mais ces dernières ne sont pour la plupart pas des interlocutrices de la DGAMPA, on y reviendra dans le paragraphe IV. 3. *Mobiliser les services déconcentrés pour collecter les attentes des acteurs locaux*, et sont parfois engagées dans des contentieux face à l'administration.

- Trois ONG ont été identifiées comme s'impliquant dans l'attribution des possibilités de pêche à l'échelle nationale, à savoir le WWF, The Pew Charitable Trusts et Oceana, et ont toutes déjà pris part à des travaux avec la DGAMPA.
- Des scientifiques de l'Unité Mixte de Recherche Aménagement des Usages des Ressources et des Espaces marins et littoraux (UMR AMURE) de l'Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer (IFREMER) ont également été interrogés dans le cadre des entretiens semis-directifs sur la transparence.
- Par ailleurs, il était crucial d'enquêter auprès des services déconcentrés, afin de comprendre les enjeux de mise en transparence relatifs aux missions d'application de la réglementation encadrant la gestion des possibilités de pêche. D'autre part, il était pertinent de se constituer une autre source des données liée aux points de vue des professionnels, en collectant les perceptions locales. Ainsi, le Bureau Gestion durable des activités de pêche maritime et d'aquaculture de la Direction interrégionale de la mer Nord Atlantique-Manche Ouest (DIRM NAMO), et les Unités Réglementation et contrôles des Délégations à la mer et au littoral (DML) du Finistère et de la Vendée ont été interrogés.
- Enfin, pour comprendre les enjeux liés à la mise en transparence de la gestion des possibilités de pêche dans les Aires marines protégées, notamment les interactions avec la gestion nationale et les gestions internes aux OP, on s'est entretenu avec la Coordination « Mer » de la Direction des aires protégées et des enjeux marins, de l'OFB.

Durant chaque entretien, qui n'était pas enregistré, la prise de notes s'est effectuée directement dans le guide d'entretien. À l'issue de la discussion, les comptes rendus d'entretien ont été consolidés dans un délai de 2 jours maximum. Ensuite, une synthèse des données par axe a été réalisée, en conservant au maximum la donnée brute, souvent reprise sous forme de citation. Ce sont ces synthèses qui ont été exploitées par la suite dans la partie **II. Déterminer des objectifs communs aux différentes parties pour la mise en transparence de l'attribution des possibilités de pêche**, afin de répondre aux problématiques posées.

D. Rechercher dans d'autres EM des solutions visant à appliquer l'article 17 en France

Enfin, une troisième collecte de données a été réalisée en parallèle des enquêtes précédentes et en complément d'une recherche bibliographique, afin d'étudier l'application de l'article 17 au sein des autres EM. Il a en effet semblé que les entretiens semi-directifs permettraient d'interroger les EM sur les étapes et évolutions successives, dont les éventuelles difficultés et solutions de contournement mobilisées dans chaque cas, ce qui permettrait d'avoir une vision plus précise par rapport aux éléments trouvés dans la littérature³⁵.

Durant l'entretien (dont le guide est transmis à l'Annexe 2), à partir des principales caractéristiques du système d'attribution des possibilités de pêche de l'EM, le correspondant

³⁵ En particulier, dans la rapport 23-17 du groupe de travail d'experts du CSTEP

interrogé a été invité à analyser les dernières évolutions dont ce système a fait l'objet, ainsi que les causes et conséquences associées, et à évaluer en quoi celles-ci ont participé à l'application de l'article 17 dans l'EM. De même, il a été interrogé sur la transparence de l'attribution des possibilités de pêche et sur l'implication de nouvelles parties prenantes. Enfin, il a été amené à évaluer les composantes de l'acceptabilité sociale par rapport à l'application de l'article 17. L'entretien devait durer 1 heure et l'ensemble des EM a été contacté. Cependant, on n'est parvenu à organiser des entretiens qu'avec un nombre restreint d'EM (3 EM, l'Estonie, l'Irlande et la Suède), en raison du calendrier et de l'intérêt variant des différents pays. En dernier recours et lorsque l'entretien par visioconférence n'était pas possible, certains EM ont pu compléter la guide d'entretien par écrit (2 EM, le Danemark et la Lettonie). Beaucoup n'ont pas pu répondre favorablement à cette demande. Par conséquent, le protocole de collecte de données est moins robuste que celui utilisé dans le cadre des enquêtes sur la mise en transparence, et les résultats seront probablement incomplets.

I. Évolutions des plans de gestion des OP vers une meilleure transparence et l'application de l'article 17

Comment la diffusion et la révision des plans de gestion des OP peuvent-elles favoriser la mise en transparence de la gestion des possibilités de pêche et l'application de l'article 17 ?

A. État des lieux - Analyse du contenu et format actuels des plans de gestion

Comme on l'a abordé dans l'**Introduction**, les plans de gestion visent notamment à indiquer les différentes modalités utilisées dans la gestion des possibilités de pêche, afin que l'administration puisse vérifier que les OP optimisent l'utilisation des sous-quotas qui leur ont été alloués. Par conséquent, les informations qui y sont contenues sont nécessaires à la compréhension globale du système d'attribution des possibilités de pêche, et la mise en transparence de ce système implique la transmission au grand public des plans de gestion et de leur analyse par l'administration. De plus, pour expliquer comment elles optimisent les possibilités de pêche qui leur sont allouées, les OP pourraient être amenées à mettre en avant leur utilisation de critères objectifs et transparents. Dès lors, réfléchir à de possibles évolutions des plans de gestion contribue pleinement à répondre à la problématique³⁶, et il convient de commencer par un état des lieux de leur contenu et format actuels.

1. Utilisation et modalités d'analyse des plans de gestion au BGR

D'après les observations faites durant le stage, le BGR n'utilise pas les plans de gestion pour vérifier que la consommation des sous-quotas conduit à la meilleure valorisation et à l'optimisation du marché, ce qui peut être fait par ailleurs au Bureau Économie des pêches, par le biais des plans de production et de commercialisation³⁷, mais pour vérifier que les mesures de gestion mises en place permettent une consommation précautionneuse des sous-quotas alloués à l'OP, notamment lorsqu'il existe un risque de fermeture anticipée voire de dépassement, et qu'elle établit un prévisionnel de consommation cohérent aux regards des niveaux (initiaux, prévisionnels) de ces sous-quotas. Au sein des OP, cet outil peut également constituer une aide pour justifier auprès des producteurs telle ou telle modalité

³⁶ En quoi une plus grande transparence dans l'attribution des possibilités de pêche peut-elle participer à l'application de l'article 17 de la PCP en France ?

³⁷ Article R912-145 du CRPM

de gestion mise en place dans son OP d'adhésion. L'analyse de ces plans vient ainsi appuyer le suivi mensuel des données de consommation présenté lors du GSQ³⁸.

Les résultats de l'état des lieux réalisé sur les 15 plans de gestion reçus par le BGR en 2023 sont présentés par la suite.

2. Les niveaux d'information utilisés

De manière générale, dans les 15 plans de gestion 2023 (ensemble constitué des plans de gestion en eux-mêmes et des décisions du Conseil d'administration (CA) de l'OP jointes), la majorité des informations demandées était présente, de manière plus ou moins synthétique et précise. En se focalisant sur une exigence du CRPM, à savoir l'indication des modalités utilisées lorsque les sous-quotas alloués aux OP sont répartis entre les producteurs, on a essayé de qualifier le niveau d'information contenu dans les plans de gestion en distinguant 2 axes (le niveau d'information numérique (NIN) et le niveau d'information méthodologique (NIM)) et 3 modalités (0, 1 et 2)³⁹. Une information méthodologique prend généralement la forme d'une ou plusieurs phrases rédigées. Par exemple, un plan de gestion indique : « Une des premières approches utilisées pour certains sous-quotas est de différencier les flottilles ; celles qui ont les capacités de captures les plus importantes et qui ciblent de façon importante le sous-quota concerné, peuvent être limitées et plafonnées alors que celles pour lesquelles le même sous-quota ne représente qu'une capture accessoire, conservent un accès "libre", sans limitation » (information extraite d'un plan de gestion de NIM 2). On représente ci-après (Figure 1) la méthode utilisée :

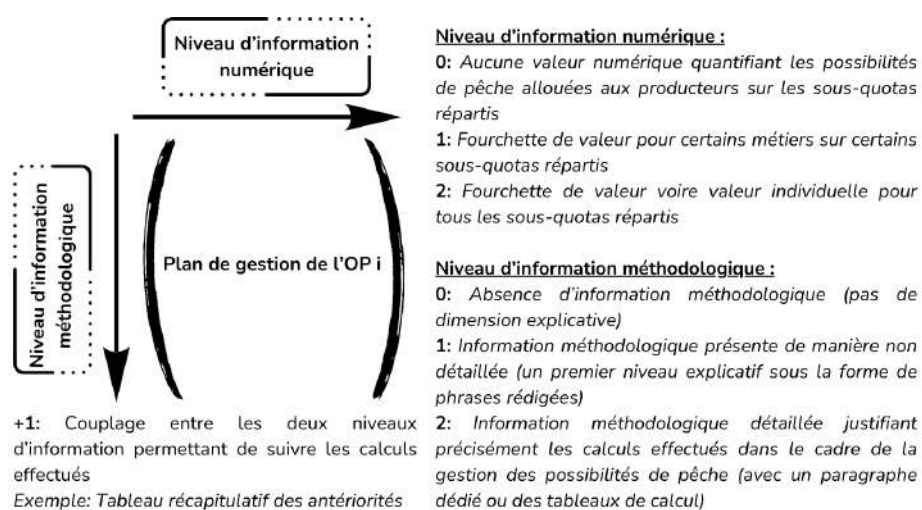


Figure 1. ⁴⁰Méthode de qualification du niveau d'information utilisé dans les plans de gestion

Les résultats obtenus à partir de cette méthode et après avoir sommé pour chaque plan de gestion les deux modalités obtenues se trouvent dans le Tableau 1.

Niveau couplé d'information (NIM + NIN)	0 (0 + 0)	1 (0 + 1)	2 (1 + 1)	3 (1 + 2)	4 (2+2)	5 (2+2) + 1
Nombre de plan de gestion	3	2	2	4	1	3

³⁸ État récapitulatif de la consommation des quotas mentionné à l'article R921-34 du CRPM

³⁹ Méthodologie de source personnelle inspirée de Marie Iotti

⁴⁰ Source personnelle

Tableau 1. ⁴¹Niveau d'information utilisé dans les plans de gestion 2023 pour indiquer les modalités utilisées lorsque les sous-quotas alloués sont répartis

On observe sur le Tableau 1 que le NIM d'une OP n'est jamais strictement supérieur à son NIN. Autrement dit, lorsqu'une OP utilise un NIM de 1 (par exemple, lorsque son plan de gestion comprend un paragraphe présentant les critères d'allocation utilisés sans en détailler l'utilisation), alors elle utilise nécessairement un NIN supérieur ou égal à 1. Concernant la communication de données individuelles (NIN de 2), 8 OP sur 15 (plus de la moitié) livrent des informations numériques individuelles pour tous les sous-quotas répartis entre les producteurs. Généralement, des fourchettes de valeurs numériques sont données dans le plan de gestion en lui-même, alors que des valeurs individuelles sont données dans les décisions, souvent associées aux immatriculations des producteurs (hormis pour une OP du niveau 3 et deux OP du niveau 5, qui livrent ces informations dans leur plan de gestion). Ainsi, cet état des lieux a montré que le niveau de transparence était très variable selon les OP, puisque sur l'exigence particulière des modalités utilisées dans la répartition, 5 plans de gestion présentent un NIM inférieur à 1 (un tiers des plans de gestion ne présentant donc aucune information d'ordre méthodologique et une information numérique incomplète), ce qui signifie qu'ils ne répondent sûrement pas à l'exigence, 5 plans de gestion présentent un NIM de 1 ou 2 et un NIN de 2, répondant moyennement à l'exigence et seulement 3 plans de gestion (soit un cinquième) répondent à l'exigence de manière maximale. Une diffusion « en l'état » des plans de gestion pourrait souligner des déséquilibres et c'est la raison pour laquelle, au moment d'élaborer la deuxième version de la synthèse, il a été proposé aux OP d'apporter des compléments d'informations.

3. Lien avec l'article 17 : les critères utilisés dans la gestion des possibilités de pêche

Sur les règles utilisées lorsque les sous-quotas sont répartis entre les adhérents (information explicitement demandée dans l'article R921-61 du CRPM), toutes les OP utilisent les antériorités des navires des producteurs (un tiers des OP au moins l'utilise exclusivement, car elles ne mentionnent aucun autre critère). Du reste, hormis pour les plans de gestion associés au NIM 2 (4 plans de gestion), les modalités d'utilisation des autres critères ne sont pas détaillées. Pourtant, améliorer le NIM présente une double importance, puisque que dans le cadre de la mise en œuvre de l'article 17, l'administration pourrait avoir à communiquer à la Commission Européenne les critères d'allocation des possibilités de pêche utilisés par les OP, comme l'a suggéré le CSTEP « MS to kindly explain if the MS sets any conditions for secondary allocation (e.g. how PO can distribute quota to their members or how it can be exchanged among PO-non-PO members or among different non PO members) » (van Hoof, L., Goti, L., Tardy Martorell, M., Guillen, J., 2023).

Il aurait pu être intéressant de réaliser OP par OP voire sous-quota par sous-quota une analyse sur l'importance ou la prépondérance des différents critères. Cependant, indiquer qu'un critère est souvent utilisé n'aurait d'intérêt que si l'on était en mesure d'expliquer comment il est utilisé et quel poids il a dans la répartition. Par exemple, si les critères de « la dépendance socio-économique » ou de la « stratégie des différents métiers » sont souvent mentionnés, il est impossible de dire s'ils représentent 1% des critères utilisés par rapport à la somme des kilos de sous-quota répartis pour toutes les OP, 10% ou 35%. On y reviendra dans le paragraphe **I. B.**, si les plans de gestion futurs indiquent quels critères sont utilisés dans l'attribution des possibilités de pêche, afin que l'administration puisse mettre

⁴¹ Source personnelle

en avant l'application de l'article 17, notamment, alors il faudra qu'ils détaillent l'utilisation de ces critères, sans quoi ce type de communication n'aura qu'un faible intérêt technique⁴².

Après cette première analyse, la synthèse des plans de gestion 2023 a été élaborée, suivant la méthode décrite dans la **Méthodologie**. Si la plupart des interlocuteurs et interlocutrices rencontrés ont accueilli favorablement ce travail, ceux-ci n'ont dans un premier temps pas souhaité faire apparaître des éléments visant à communiquer sur l'application de l'article 17 dans la gestion des possibilités de pêche en OP. On trouvera en Annexe 3 les principaux résultats obtenus durant la phase d'entretiens directifs, et à l'Annexe 4, la trame écrite de la synthèse des plans de gestion 2023.

B. Analyse critique de la synthèse des plans de gestion et proposition d'un nouveau format

1. Intérêt des travaux menés dans le cadre du suivi des consommations

Il paraît nécessaire d'évaluer l'intérêt technique de la synthèse des plans de gestion (pour l'administration notamment) avant d'analyser son influence sur la transparence de l'utilisation des possibilités de pêche en OP.

Tout d'abord, le couple (Synthèse des plans de gestion ; Nouveau format des plans de gestion) peut être qualifié d'efficace car la synthèse 2024 a pu être facilement mise à jour par le BGR à la réception des plans de gestion 2024. Il fallait également qu'il puisse permettre de vérifier les éléments discutés dans le paragraphe **I. A. 1. Utilisation et modalités d'analyse des plans de gestion au BGR**. Or, étant donné que les OP avaient complété les Tableaux Analyse des écarts ainsi que les paragraphes 4. Points d'alerte identifiés à la fin de l'année et 3. Bilan des évolutions et leviers actionnés en termes de gestion, et que ces paragraphes s'articulaient, on a pu avoir une certaine vision globale et évolutive de la gestion de l'OP et déceler certains points de vigilance ou d'amélioration possibles, notamment vis-à-vis des mesures mises en œuvre par les OP. Par exemple, dans l'encadré Points d'alerte identifiés à la fin de l'année⁴³, un plan de gestion 2024 indique :

Pêcherie du cabillaud arctique : Dépassement du sous-quota d'églefin Norvège (5 tonnes) et fermeture prématurée des quotas d'espèces accessoires Norvège. Optimisation des possibilités de captures de cabillaud en Norvège et optimisation des échanges avec les autres flottilles européennes

De surcroît, dans le tableau *Analyse des écarts*, l'OP indique (Tableau 2) :

Autres	
STOCK	Analyse difficultés/situations rencontrées
OTH/1N2AB	Fermeture UE 26/06/2023 - Espèce accessoire de la pêcherie Cabillaud arctique - Optimisation via des échanges avec les autres Etats membres sur un quota UE restreint
COD/1N2AB	Fermeture JOF 09/12/2023 - fermeture demandée à l'issue de la dernière campagne de pêche
GHL/1N2AB	Fermeture UE 26/06/2023 - Espèce accessoire de la pêcherie Cabillaud arctique - Optimisation via des échanges avec les autres Etats membres sur un quota UE restreint
POK/1N2AB	Fermeture JOF 18/07/2023 - Espèce accessoire de la pêcherie Cabillaud arctique - Optimisation via des échanges avec les autres Etats membres sur un quota UE restreint

⁴² L'intérêt sera peut-être dans ce cas uniquement politique

⁴³ Un paragraphe de 5 lignes rédigé par l'OP qui dresse un bilan des difficultés rencontrées lors de l'année précédente.

Tableau 2. Extrait d'un plan de gestion 2024⁴⁴

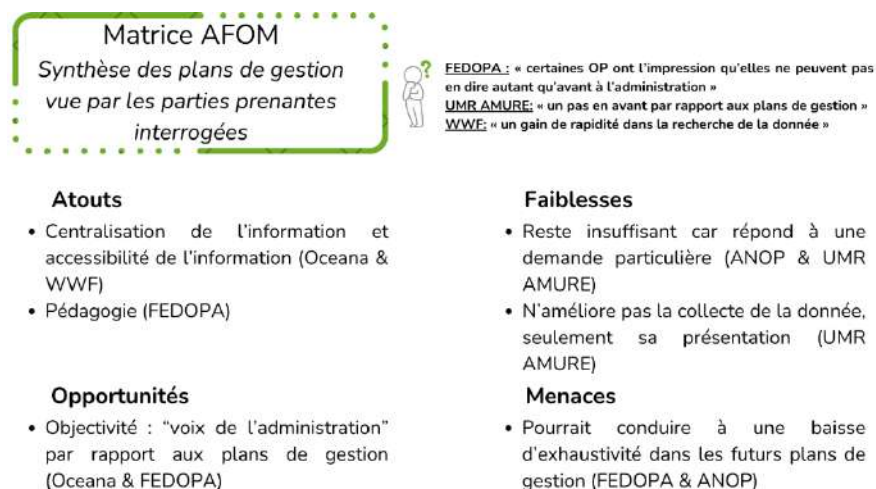
Ainsi, l'OP a rencontré des difficultés sur certains des sous-quotas qui lui ont été alloués en 2023, car les possibilités de pêche correspondantes n'ont selon elle pas couvert les captures accessoires de la pêcherie de cabillaud arctique (COD/1N2AB). Il était attendu que l'OP actionne un levier de gestion en 2024 pour éviter les dépassements de l'année 2023. Cependant, le paragraphe *Bilan des évolutions et leviers actionnés en termes de gestion* n'en a pas fait état.

Par conséquent, le nouveau format des plans de gestion (transmis aux OP en avril 2024) semble faciliter l'analyse et permettre d'identifier, ponctuellement, un défaut des mesures de gestion mises en place. Cet examen est facilité par rapport à l'ancien format, où les OP n'étaient pas amenées à illustrer dans des tableaux synthétiques les principales difficultés qu'elles avaient rencontrées en année [N-1] (et les évolutions mises en place l'année [N]). Il aurait pu être intéressant, sur cette exigence précise et pour le démontrer, de définir les différents niveaux d'information utilisés et de vérifier qu'ils ont augmenté entre les plans de gestion 2023 et les plans de gestion 2024.

Au demeurant, l'examen des plans de gestion après leur réception pourrait donner lieu à un échange bilatéral annuel avec chaque OP entre juillet et août, pour solliciter individuellement, lorsque cela se justifie, la mise en place de mesures de gestion, éventuellement indiquées dans la version amendée du plan de gestion transmise en septembre⁴⁵. Durant les entretiens directifs, les OP avaient d'ailleurs exprimé le souhait d'avoir un retour annuel du BGR sur les plans de gestion.

2. Augmentation de la transparence dans la gestion des possibilités de pêche

Cependant, au-delà de l'efficacité de l'outil, l'objectif principal était bien d'établir un premier gain en transparence à destination des différentes parties prenantes (notamment les professionnels et les ONG). Pour connaître le point de vue d'un premier échantillon, on en a interrogé certaines durant les entretiens semi-directifs, en leur présentant la trame de la synthèse (sauf pour l'ANOP et la FEDOPA, qui avaient participé à son élaboration). Les réponses obtenues à la question : « Dans quelle mesure ce projet de synthèse participe-t-il à la mise en transparence de la gestion des possibilités de pêches ? » sont livrés dans la matrice Atouts Faiblesses Opportunités Menaces (AFOM) suivante (Figure 2).



⁴⁴ Plan de gestion 2024 d'une OP reçu par le BGR

⁴⁵ Cf. l'arrêté du 9 juin 2016

Figure 2. ⁴⁶Matrice AFOM du projet « Synthèse des plans de gestion » construite à partir des évaluations des parties prenantes

Il ressort des entretiens que les parties prenantes interrogées ont eu des avis nuancés sur l'apport de la synthèse en termes de transparence. Bien que deux ONG (WWF et Oceana) aient trouvé cet outil satisfaisant, l'ANOP et l'UMR AMURE ont jugé qu'il ne permettait qu'un premier pas en avant sans être suffisant (ces acteurs n'ont pas réellement précisé sur quels aspects). Si le WWF a souligné l'avantage principal d'une synthèse, qui est d'être généralement plus accessible, plus claire, donnant un aperçu global rapidement, l'ANOP, quant à elle, craint une perte d'exhaustivité progressive au niveau des plans de gestion. Cependant, sur ce dernier point, il semble que la perte d'exhaustivité sera surtout liée au processus de mise en transparence en lui-même, que les plans de gestion soient transmis tels quels ou sous la forme d'une synthèse. En effet, lors de l'élaboration de la synthèse 2024, certaines OP n'indiquaient plus de fourchettes numériques renseignant les montants des différentes allocations dans leur plan de gestion 2024 (mais uniquement dans leurs décisions), alors qu'elles l'avaient fait en 2023⁴⁷. Pour l'expliquer, on peut faire l'hypothèse que ces OP n'ont pas souhaité communiquer ces informations au grand public (en anticipant la synthèse des plans de gestion 2024 ou la transmission « en l'état » des plans de gestion 2024), et ont donc concentré les informations de NIN = 2 dans leurs décisions, supposant que ces décisions allaient de toute façon être anonymisées si elles étaient également transmises.

En analysant les points de vue collectés, il a semblé que les parties indirectement impliquées dans le système d'attribution et de gestion des possibilités de pêche ont été les plus sensibles aux apports de la synthèse des plans de gestion, en termes de transparence, car elles n'ont pas encore une compréhension globale de ce système. Elles indiquent par exemple que les plans de gestion sont « techniques » et difficilement exploitables (certains ayant été diffusés sur les sites des OP), et que les « synthèses sont souvent les documents de référence » (WWF). Cet outil leur sera donc utile, apportera des éclaircissements et aidera à une première mise en transparence, selon ces acteurs.

En revanche, les acteurs les plus impliqués et/ou informés (ANOP, FEDOPA et UMR AMURE) ont été moins sensibles aux apports de la synthèse des plans de gestion (notamment l'ANOP et l'UMR AMURE), en termes de transparence. « Ce qu'il faudrait, c'est avoir une discussion générale sur la stratégie de mise en transparence, qui permettrait de tout mettre bout-à-bout. Transmettre des gribouillages chaque année ce n'est pas suffisant au vu de la responsabilité qui nous est donnée. On doit être à la hauteur en tant qu'OP » (ANOP). Cet acteur semble critiquer le niveau d'information contenu dans les plans de gestion, en particulier le NIM, qui ne permet pas toujours de comprendre la méthodologie utilisée dans l'allocation et la gestion des possibilités de pêche en OP, on l'a montré dans le paragraphe **I. A. 2. Les niveaux d'information utilisés**. L'UMR AMURE, quant à lui, pointe le fait que la gestion de la capacité de la flotte de l'OP, abordée dans les plans de gestion, n'est pas remise en perspective plus largement, et articulée avec le rapport capacité (rapport annuel sur la gestion de la capacité de la flotte – article 22 de la PCP (Union européenne, 2013)). Dans le cadre d'une thèse, par exemple, des scientifiques de l'UMR ont essayé d'analyser les interactions entre antériorités, allocations individuelles en OP et production, pour des fileyeurs du Golfe de Gascogne, mais ils ne sont pas parvenus à « reconstituer des flottilles de navires ». Finalement, c'est « la manière avec laquelle les

⁴⁶ Source personnelle

⁴⁷ Pour autant, le nouveau format invitait les OP à augmenter leur NIN (voir à l'Annexe 5)

informations sont collectées » (c'est-à-dire les plans de gestion) « qui ne permettra pas de relier cela aux flottilles » (UMR AMURE).

Aussi, des propositions sont développées dans les paragraphes suivants afin de tenir compte de ces deux types de critique : le faible niveau d'information contenu dans les plans de gestion, et l'absence d'articulation entre les plans de gestion et le rapport capacité.

3. Proposition visant à optimiser le niveau d'information contenu dans les plans de gestion

Comme discuté ci-dessus, il existe différents niveaux d'information dans les plans de gestion, qui correspondent à des attentes distinctes : les scientifiques de l'UMR AMURE attendent un NIN élevé, alors que les ONG attendent plutôt un NIM élevé. Pourtant, l'état des lieux précédemment réalisé a montré que l'attention devrait être portée dans un premier temps sur l'amélioration du caractère méthodologique de l'information ce qui, en plus de correspondre aux attentes des ONG, semble être plus acceptable auprès des OP elles-mêmes, comme elles l'ont exprimé durant les entretiens directifs (3 OP n'étaient pas favorables à la transmission d'informations numériques dans les plans de gestion).

Dans les futurs plans de gestion, l'ajout d'un paragraphe « Méthodologie et principes utilisés dans l'attribution et la gestion des possibilités de pêche » pourrait permettre aux OP d'augmenter le niveau d'information utilisé et de répondre à certaines des attentes exprimées (notamment celles des ONG) de manière acceptable. Les OP pourraient entre autres présenter les processus de prise de décisions qui sont propre à leur CA, expliquer en quoi ces décisions influent sur les modalités d'attribution et de gestion des possibilités de pêche, et en quoi la concertation des adhérents permet parfois le dénouement de situations bloquantes. Dans un plan de gestion 2024, par exemple, une OP a indiqué comment un compromis acceptable pour ses adhérents a été trouvé suite à la baisse des possibilités de pêche sur le lieu jaune, en réunissant les professionnels concernés. L'OP a expliqué avoir mis en place « une allocation individuelle annuelle calculée sur la production de la meilleure des 3 dernières années (2021-23) de chaque navire, « corrigée » (réduite) de façon inversement proportionnelle à la dépendance économique de ces navires au sous-quota »⁴⁸. En outre, ce type d'information pourrait améliorer les perceptions des parties prenantes (ONG et professionnels notamment) concernant l'objectivité et la représentativité des CA des OP, et pourrait considérablement favoriser l'acceptabilité de leurs décisions, on y reviendra dans la partie IV de ce mémoire.

Cette proposition pourrait être incluse dans le projet d'arrêté abrogeant et remplaçant l'arrêté du 9 juin 2016 établissant un plan de gestion pour les organisations de producteurs⁴⁹, et soumise aux GSQ de septembre/octobre 2024 par le BGR. Les informations de NIM 2 contenues dans les plans de gestion 2024, notamment sur l'exigence « Modalités de répartition utilisées », pourraient être présentées comme exemple dans ce cadre (avec l'accord des OP correspondantes).

4. Proposition visant à relier les plans de gestion aux rapports annuels sur la gestion de la capacité de la flotte

Comme le souligne la Commission européenne⁵⁰, le déséquilibre entre la capacité des flottes de pêche et la disponibilité des ressources qu'elles exploitent dans les eaux de l'UE est un facteur historiquement lié à leur surexploitation. L'article 22 de la PCP impose donc

⁴⁸ Cette information méthodologique est associée à un NIM de 2.

⁴⁹ Un premier projet d'arrêté (Annexe 5) a été conçu durant le stage

⁵⁰ Lignes directrices pour l'analyse de l'équilibre entre la capacité de pêche et les possibilités de pêche conformément à l'article 22 du règlement (UE) n° 1380/2013 du Parlement européen et du Conseil relatif à la politique commune de la pêche

aux EM l'évaluation annuelle de la capacité de leur flotte ainsi que de tous les segments qui la composent, selon la segmentation prévue au niveau européen⁵¹. Chaque État membre doit mettre en place un plan d'action visant à gérer la capacité de sa flotte, qui est communiqué à la Commission pour le 31 mai de chaque année, d'après la PCP. En particulier, ce plan d'action a pour but de résorber les déséquilibres observés dans les segments dits « en déséquilibre » et « à surveiller ». Or, d'après les discussions tenues en interne au BGR, ces plans ne contiennent actuellement pas de mesure liée à l'attribution des possibilités de pêche. En effet, pour l'heure, l'unique angle de la fixation puis diminution de la capacité de la flotte composant les différents segments (par exemple, par le biais de plans de sortie de flotte ou du moins, par l'arrêt de la délivrance de permis de mise en exploitation⁵²) est mobilisé.

Or, selon l'arrêté du 9 juin 2016, les OP doivent préciser les modalités d'adaptation de la capacité de la flotte aux possibilités de pêche, mais ce type d'analyse ne figure pas explicitement dans les plans de gestion, d'après l'état des lieux qui a été réalisé. Par exemple, les plans d'action futurs pourraient inciter les OP à utiliser les indicateurs du rapport capacité pour objectiver puis expliquer les variations d'allocation de possibilités de pêche entre les adhérents des différents segments dans leurs plans de gestion. Il y a 3 types d'indicateurs calculés sur l'année [N-2], à savoir des indicateurs biologiques (quantifiant l'état des stocks ciblés), socio-économiques (liés à la viabilité économique des segments) et techniques (liés à l'activité de la flotte et l'état des stocks exploités), calculés par l'IFREMER et le Service de la statistique et de la prospective du Ministère de l'Agriculture et de la Souveraineté Alimentaire, s'appuyant sur une base de données issue d'un état de l'art national et européen qui, d'après notre interlocuteur du BGR, correspond à l'état actuel des connaissances scientifiques en la matière. Ainsi, ces indicateurs pourraient expliquer que des segments considérés comme remplissant des critères de solidité économique et ayant des indicateurs biologiques témoignant de l'exploitation durable des principaux stocks exploités reçoivent des allocations de possibilité de pêche supérieures. Il faudrait néanmoins étudier la faisabilité et l'acceptabilité auprès des OP d'une telle action, d'autant que les critères évoqués ne reflètent pas nécessairement le présent (car ils sont calculés à l'année [N-2]), et que la segmentation proposée ne correspond pas toujours aux flottilles des OP. Cette proposition pourrait donc également être présentée aux prochains GSQ.

5. Autre proposition visant à solliciter les OP afin qu'elles mettent en avant leur utilisation des critères mentionnés à l'article R921-48 du CRPM

Durant le stage, un projet d'arrêté abrogeant et remplaçant l'arrêté du 9 juin 2016 établissant un plan de gestion pour les organisations de producteurs a été conçu (mai-juin) et présenté au GSQ, ainsi qu'à la Commission Flotte et quotas du CNPMM (Annexe 5). Comme la réalisation de la synthèse des plans de gestion 2023 a impliqué un travail de standardisation et de recadrage du format et du contenu des plans de gestion, homogénéisant d'une part, les plans de gestion les uns par rapport aux autres, et d'autre part, les plans de gestion par rapport à ce qui est décrit dans leur synthèse, il est apparu pertinent de réviser l'arrêté du 9 juin 2016, afin qu'il intègre ces modifications. Parmi les modifications apportées, l'article 3 précise que les plans de gestion devront justifier des critères

⁵¹ Méthode fixée aux appendices II et III de la décision de la Commission du 18 décembre 2009 adoptant un programme communautaire pluriannuel pour la collecte, la gestion et l'utilisation de données dans le secteur de la pêche pour la période 2011-2013

⁵² Autorisation administrative préalable à l'entrée en flotte ou à l'augmentation des caractéristiques maximales physiques d'un navire de pêche professionnelle en mer, à savoir la puissance (en kilowatts), le tonnage (en GT ou UMS) ou le tonnage sécurité (en GTS ou UMSS) (Code rural et de la pêche maritime, 2024)

d'affectation des antériorités issues des réserves prévues aux articles R921-47 et R921-48 (et non plus uniquement des réserves formées avant 2015), ainsi que des critères d'allocation des possibilités de pêches issues des antériorités non réallouées. Ces éléments font écho aux travaux menés dans le GT DAP du CNPMM (réserves nationales) et aux discussions tenues dans le cadre du GSQ (réserves OP).

En effet, dans le cadre du plan d'accompagnement individuel Brexit 2023⁵³, la sortie de flotte de 90 navires⁵⁴ a conduit à l'affectation d'une quantité importante d'antériorités en réserve nationale (30%) et en réserve OP (70%)⁵⁵. Par conséquent, les quantités d'antériorités en réserves et les possibilités de pêche induites (réserves nationale de quota et OP de sous-quota) sur un nombre important de stocks ont soudainement augmenté, et il y a eu lieu de réfléchir aux modalités futures d'affectation des antériorités et d'attribution des possibilités de pêche⁵⁶. Sur le volet réserves nationales (antériorités et possibilités de pêche générées), les travaux du GT DAP sont en cours⁵⁷. Un arrêté viendra préciser les critères de nature économique, environnementale et sociale utilisés dans les conditions prévues par le Décret n° 2024-515 du 5 juin 2024 relatif à l'affectation de la réserve nationale des antériorités (et des possibilités de pêche correspondantes).

Quelle que soit l'issue de ces travaux, les OP auront à justifier de l'attribution des possibilités de pêche correspondantes dans leurs plans de gestion, et il faudra alors que le BGR invite les OP à utiliser un NIM et un NIN maximaux.

Par exemple, les OP pourraient s'inspirer du type de présentation suivant (Figure 3). Dans cet extrait, les « bonus » et « malus » de sous-quotas alloués aux différents producteurs sont individuellement indiqués (par exemple, bonus de 1000 kg si un producteur est doublement labellisé MSC et ecolabel « Pêche durable »). Cela est pertinent dans le cadre évoqué puisque l'éco labellisation pourrait justement être un critère utilisé dans l'allocation des possibilités de pêche générées par la réserve nationale d'antériorités vers les OP d'adhésion des producteurs labellisés. Ces informations pourraient être agrégées par 5 navires ou simplement anonymisées.

Antériorités (2009-2010)	Antériorités (avant transfert)	Socio Eco	Base 2022 (+solde transf senne)	TOTAL	TRL val 50% min	Transfert SENNE OP MSC / PD	Malus ECHOSEA	Transf tot PS vers PM	53,9	2022
5 669	6,56	1,300	1,4	9,24		1,000		0,250		10,485
-	0,00			0,00				0,250	1,3	1,550
	0,00	1,300	0,0	1,30				0,250		1,550
7 595	8,79	1,300	1,8	11,93		1,000	-0,300	0,250		12,882
-	0,00	1,300	0,0	1,30		1,000		0,250		2,550
	0,00			0,00				0,250	1,3	1,550
6 310	7,30	1,300	1,5	10,13		1,000	-0,300	0,250		11,082
-	0,00			0,00				0,250	1,3	1,550
	0,00			0,00				0,250	1,3	1,550
16 104	18,63	1,300	3,9	23,84		0,000		0,250		24,092
-	0,00	1,300	0,0	1,30		1,000		0,250		2,550
	0,00	1,300	0,0	1,30				0,250		1,550
-	0,00	1,300	0,0	1,30	0,400	1,000		0,250		2,950
-	0,00	1,300	0,0	1,30		1,000		0,250		2,550
2 738	3,17	1,300	0,7	5,13	0,000	1,000	-0,300	0,250		6,082
-	0,00	1,300	0,0	1,30		1,000		0,250		2,550
6 336	7,33	1,300	1,5	10,17		0,000		0,250		10,419

Figure 3. Extrait du plan de gestion 2023 d'une OP couplant un NIM de 2 et un NIN de 2 sur l'exigence particulière « Modalités utilisées dans l'allocation des possibilités de pêche (niveau d'information couplé de 5) »

⁵³ [FAQ pai brexit v2-1.pdf \(mer.gouv.fr\)](#)

⁵⁴ [Grand format | 1 - Plan de sortie de flotte Brexit : la déconstruction et après ? \(ouest-france.fr\)](#)

⁵⁵ Article R921-44 du CRPM

⁵⁶ Les antériorités prélevées dans le cadre du PAI Brexit représentent 60% du total des antériorités contenues en réserve nationale en 2024 (les possibilités de pêche en réserve varient beaucoup selon les stocks, de moins d'1t à 979t pour la Baudroie de la zone VII) (source BGR)

⁵⁷ Sur le volet réserves OP, les discussions du GSQ sont encore au stade préliminaire.

Jusqu'alors, il y a eu focalisation sur les plans de gestion des OP et les différentes évolutions qui ont pu leur être apportées. Pourtant, les différentes parties prenantes semblent avoir des points de vue et des attentes plus étendus concernant la transparence du système d'attribution des possibilités de pêche, collectés lors des entretiens semi-directifs, qu'il faudrait maintenant tenter d'analyser.

II. Déterminer des objectifs communs aux différentes parties pour la mise en transparence de l'attribution des possibilités de pêche

Quelles sont les attentes des acteurs économiques, environnementaux et sociaux en termes de transparence sur l'attribution des possibilités de pêche ? Quel objectif commun peut être fixé ?

A. Définition collective de la notion de transparence et évaluation de la transparence du système d'attribution des possibilités de pêche

1. Les différentes composantes de la notion

Bien que des éléments de définition sur la notion de transparence aient été apportés dans l'**Introduction** de ce mémoire, il était crucial de savoir ce que chacune des parties prenantes entendait par transparence. Définir cette notion s'est avéré complexe et fait appel à de multiples composantes, qui sont parfois confondues les unes avec les autres : ouverture, clarté, accessibilité, compréhensibilité. Les résultats obtenus ont été synthétisés dans la Figure 4. Toutes les personnes rencontrées ont été interrogées, mais la DML Finistère, la DML Vendée, la DIRM NAMO et l'OFB n'ont pas donné leur avis concernant la définition de la transparence. En effet, durant ces entretiens, la question n'a pas été traitée comme telle et ces différents acteurs ont directement évoqué d'autres aspects, comme les effets de la transparence. Les éléments disponibles ne permettent pas d'analyser ce résultat.

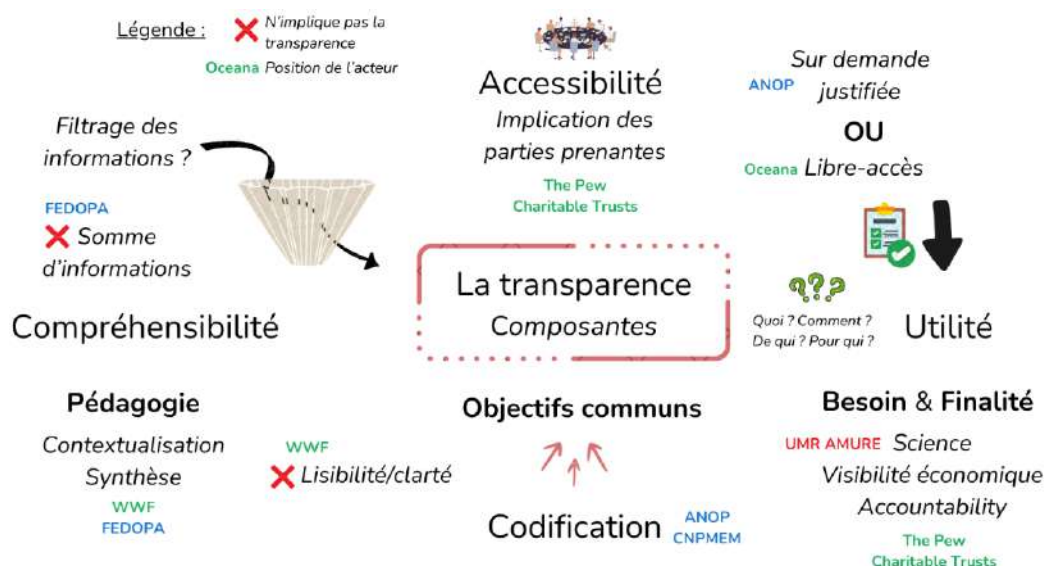


Figure 4.⁵⁸ Les composantes de la transparence selon les parties prenantes

Les trois structures professionnelles interrogées (ANOP, FEDOPA, CNPME) ont abordé la notion de transparence en évoquant son encadrement (modalités d'accès, codification, filtrage des informations), ce qui peut logiquement s'expliquer par le fait qu'ils seront les principaux acteurs donnant accès aux données et informations relatives à leurs fonctionnements, et quant à l'allocation des possibilités de pêche. En parallèle, les

⁵⁸ Source personnelle

scientifiques (UMR AMURE) ainsi que les trois ONG interrogées (WWF, Oceana et The Pew Charitable Trusts) ont plutôt évoqué leurs besoins (accessibilité, compréhensibilité, utilité), ce qui est relié à leur position de demandeur. On peut noter que selon l'ONG The Pew Charitable Trusts, la transparence est aussi bien l'implication des parties prenantes dans les processus de prise de décisions que la condition sine qua non de cette implication. « Il convient que les décideurs rendent compte de l'avancée des différents processus, pour que les parties prenantes soient en mesure de s'impliquer. » (The Pew Charitable Trusts). En tout état de cause, définir ce qui n'est pas transparent pourrait également permettre de clarifier la notion. Par exemple, certains acteurs pensent que la communication se distingue car elle vise à convaincre, notant que certaines décisions non transparentes peuvent être communiquées de manière claire et accessible. « Si un dirigeant d'OP prend des décisions despotiques puis les communique sur son site Web, ce n'est pas de la transparence. » (ANOP). On pourrait également identifier une situation de non transparence lorsqu'elle génère de la défiance entre les parties prenantes, puisque d'après l'ONG Oceana, « la transparence est corrélée à la confiance ».

En résumé, on pourrait dire que la transparence est une situation dans laquelle l'accès à l'information pour les parties demandeuses est optimisé de manière à leur permettre de comprendre et de s'approprier efficacement un sujet, sans que cela influe négativement sur les activités des parties fournisseuses. Autrement dit, c'est la réponse encadrée à un besoin d'informations qui génère une confiance mutuelle entre les acteurs, voire favorise l'implication des parties initialement moins informées.

2. Transparence du système d'attribution des possibilités de pêche : résultats des entretiens semi-directifs

Lors des entretiens semi-directifs, les parties prenantes ont également répondu à la question : « Selon vous, dans quelle mesure ce système est-il transparent ? » en parlant du système d'attribution et de gestion des possibilités de pêche, redéfini⁵⁹ en début d'entretien. Les réponses obtenues ont été synthétisées dans la Figure 5, les réponses ayant semblé évaluer le système comme le plus transparent se trouvant de haut en bas et de gauche à droite. Cependant, 4 parties sur les 8 interrogées (CNPMM, DML Finistère et DML Vendée/DIRM NAMO – dont les réponses ont été rassemblées dans cette présentation) ont évalué la transparence sans différencier les échelles (nationale, OP) du système ou se sont concentrées sur l'une de ces échelles, ce qui limite la comparaison avec les 4 autres réponses, et certaines positions ont semblé moins tranchées que d'autres (celle de l'ANOP par exemple). Cette proposition de classement des réponses pourra donc être critiquée. Les ONG WWF et The Pew Charitable Trusts ont indiqué ne pas disposer d'éléments suffisants pour répondre à la question.

⁵⁹ Selon la définition utilisée depuis l'**Introduction** : système comprenant l'allocation des quotas en sous-quotas aux OP et HOP, l'allocation des sous-quotas lorsque ceux-ci sont répartis dans les OP et les autres modalités de la gestion collective des possibilités de pêche en OP

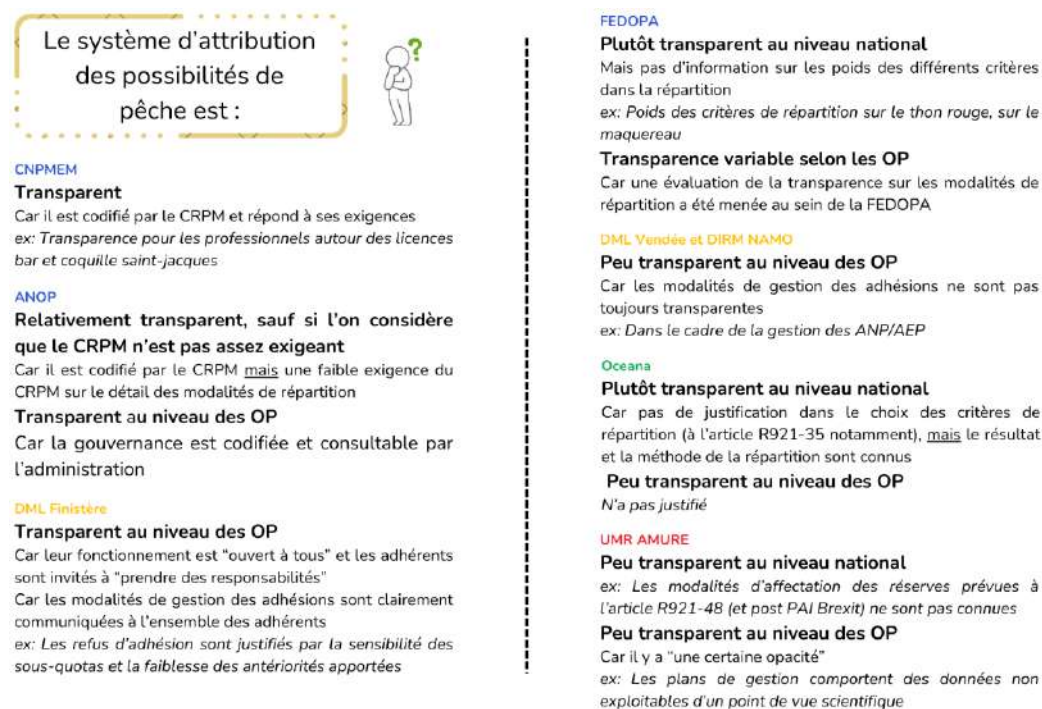


Figure 5. ⁶⁰Évaluation de la transparence du système d'attribution des possibilités de pêche en France par les acteurs interrogés

Les services déconcentrés n'ont pas évalué la transparence du système d'attribution des possibilités de pêche mais la transparence au sein des OP, ce qui peut s'expliquer par le champ de leurs missions⁶¹. Ils se sont référés à la transparence des régimes d'ANP/AEP fixés par les OP sous leur contrôle⁶², qui est liée à la transparence dans la gestion des adhésions, car le projet d'adhésion à une OP s'établit souvent en parallèle d'un projet de demande d'ANP/AEP. Les points de vue des DML Finistère et Vendée apparaissent opposés, ce que l'hypothèse d'une interaction plus régulière entre la DML Finistère et les OP « de son département » (Les Pêcheurs de Bretagne, COBRENORD) par rapport à la DML Vendée, et d'une plus grande familiarité avec le fonctionnement des OP pourrait expliquer. Bien que ces éléments ne fassent pas directement partie du sujet, ils nous amèneront à nous interroger dans le paragraphe **IV. 4. Améliorer la perception des acteurs sur l'objectivité des OP** sur l'importance du rôle des DML dans la transparence du fonctionnement des OP, qui pourrait être liée à l'acceptabilité des décisions qui y sont prises.

Par ailleurs, le CNPME a donné une évaluation globale de la transparence, bien qu'il se soit focalisé sur deux exemples particuliers : la transparence des régimes de licences sur le bar et la coquille Saint-Jacques, deux espèces non soumises à quota. Comme l'a fait l'ANOP, il a justifié son appréciation en indiquant que la codification du système dans le CRPM impliquait sa transparence. Pourtant, il semble que ce critère soit insuffisant et ne constitue qu'une composante de la transparence (cf. Figure 4). L'ONG The Pew Charitable Trusts, bien qu'elle n'ait pas répondu à la question posée, a d'ailleurs indiqué : « Tout ne peut pas être décrit dans un processus législatif » et par exemple, « cela n'aurait pas eu de sens que d'inscrire des critères fixes dans l'article 17 » (The Pew Charitable Trusts). Pour l'ONG, détailler pour appliquer un texte de loi nécessite « un travail structurel et régulier

⁶⁰ Source personnelle

⁶¹ Les services déconcentrés ne sont pas directement impliqués dans l'attribution des possibilités de pêche mais dans la délivrance des permis de mise en exploitation et ANP/AEP

⁶² Article R921-21 du CRPM

impliquant des parties prenantes », et « c'est là que se crée justement la transparence ». Donc la codification du système dans le CRPM n'implique pas sa transparence.

En outre, l'ONG Oceana et l'UMR AMURE ont indiqué que le fonctionnement des OP était peu transparent, mais ils n'ont pas justifié leur point de vue, et n'ont pas nuancé leur évaluation selon les OP. De manière générale, les interlocuteurs et interlocutrices n'ont pas détaillé leur évaluation du système au niveau national et ils n'ont pas différencié, sur l'exemple des modalités utilisées dans l'allocation des possibilités de pêche⁶³, la transparence contenue dans le CRPM (l'article R921-35 étant alors évoqué) et celle contenue dans les arrêtés de répartition. L'hypothèse la plus plausible pour l'expliquer est l'existence de défauts dans le guide d'entretiens ou dans la conduite des entretiens semi-directifs. En effet, il est parfois difficile de poser une question subsidiaire à un acteur lorsque celui-ci a déjà répondu à la question principale (« En quoi les outils actuellement mobilisés (arrêtés de répartition notamment) contribuent-ils à la transparence ? » étant une sous-question dans le guide d'entretien, voir Annexe 2).

3. Proposition visant à répondre aux attentes exprimées par la FEDOPA et Oceana

Au demeurant, pour répondre aux attentes exprimées par la FEDOPA et l'ONG Oceana⁶⁴, il faudrait augmenter le NIN et le NIM contenus dans les arrêtés de répartition. Par exemple, dans l'arrêté du 2 février 2024, il est indiqué à l'article 1 (Modalités de répartition) que la répartition s'effectue conformément aux articles R921-51 et R921-54 du CRPM. À l'article R921-51, il est indiqué comment est effectué le calcul de la « part du sous-quota d'une OP liée à l'antériorité de ses producteurs » mais il n'est pas indiqué comment sont évaluées les parts de sous-quota liées aux différents critères (par exemple, si la part du sous-quota d'une OP liée à l'antériorité de ses producteurs correspond à 50% ou à 100% de sa part de sous-quota total) – ou pondération des différents critères, selon les mots de la FEDOPA. Pour connaître la méthodologie du calcul de la part du sous-quota d'une OP liée respectivement à l'orientation du marché et aux équilibres socio-économiques, d'après l'article R921-35, il faut se référer respectivement aux articles R921-49 et R921-50 :

- À l'article R921-49, il semble être indiqué que le critère de l'orientation du marché n'est finalement pas un critère dans la répartition des quotas, mais plutôt un critère dans la fixation de mesures de gestion par les OP ou la DGAMPA (dans les deux cas, par exemple, des limitations visant à étaler les débarquements, qui peuvent influencer sur l'utilisation des possibilités de pêche).
- À l'article R921-50, il semble être indiqué que le critère des équilibres socio-économiques est utilisé pour fixer des critères d'accès à une pêcherie ou pour prendre en compte les conséquences socio-économiques d'une mesure d'ordre et de précaution (ce que l'on pourrait relier au critère de la « Crise socio-économique » mobilisé dans le cadre du GT DAP, pour allouer certaines des possibilités de pêche correspondant aux antériorités contenues en réserve nationale). En définitive, il ne semble pas être directement utilisé dans la répartition des quotas.

Finalement, il semble que seul le critère des antériorités ait directement été utilisé dans la répartition de la majorité des quotas mentionnés dans l'arrêté du 2 février 2024. Dès lors,

⁶³ L'UMR AMURE a également évoqué la transparence de l'article R921-48, qui a déjà été évoquée dans le paragraphe 5. *Autre proposition visant à solliciter les OP afin qu'elles mettent en avant leur utilisation des critères mentionnés à l'article R921-48 du CRPM*

⁶⁴ À savoir un niveau de détail supérieur dans la justification des modalités utilisées dans la répartition des quotas en sous-quotas (et notamment l'utilisation très prépondérante des antériorités) et des éléments chiffrés renseignant les poids respectifs des différents critères cités à l'article R921-35 dans cette répartition.

il conviendrait de le justifier, en montrant par exemple que ce critère permet d'objectiver la performance socio-économique des entreprises de pêche, de garantir le maintien d'équilibres favorables à ces dernières, ou encore qu'il facilite la répartition pour l'administration. On pourrait considérer que ce type d'informations correspond à un NIM de 1. Pour se rapprocher d'un NIM 2, il faudrait probablement indiquer « quel stock est concerné par tel mécanisme de répartition », si la suggestion de la FEDOPA est reprise, mais cela conduirait probablement à une complexification du travail d'élaboration des arrêtés de répartition, alors qu'il paraît dans un premier temps beaucoup plus réaliste que les arrêtés utilisent un NIM de 1. En revanche, indiquer que la part répartie selon les antériorités des producteurs d'un quota donné correspond à 100% de ce quota semble réaliste, et correspondrait à une information de NIN 2. Les arrêtés de répartition en 2025 pourraient donc intégrer des informations de NIM 1 et de NIN 2.

B. Attentes et perceptions des attentes des parties prenantes en matière de transparence

1. Nature des informations souhaitées et champ des opérateurs

Collecter et analyser les attentes des parties prenantes a nécessité de différencier plusieurs composantes, telles que la nature des informations qu'elles jugent justifiées de transmettre ou de recevoir, et le champ des opérateurs qu'elles considèrent être expéditeurs ou destinataires légitimes. Ces attentes varient en somme selon les réponses à la question suivante : quelles informations devraient être transparentes, de qui et pour qui ? De même, certains acteurs ont exprimé leurs perceptions, supposant quelles pouvaient être les attentes de telle ou telle partie. Les résultats obtenus sont synthétisés dans la Figure 6.

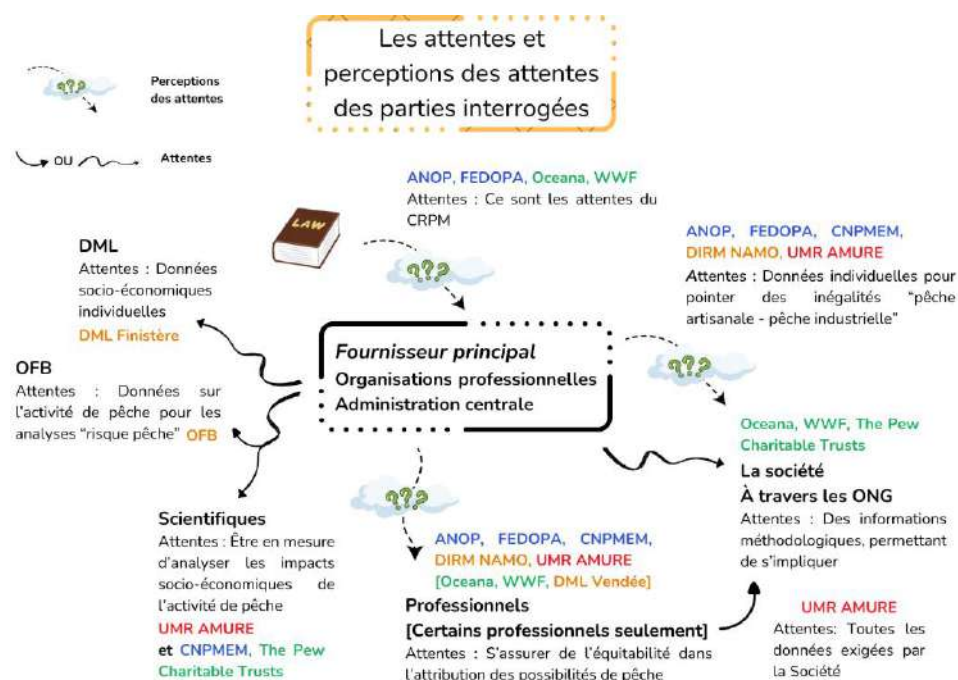


Figure 6. Schéma synthétisant les attentes et perceptions des attentes des différentes parties prenantes interrogées sur la transparence en lien avec le système d'attribution des possibilités de pêche

Les organisations professionnelles et l'administration (la DGAMPA) ont été identifiées comme les principales parties fournisseuses (ou expéditrices) d'informations. La DML Finistère, les scientifiques de l'UMR AMURE et les 3 ONG ont des attentes pour

eux-mêmes, considérant qu'il est légitime qu'ils soient destinataires d'informations et demandent une plus grande transparence⁶⁵. L'OFB n'a pas exprimé le souhait d'obtenir plus d'informations, accède déjà à des données relatives à l'activité de pêche dans le cadre des analyses des risques d'atteinte aux objectifs de conservation des sites Natura 2000 (« Analyses risque pêche »)⁶⁶, en partenariat avec les différents comités des pêches, sur lesquelles s'appuient les propositions de gestion de l'activité en zone Natura 2000, adoptées par les services de l'État (notamment les DIRM).

Les attentes des services déconcentrés de l'État varient selon leurs missions mais également selon les attentes du/des Préfet(s) correspondants. Les DIRM sont destinataires des plans de gestion des OP et des documents issus du GSQ (DIRM NAMO), ce qui n'est pas le cas des DML. Cependant, la DML Finistère peut être amenée à consulter les plans de gestion des OP du département car elle est ponctuellement présente à leurs CA, ce qui n'est pas le cas de la DML Vendée d'après elle. Les historiques locaux influent donc sur les données reçues (selon la DML Finistère, l'administration est historiquement proche de la profession dans le Finistère). De plus, elle souhaite être destinataire de données socio-économiques individuelles, pour analyser la résilience des entreprises suite au Plan d'accompagnement individuel Brexit et optimiser ses opérations de contrôle des pêches. Ainsi, ce sont bien les attentes du/des Préfet(s) qui influent sur les attentes des services de l'administration départementale.

2. Analyse de certains contrastes entre les attentes et les perceptions des attentes

Au cours des entretiens, les organisations professionnelles ont systématiquement abordé la question de la transmission des données de pêche individuelles, vers d'autres parties prenantes comme les différentes ONG (voir Figure 6). Ils ne jugent pas cette possibilité souhaitable dans la mesure elle n'est pas codifiée et que l'utilisation de ces données ne serait alors pas encadrée, et pas nécessairement justifiée. Toutefois, il faut noter qu'aucune ONG interrogée n'a explicitement demandé des données individuelles sur l'activité des entreprises de pêche, ni même le montant des allocations individuelles. En définitive, il semble que les ONG expriment avant tout un besoin de compréhension et n'aient pas d'attentes précises concernant la nature des informations qui leur seront transmises. Comme cela a été discuté dans les paragraphes **I. B. 3. Proposition visant à optimiser le niveau d'information contenu dans les plans de gestion** et **II. A. 3. Proposition visant à répondre aux attentes exprimées par la FEDOPA et Oceana**, dans un premier temps, la transmission de données individuelles aux ONG ne semble être ni acceptable pour la profession, ni même souhaité par aucun des acteurs rencontrés, dont les ONG.

Dans ce cas, il faudrait expliquer pourquoi les perceptions de la majorité des acteurs rencontrés ne correspondent pas aux attentes des 3 ONG rencontrées.

La première hypothèse est que l'échantillon d'ONG qui a été rencontré n'est pas représentatif. Par exemple, cet échantillon ne semble pas refléter les attentes de l'ONG Bloom, qui n'a pas été rencontrée dans le cadre des entretiens car elle est engagée dans un contentieux face à l'administration, à l'origine duquel elle a demandé la transmission des plans de gestion, dont la moitié comportait des données individuelles sur les entreprises de pêche en 2023 (comme cela a été montré dans le paragraphe **I. A. 2. Les niveaux d'information utilisés**).

⁶⁵ Certains acteurs comme le CNPME et l'ONG The Pew Charitable Trusts ont des attentes qui ne les placent pas nécessairement comme « fournisseur » ou « demandeur » (voir Figure 8) et ils souhaitent que d'autres acteurs reçoivent des informations (les scientifiques, en l'occurrence)

⁶⁶ Article L414-4 alinéa II bis du Code de l'Environnement

La deuxième hypothèse est qu'il n'y a pas un, mais deux groupes d'ONG, qui se distinguent par leurs attentes, et que l'échantillon qui a été construit ne représente qu'un seul groupe d'ONG (dont font partie le WWF, Oceana et The Pew Charitable Trusts). Cette hypothèse semble correspondre aux explications de The Pew Charitable Trusts, selon lesquelles il existe un premier groupe, dont elle estime faire partie, qui travaille sur des « plaidoyers constructifs » et est « plus institutionnalisé », et un second groupe, qui veut plutôt « décrier », « gagne beaucoup à avoir l'image de l'opposant », en travaillant « par coût médiatique et politique » pour « conserver ses soutiens ». Cette hypothèse semble peu plausible, car elle conduit à une classification binaire et non évolutive des ONG, à moins que l'ONG suppose que ces deux groupes évoluent constamment. Du reste, il semble qu'une même ONG puisse être « constructive » sur un sujet et plus « lanceuse d'alerte » sur un autre, ce que confirme la FEDOPA, en évoquant la difficulté de « travailler main dans la main sur un sujet et aller au contentieux sur un autre ».

La troisième hypothèse, selon laquelle les attentes des ONG évoluent avec le temps voire évoluent selon les sujets, semble correspondre aux points de vue des trois organisations professionnelles interrogées (ANOP, FEDOPA, CNPMEM). Par exemple, le CNPMEM raconte avoir travaillé sur la conservation des esturgeons européens puis « avec le WWF, on s'est tellement bien entendu que l'on a commencé à travailler sur la continuité écologique, sur la qualité de l'eau et sur les PCB ». « Il y avait une concertation » qui s'est interrompue selon lui, après que le WWF a considéré être trop proche de la profession. De même, après le Grenelle de la mer d'après l'ANOP, des relations entre les représentants professionnels et les ONG ont été entretenues. « Il y avait des discussions de fond » avec des associations « où des halieutes travaillaient » et où il était « possible d'évoquer des sujets techniques ». Depuis la mise en place de l'obligation de débarquement, les contacts ont été rompus avec les ONG lorsque ces dernières « n'ont pas voulu faire de concession dans les conseils consultatifs. », car selon l'ANOP, « les ONG ne s'intéressent plus à la gestion des pêches mais à celles des mers et des océans ». Cette hypothèse expliquerait le contraste entre les attentes exprimées par les ONG que l'on a rencontrées, comme le WWF, et les perceptions de ces attentes, par les organisations professionnelles.

En définitive, il est probable que les attentes des ONG évoluent constamment selon les sujets et les attentes de la Société. Si certaines de leurs demandes sont satisfaites, il est probable que d'autres demandes plus exigeantes suivront. Comme l'explique le WWF, les différents États sont amenés à « répondre à des demandes » sur la transparence pour « garantir la paix sociale », et ils n'ont « pas de raison de bouger tant qu'il n'y a pas de bruit », ce qui illustre le rôle des ONG. On y reviendra par la suite, dans la partie **IV. Établissement d'une scène de concertation nationale sur la mise en transparence de l'attribution des possibilités de pêche : un outil efficace à quelles conditions ?**, peut-être qu'un « contrat » ou une charte entre l'État et les ONG, ou une meilleure communication sur leurs relations de travail, faciliterait l'anticipation et la co-construction de demandes successives admettant une suite logique, ce qui pourrait être un gain de temps et d'efficacité pour tous les acteurs. Cependant, cette proposition pourrait être faiblement acceptable du point de vue des ONG, et vue comme une perte d'indépendance.

3. L'une des limites dans cette enquête : ne pas avoir interrogé directement les professionnels

Les perceptions des attentes des professionnels semblant parfois polarisées par un diptyque « pêche artisanale et pêche industrielle » ou « petite pêche et grande pêche », du moins par les ONG et parfois, sans le vouloir, par les autres acteurs et y compris les structures professionnelles et scientifiques, il aurait été intéressant de recueillir les attentes

d'un échantillon représentatif de marins pêcheurs et armateurs. Ces données auraient peut-être permis de défocaliser les points de vue qui ont été recueillis, bien que l'on puisse tout à fait considérer que les points de vue de l'ANOP, de la FEDOPA et du CNPMM sont entièrement représentatifs des points de vue de la profession.

D'après l'UMR AMURE, le fait que l'autorité de la concurrence ait été saisie par des représentants professionnels (par l'OP COBRENORD – d'après (Morin, 2016)) démontre leur souhait d'une plus grande transparence ce qui, selon l'ONG Oceana, signifie probablement que des pêcheurs « moyens » dans ces OP sont d'accords. L'ONG précise ne pas ressentir d'attentes de la part des « gros pêcheurs », même au niveau européen. La DML de Vendée indique que les pêcheurs « aiment bien avoir des informations et comprendre » et selon la FEDOPA, ils ont des attentes particulières sur l'article 17⁶⁷, dont « ils ne voient pour l'instant pas les fruits ».

Au demeurant, il semble difficile d'affirmer que toute la profession est demandeuse d'une plus grande transparence dans l'attribution des possibilités de pêche et il aurait donc pu être intéressant de savoir comment varient les attentes en son sein, en fonction des catégories d'armateurs notamment.

C. Effets d'une plus grande transparence dans l'attribution des possibilités de pêche selon les différents acteurs

Lors des entretiens menés sur le sujet de la mise en transparence des possibilités de pêche, les parties prenantes ont évoqué ce qu'elles considéraient être des impacts positifs ou négatifs probables du processus. Ils sont représentés dans la Figure 7 suivante.

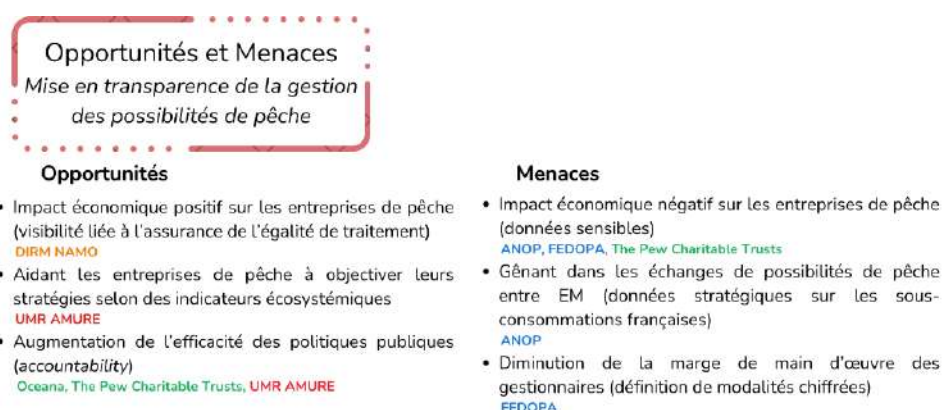


Figure 7. Matrice Opportunités-Menaces illustrant les effets de la transparence dans l'attribution des possibilités de pêche selon les parties prenantes

Les parties prenantes n'ont pas nuancé leurs réponses selon le degré de transparence, ce qui explique pourquoi elles sont revenues sur l'impact de la transmission des données individuelles, bien que cette potentialité ait été jugée plus haut comme peu pertinente dans un premier temps. C'est peut-être une limite des guides d'entretien réalisés. En tout état de cause, la transmission des données individuelles sur les entreprises n'apparaissant pas comme une demande réellement existante de la part des ONG, il y a lieu de se concentrer en priorité sur la transmission d'informations à caractère méthodologique et à visée explicative.

Par ailleurs, d'après les résultats obtenus, les impacts négatifs liés à la transparence dans l'attribution des possibilités de pêche pourraient être compensés. Par exemple, il semble

⁶⁷ La FEDOPA n'a pas précisé quelles étaient ces attentes.

plausible que la transparence méthodologique accrue permette une meilleure projection des entreprises de pêche, comme l'indique la DIRM NAMO, car il est probable qu'elle augmente l'objectivité des décisions, selon le processus de « redevabilité » (*accountability*) évoqué par l'ONG The Pew Charitable Trusts, et assure l'équité dans le traitement des différents projets (par exemple, dans un projet de demande d'ANP/AEP auprès d'une OP). Du reste, bien que la diffusion des données de consommation des sous-quotas français, notamment dans le cadre de la transmission des plans de gestion des OP, puisse jouer en défaveur de la France dans l'établissement d'échanges de sous-quotas entre OP nationales et étrangères, il est probable qu'un jour ou l'autre, la totalité des EM de l'UE soit contrainte de rendre ces données accessibles.

Enfin, l'effet négatif perçu par la FEDOPA⁶⁸ semble plutôt être une conséquence liée à l'objectivation dans l'attribution des possibilités de pêche plutôt qu'à la transparence. Toutefois, cela a été abordé dans le paragraphe **I. B. 3. Proposition visant à optimiser le niveau d'information contenu dans les plans de gestion**, il semble possible d'opérer une meilleure objectivation dans l'attribution des possibilités de pêche sans qu'il soit nécessaire de chiffrer les modalités correspondantes, et cela pourrait parfois être préférable : « C'est un des problèmes de l'article 17, c'est très difficile de mettre des chiffres derrière. » (FEDOPA). En revanche, pour beaucoup d'acteurs⁶⁹, lorsque des décisions relevant de l'intérêt général ne sont pas chiffrées, elles peuvent être plus attaquables, ce qui constitue sans doute l'une des principales limites de ce propos.

En conclusion, un objectif commun à tous les acteurs interrogés semble être l'augmentation de la transparence méthodologique du système d'attribution des possibilités de pêche, à travers l'explication du fonctionnement des opérateurs impliqués ainsi que la justification des modalités utilisées, qui ne semblent pas pouvoir impacter négativement les activités des professionnels, au contraire.

Comme cela a été évoqué dans l'**Introduction**, les systèmes d'attribution des possibilités de pêche au sein de l'UE sont différents, ce qui illustre notamment les choix d'application des leviers d'action pour, entre autres, appliquer l'article 17. Il serait pertinent d'étudier les causes et les conséquences des différents choix successifs et, également, les effets d'une plus grande transparence dans l'attribution des possibilités de pêche dans les différents EM, afin d'identifier des solutions d'application de l'article 17 qui soient adaptées au contexte de la gestion des pêches français, et acceptables par les parties prenantes.

III. Identifier des solutions d'application de l'article 17 adaptées au contexte de la gestion des pêches nationale

Comment se fait l'application de l'article 17 dans les différents EM étudiés ? En quoi l'implication des parties prenantes dans ces pays a-t-elle finalement permis une meilleure mise en œuvre de cet article ? Quelles solutions trouvées dans les autres EM pourraient être appliquées en France ?

A. Comparaison des systèmes d'attribution des possibilités de pêche étudiés

Comme présenté dans la **Méthodologie**, afin de disposer d'éléments de comparaison entre les systèmes d'attribution des possibilités de pêche établis en France et dans d'autres EM, et pour comprendre comment l'article 17 de la PCP pouvait se mettre en place, les correspondants européens du BGR ont été contactés et il leur a été proposé de participer à

⁶⁸ Diminution de la marge de main d'œuvre des gestionnaires (cf. Figure 7)

⁶⁹ Dont des agents de la DGAMPA

un entretien semi-directif. La transparence et l'objectivité des modalités utilisées dans l'attribution des possibilités de pêche sont les deux concepts clé de l'article 17 étudiés dans cette partie. En effet, il est supposé qu'une fois ces deux composantes prioritaires réunies, l'ensemble des parties prenantes sera alors en mesure de définir des modalités qui correspondent à l'intérêt collectif et y compris, des modalités de nature économique, environnementale et sociale, sous plusieurs conditions (on y reviendra dans la partie IV. **Établissement d'une scène de concertation nationale sur la mise en transparence de l'attribution des possibilités de pêche : un outil efficace à quelles conditions ?** Toutefois, parmi les EM dont le BGR disposait des contacts, peu ont finalement été rencontrés, ce que l'on voit sur le Tableau 3.

EM ayant participé à un entretien semi-directif	EM ayant transmis des informations écrites	EM contactés (dont le BGR disposait des contacts)	EM étudiés (éléments bibliographiques ⁷⁰ disponibles)
Suède, Irlande, Estonie	Danemark, Lettonie	12 (dont Espagne ⁷¹ , Belgique, Pologne)	22

Tableau 3. Tableau récapitulatif des éléments disponibles pour les différents EM

En définitive, seuls trois entretiens semi-directifs et deux réponses écrites⁷² auront été organisés et reçues. Bien que ces lacunes soient regrettables, les informations collectées seront exploitées et complétées par une recherche bibliographique. Il est proposé de comparer les systèmes d'attribution des possibilités de pêche dans quatre des cinq EM mentionnés⁷³ en présentant leurs particularités sous la forme d'un schéma global (Figure 8) et en se référant au système français (Figure 9).

⁷⁰ Notamment, dans le rapport Social Data in Fisheries (STECF-23-17)

⁷¹ L'entretien avec l'Espagne a été annulé au dernier moment pour des raisons inconnues

⁷² Il ne s'agit pas de réponses au guide d'entretien mais d'éléments transmis spontanément par l'EM

⁷³ Peu d'éléments sont disponibles pour la Lettonie, bien qu'une note écrite ait été transmise

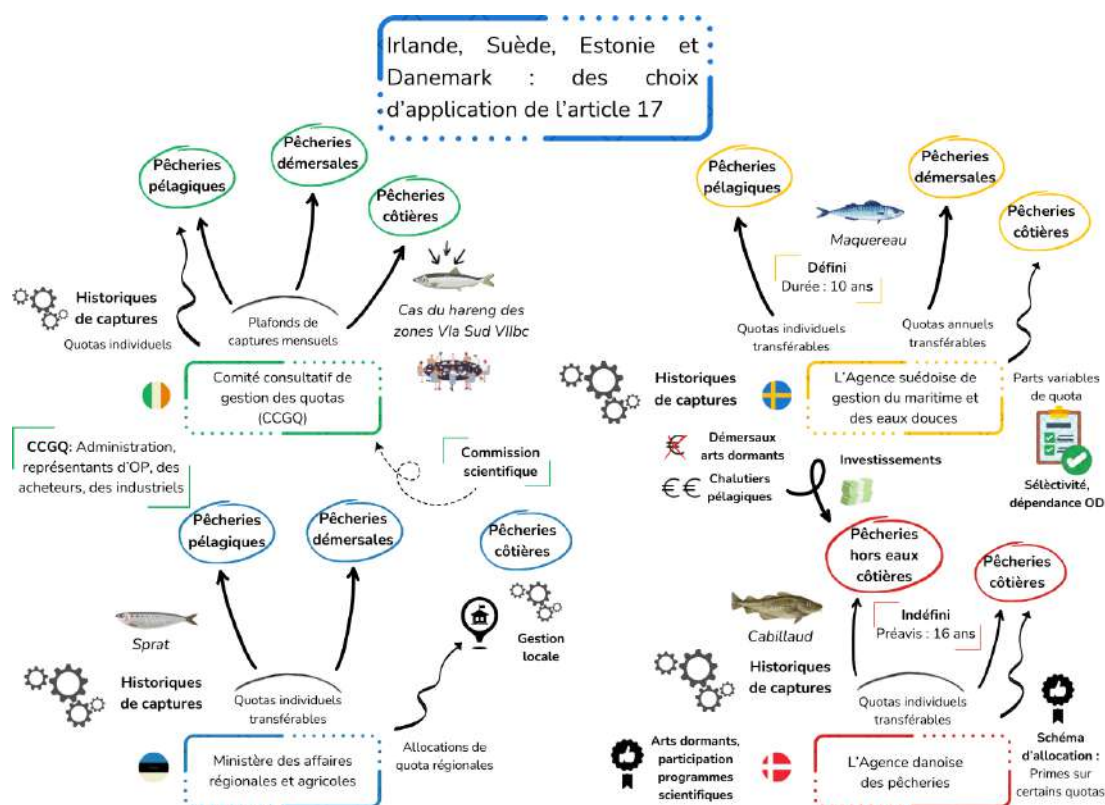


Figure 8. Synthèse des systèmes d'attribution des possibilités de pêche irlandais, suédois, estonien et danois

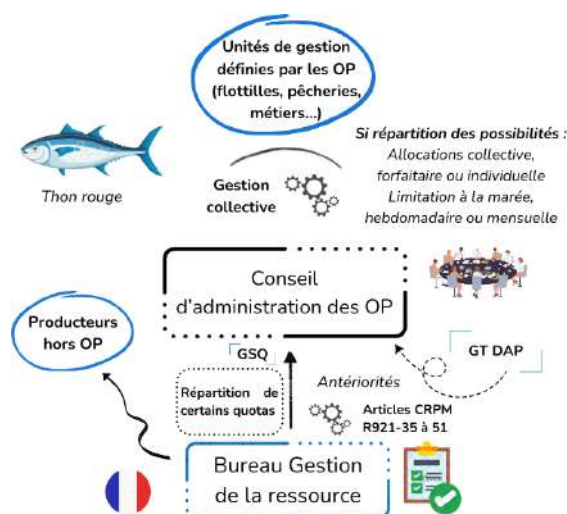


Figure 9. Synthèse du système d'attribution des possibilités de pêche français

Sur la Figure 8, on observe un point commun aux 4 systèmes présentés mais pas à la France (Figure 9), à savoir la prise en compte spécifique et explicite des pêcheries côtières, ce qui peut s'expliquer par le fait qu'en France, la répartition des quotas en sous-quotas ne s'effectue pas selon des pêcheries ou des segments (qui pourraient être associés à la pêche côtière) mais entre les OP et les producteurs n'adhérant pas une OP. Or, après l'observation des graphiques obtenus par (Guyader et al., 2013), il semble clair que les OP françaises ne sont pas exclusivement composées d'adhérents associés à la pêche côtière (que l'on

approxime ici par les navires de moins de 12m, bien que cette définition soit inexacte⁷⁴, et différente de la notion de petite pêche côtière mise en avant par le règlement (UE) 2021/1139⁷⁵) et il semble que le groupe des producteurs hors OP ne soit pas exclusivement composé de navires de pêche côtière. Dans ces conditions, la pêche côtière ne pourra généralement pas se voir attribuer directement un sous-quota, sauf si une OP exclusivement composée de navires côtiers est créée, par exemple. Cependant, sur le cas du thon rouge où il y a existence de quotas pour les différents métiers (canne, ligne, palangre, chalut, senne)⁷⁶, il est possible qu'un métier soit exclusivement pratiqué par des navires côtiers et que ces derniers se voient donc attribuer des possibilités de pêche exclusives. Enfin, à la lecture des plans de gestion des OP, il est apparu que certaines OP favorisaient la pêche côtière dans la gestion des possibilités de pêche, notamment par la fixation de limitations de captures moins contraignantes.

De manière générale, la particularité du système français est que la définition d'une nouvelle modalité dans l'attribution des possibilités de pêche au niveau national influe en premier lieu sur la répartition des quotas entre OP et HOP. Par conséquent, il y a lieu de considérer que l'efficacité des politiques publiques correspondantes dépend très largement des modalités d'attribution objectives utilisées par les OP, et par conséquent, du principe de gestion collective. Cette conception diffère donc des conceptions à « unique allocation » présentées à la Figure 8, et démontre l'importance de la mise en transparence de la gestion collective des possibilités de pêche en France, vis-à-vis de l'application de l'article 17.

Parmi les EM étudiés, le critère des historiques de captures est toujours utilisé et semble même prédominant dans 4 d'entre eux (Danemark, Suède, Estonie et France), ce qui confirme les résultats obtenus par le CSTEP (cf. **Introduction**). Un EM se distingue par le fait qu'un système de Quotas individuels transférables⁷⁷ (QIT) a été instauré pour toutes les pêcheries, c'est le Danemark. En Suède et en Estonie, il y a des systèmes basés sur les QIT pour une majorité de pêcheries, excepté pour les pêcheries côtières. Comme le souligne l'Inspection Générale des Finances dans son rapport de 2012⁷⁸, il existe généralement des régimes d'allocation « plus favorables » pour la pêche côtière (que ce soit sous QIT ou sous un autre régime) dans les différents pays, qui visent généralement à préserver des « aspects culturels ». En effet, les divers systèmes de QIT ont pour objectif l'établissement spontané d'un nouvel équilibre entre la capacité d'une flotte de pêche et les possibilités de pêche dont elle dispose, suivant des critères de performance économique, qui s'accompagne très souvent d'une réduction drastique du nombre de navires et n'épargne pas les navires de pêche côtière (Stage et al., 2016). La conséquence directe de la non instauration d'un système de QIT en France, semble-t-il, est la nécessité d'adapter différemment, par le biais de politiques publiques appropriées (comme la fixation de la capacité, voire les plans de sortie de flotte), la capacité de la flotte nationale aux possibilités de pêche dont elle dispose (comme discuté dans le paragraphe 4. *Proposition visant à relier les plans de gestion aux rapports annuels sur la gestion de la capacité de la flotte*).

⁷⁴ Il existe probablement des navires côtiers de plus de 12 mètres et des navires ne travaillant pas à la côte mesurant moins de 12 mètres.

⁷⁵ D'après lui, la petite pêche côtière est effectuée par des navires de pêche en mer et de pêche dans les eaux intérieures d'une longueur hors tout inférieure à douze mètres et qui n'utilisent pas d'engins remorqués

⁷⁶ [Arrêté du 13 février 2024 établissant les modalités de répartition du quota de thon rouge \(*Thunnus thynnus*\) accordé à la France pour la zone « océan Atlantique à l'est de la longitude 45° O et Méditerranée » pour l'année 2024 - Légifrance \(\[legifrance.gouv.fr\]\(https://legifrance.gouv.fr\)\)](#)

⁷⁷ Cf. définition de l'IFREMER donnée dans le Glossaire

⁷⁸ [igf.finances.gouv.fr/files/live/sites/igf/files/contributed/Rapports de mission/2012/2012-M-030.pdf](https://igf.finances.gouv.fr/files/live/sites/igf/files/contributed/Rapports%20de%20mission/2012/2012-M-030.pdf)

En outre, dans 4 pays (Danemark, Suède, Estonie et France), les administrations procèdent à l'attribution des possibilités de pêche. Elles évaluent notamment les différents transferts de parts de quota (ou sous-quotas, en France) et consultent par ailleurs différents comités ou conseils constitués généralement de représentants des OP, de professionnels eux-mêmes, d'acheteurs de produits de la mer et d'industriels, voire d'ONG.

En Irlande, il semble que l'attribution des possibilités de pêche soit directement assurée par le Comité consultatif pour la gestion des quotas (CCGQ)⁷⁹, qui se réunit mensuellement et établit ainsi une gestion évolutive sur l'année, caractérisée par la mise en œuvre de limitations de captures mensuelles, généralement individuelles et forfaitaires⁸⁰. En définitive, le système d'attribution des possibilités de pêche irlandais repose sur une gestion collective nationale, et il pourra être intéressant de voir si l'administration parvient à mettre d'accord l'entière des parties prenantes impliquées.

Intéressons-nous maintenant à l'historique récent de ces systèmes en étudiant leurs dernières évolutions, et voyons comment elles contribuent à l'application de l'article 17.

B. Évolutions récentes et lien avec l'application de l'article 17

Dans les EM étudiés, la majorité des évolutions ayant été apportées aux systèmes d'attribution des possibilités de pêche ont été le fruit d'une collaboration entre différentes parties prenantes, dont des organisations professionnelles, l'administration et les ONG.

En Irlande, depuis 2012, une mesure de gestion sur le hareng de la zone VI *a* Sud et VII *bc* permettait de réserver 5% du quota pour les navires de moins de 20 mètres non dotés d'antécédents sur la pêche (Department of Agriculture, Food and the Marine, 2023), ce qui peut être associé à un critère de nature sociale. Or d'après le correspondant irlandais rencontré, cette mesure était critiquée car elle ne permettait pas de garantir des possibilités de pêche durables lorsque les TAC baissaient. L'un des éléments déclencheurs est le fait que la pêche, qui était auparavant une pêche scientifique, a été réouverte, tout comme le sentiment d'une faible représentativité du secteur côtier dans les OP irlandaises, du point de vue des pêcheurs des îles irlandaises notamment. Par conséquent, ce secteur, et en particulier des professionnels des îles du Nord-Ouest, a exercé un fort lobbying en demandant une modification de cette mesure de gestion, relayant ses demandes par le biais du National Inshore Fisheries Forum et des North Regional Inshore Fisheries Forum. Un groupe de professionnels, autoproclamé la North West Fishermen's Association, demandait l'allocation de 50% du quota total aux navires de moins de 15 mètres. Finalement, un compromis a été trouvé avec les autres OP concernées : désormais, lorsque ce quota deviendra inférieur à 7 000 tonnes, la politique de gestion de 2012 sera modifiée et un plancher de 350 tonnes sera garanti aux navires de moins de 20 mètres sans antécédent de pêche. Pour le Department of Agriculture, Food and the Marine, cette évolution a renforcé l'application de l'article 17 sur le critère social.

En Suède, des évolutions majeures ont eu lieu depuis 2009 avec l'instauration d'un système de QIT pour les pêcheries pélagiques. Depuis 2013, pour les pêcheries démersales, un système de quota annuel transférable a remplacé l'ancien système de limites hebdomadaires et mensuelles. D'après les deux interlocuteurs rencontrés, la mise en place de l'obligation de débarquement fut un élément déclencheur, impliquant de procéder à des ajustements des possibilités de pêche entre les navires, destinés à couvrir les débarquements. Du reste, une partie du quota national sur certains stocks de la mer Baltique, de Skagerrak

⁷⁹ Le correspondant irlandais a immédiatement mis en avant le CCGQ en début d'entretien.

⁸⁰ C'est-à-dire identiques au sein d'un groupe de navires homogènes, par exemple les ligneurs entre 10 et 15 mètres ciblant le maquereau : [gov - Fisheries Management Notices 2024 \(www.gov.ie\)](https://www.gov.ie/en/publications-and-resources/other/fisheries-management-2024/)

et de Kattegat est alloué collectivement à des segments côtiers, évalués comme dépendants ou faisant usage d'engins dormants. Différents systèmes de limitation ont été mis en place afin d'éviter une concentration des parts de quota, déjà visible dans certaines zones littorales. Ainsi, le détenteur d'une licence de pêche professionnelle ne peut posséder des QIT sur plus de deux navires simultanément (Stage et al., 2016), et il ne peut lui être alloué une part du quota national sur un stock donné dépassant 10% de ce quota. Cependant, différentes solutions de contournement existent et il est difficile pour l'administration d'opérer une régulation efficace, même si elle est en charge de la validation des transferts. Par exemple, certains professionnels détenteurs de licence confieraient l'exploitation de leur(s) navire(s) à d'autres professionnels limités par les seuils mentionnés plus haut car disposant d'importants QIT, leur permettant d'outrepasser ces limitations.

Au demeurant, en Suède, l'application de l'article 17 n'est pas perçue comme incompatible avec l'établissement de QIT, qui correspondent au (traduit de l'anglais) « système le plus adapté pour la Suède ». Du point de vue des agents suédois, les QIT peuvent être assimilés à des critères socio-économiques objectifs tels que définis dans la PCP, qui ne sont d'ailleurs pas remis en cause, sauf par certains professionnels qui n'en disposent pas.

Durant l'entretien avec le correspondant estonien, des difficultés à cibler les questions prévues et à communiquer ont été rencontrées. Une évolution du système estonien a été décrite dans (van Hoof, L., Goti, L., Tardy Martorell, M., Guillen, J., 2023)⁸¹, et vise à garantir la stabilité d'accès à la ressource pour les pêcheurs côtiers et la prise en compte dans leurs besoins dans l'allocation du quota de hareng, via un accord annuel tripartite impliquant le gouvernement, les pêcheurs côtiers et le segment chalutier, s'agissant de leur garantir un quota suffisant et « afin de protéger un patrimoine culturel dans les îles et petits comtés ». Néanmoins, l'interlocuteur n'a pas fait mention de cette particularité, expliquant : « the management of fishing opportunities has not changed much since 1991 and the dissolution of the Soviet bloc » (correspondant estonien).

Par ailleurs, comme expliqué au début de cette partie, le Danemark et la Lettonie ont transmis des informations écrites concernant l'application de l'article 17, et sur la base desquelles le schéma du **A. Comparaison des systèmes d'attribution des possibilités de pêche étudiés** a été produit. Ainsi, d'après les notes transmises par le Danemark, un système de QIT a été adopté à partir de 2006, remplaçant un système de limitations hebdomadaires et mensuelles non transférables (Merayo et al., 2018), ainsi qu'un « ration system », destiné à aider les navires moins actifs. Certains flottilles ou segments ont fait exception et l'objet de considérations particulières, tels que les pêcheurs aux *pounds nets* de la mer Baltique, auxquels une partie du quota national est réservée, et le segment des navires côtiers de moins de 17m. En effet, un schéma d'allocation pour les pêcheurs côtiers a été mis en place en plus du système de QIT, et repose sur l'attribution de primes de quota de cabillaud, de plie et de sole aux navires participants, dès lors qu'ils utilisent des engins dormants, ou participent à des programmes scientifiques sur les pêcheries de Kattegat. Pendant une durée de 3 ans correspondant au cycle de ce schéma, les professionnels ne peuvent pas vendre leurs parts de quotas à des navires non participants (Merayo et al., 2018). Lorsque le cycle se termine, ils ont pleine possession de leurs QIT. La conception et la révision de ce schéma relève d'un GT national impliquant des professionnels, l'administration, des scientifiques et des ONG. Il est estimé dans les notes transmises que l'article 17 est globalement appliqué au Danemark.

En ce qui concerne la Lettonie, on observe dans les éléments textuels transmis que l'accent est mis sur l'allocation de possibilités de pêche aux navires côtiers, pour des raisons

⁸¹ Social Data in Fisheries (STECF-23-17)

avancées comme environnementales (« Coastal fishing usually uses passive and selective fishing gears that do not affect the seabed, do not destroy bottom habitats ») et socio-économiques (« As in many other countries, coastal fishing is considered a socially very sensitive and important part of the development of coastal areas »). Une partie du quota national est répartie entre les autorités locales, qui ont la charge d'opérer la gestion collective des possibilités de pêche entre les navires côtiers, et les navires pêchant au-delà des eaux côtières. Durant une année donnée, les modalités d'attribution des possibilités de pêche peuvent être discutées au sein du Conseil consultatif des pêches, présidé par le ministre de l'agriculture et au sein duquel siègent des organisations du secteur de la pêche, dont les représentants des différentes OP. Il est précisé que le montant des possibilités de pêche alloué à la pêche côtière correspond aux recommandations du Scientific Institute of Food Safety, Animal Health and Environment et que l'augmenter encore pourrait occasionner des impacts négatifs sur la gestion durable de la ressource halieutique. Finalement, le texte indique que dans un avenir proche, il n'est pas prévu de revoir le système letton d'attribution des possibilités de pêche, « étant donné qu'un système de gestion scientifiquement fondé, efficace, transparent et durable a été mis en place au fil du temps ».

En résumé, durant les quinze dernières années, les systèmes d'attribution des possibilités de pêche ont évolué de manière substantielle en Suède et au Danemark et, dans une certaine mesure, en Irlande et en Lettonie. Concernant l'Estonie, trop peu d'informations ont été obtenues durant l'entretien.

De manière générale, on peut noter de grandes tendances communes à ces différents pays. **L'une des voies d'application principales de l'article 17 semble être la décision d'allouer une partie des quotas nationaux aux segments côtiers, visant à leur assurer un plancher de possibilités de pêche et un accès stable à la ressource, pour des raisons perçues comme environnementales et socio-économiques.** Ce prisme correspond à un objectif clairement défini dans la PCP, à l'article 2 : « contribuer à garantir un niveau de vie équitable aux personnes qui sont tributaires des activités de pêche, en tenant compte de la pêche côtière et des aspects socioéconomiques » (Union européenne, 2013). Cette clé de lecture n'est néanmoins pas la seule. L'administration suédoise, par exemple, met davantage l'accent sur l'utilisation de critères socio-économiques propres aux systèmes de QIT, qui vise en principe à inciter le transfert des possibilités de pêche vers les opérateurs qui en font une utilisation optimale, et à générer chez les opérateurs professionnels la volonté de conserver l'état des stocks halieutiques, anticipant des parts de quota supérieures dans la future et une meilleure rentabilité (Stage et al., 2016).

De surcroît, on observe que l'application de l'article 17 est un sujet aussi politique que technique, notamment en Irlande mais également en Lettonie, où un soutien particulier vis-à-vis de la pêche côtière est ressenti. Ce sujet semble parfois amener les parties prenantes à réinterroger des paramètres du système en place, comme la représentativité des organisations professionnelles, ou le recours prédominant au critère des historiques de captures. Par la suite, nous verrons que cette question de la représentativité fait également l'objet d'une attention particulière en Suède, de la part des pouvoirs publics. Dans la dernière partie de ce mémoire, nous expliquerons en quoi elle est potentiellement liée à la notion de transparence, et en quoi les particularités françaises, sur ce point, pourraient favoriser une application objective de l'article 17. À l'Annexe 6 se trouve une synthèse des critères de nature économique, environnementale et sociale utilisés par les autres EM, réalisée à partir des résultats présentés dans le rapport 23-17 du CSTEP.

Au demeurant, il paraît difficile de pouvoir affirmer que telle ou telle solution est plus efficace qu'une autre. À la place, peut-être qu'il serait plus éclairant d'étudier les difficultés

rencontrées par les EM au moment de les mettre en place, et c'est ce que l'on se propose de faire dans le paragraphe suivant.

C. Des points de blocage communs et des solutions de contournement

En effet, certains facteurs ont été identifiés comme bloquants vis-à-vis de l'application de l'article 17, comme le fait que le texte soit soumis à de nombreuses interprétations, selon les interlocuteurs irlandais et suédois. Ces deux pays ont donc demandé des « clarifications » à la Commission, rencontrant des difficultés pour évaluer l'atteinte d'objectifs somme toute très généraux.

La question de l'objectivité des critères utilisés dans la définition de nouvelles modalités de gestion l'est également, et implique une parfaite robustesse des données, afin que la politique publique ne soit pas remise en question. Par exemple, en Irlande, des expérimentations sont menées dans les différentes unités fonctionnelles (zones de gestion) et notamment sur le banc de Porcupine (zone « FU16 »), afin d'étudier les abondances de langoustine (programme « Under Water TV ») (H. Dobby; J. Doyle; J. J?Nasson; P. Jonsson; A. Leoc?Dio; C. Lordan; A. Weetman; And K. Wieland, 2021). En outre, la pêche commerciale est fermée durant quatre mois (juin – octobre) et remplacée par une pêche scientifique. Avec un découpage en quatre périodes, trois navires tirés au sort sur une liste de candidats (douze navires au total) disposant d'antécédents dans la zone vont pouvoir capturer 10 tonnes chacun, sous réserve d'embarquer un observateur ou, à défaut, de remplir le carnet d'échantillonnage « At Sea Sampling » du Marine Institute (Department of Agriculture, Food and the Marine, 2019). D'après le correspondant irlandais, cette mesure a été bien accueillie par les professionnels qui se sont volontairement impliqués.

Par ailleurs, la question de l'acceptabilité sociale est déterminante pour l'administration irlandaise comme suédoise, dans la mesure où tout rééquilibrage du système d'attribution des possibilités de pêche modifie les équilibres socio-économiques entre les flottilles. Concrètement, lorsqu'un segment se voit allouer plus de quota, un autre s'en voit retirer. « There must be a compromise between all the stakeholders » (correspondant irlandais). Sur l'exemple du quota de hareng, le correspondant irlandais estime que si l'administration a pu proposer une mesure acceptable, c'est parce qu'un compromis avait été trouvé au sein d'un comité professionnel représentatif, créé à l'occasion. Cette analyse rejoint celle des correspondants suédois, qui soulignent la difficulté de satisfaire plusieurs critères parfois antagonistes. En traduisant de l'anglais : « Ce qui est difficile, c'est de satisfaire tous les critères à la fois. Par exemple, en Suède, sur le plan économique, il faudrait donner les quotas aux chalutiers. En revanche, sur le plan environnemental, il faudrait plutôt les donner aux arts dormants. Sauf que ces derniers ne sont pas vraiment rentables, donc ça ne marche pas avec le critère économique. ». « Tous les pêcheurs aimeraient trouver les critères qui leur permettent de pêcher le plus ! » (correspondants suédois).

Pour les agents suédois également, c'est donc un point crucial que de rechercher l'acceptabilité des politiques publiques en matière de pêche et d'être à l'écoute des professionnels, car (traduit de l'anglais) « sans l'acceptation des professionnels, cela ne fonctionne pas » (correspondants suédois). Ils soulignent également l'importance de présenter les facteurs qui poussent l'administration à faire évoluer le système afin (traduit de l'anglais) « qu'ils comprennent que l'administration cherche leur intérêt », et citent en exemple la mise en transparence de certaines données économiques⁸², avouant avoir convaincu des professionnels en premier lieu réticents, qui se sont ensuite rendus compte

⁸² D'après les correspondants, la transmission de l'évolution des prix moyens des différents QIT

(traduit de l'anglais) « que cela ne changeait pas grand-chose à leur quotidien ». Par exemple, lors des dernières réunions de question-réponses, l'administration suédoise a permis aux OP d'inviter chacune dix professionnels, et a également réuni des ONG. Les deux agents suédois avouent avoir (traduit de l'anglais) « beaucoup parlé » mais également assisté aux échanges parmi les plus constructifs des dix dernières années. Dans cet exemple précis, la concertation entre les pouvoirs publics, la profession et des ONG a été possible et s'est avérée prolifique.

On précise qu'en Estonie, il n'a pas semblé que l'application de l'article 17 faisait l'objet d'un travail particulier, puisque l'agent rencontré estime qu'il a toujours été appliqué. Sur la question de l'acceptabilité sociale, il observe: « There have been some cases, especially with coastal fishermen. But there are not many. ». « Estonia is very different from France, because there are fewer inhabitants, fewer regions and less contestation » (correspondant estonien).

Finalement, il semble être difficile de passer outre le caractère systémique de l'article 17, qui ne se résume pas à la définition de critères figés par une décision politique, mais nécessite au contraire une réflexion structurelle complexe et adaptative, c'est-à-dire englobant tous les aspects économiques, environnementaux et sociaux, ainsi que toutes les parties prenantes (lien avec la représentativité des structures). C'est un travail long et fastidieux, qui doit sans doute faire l'objet de déclinaisons locales, étant donné les différences contextuelles qui peuvent être observées entre des îles suédoises de la Baltique et ouest irlandaises, par exemple.

Pour résumer, les cas suédois et irlandais (pour lesquels le plus d'informations sont disponibles), correspondent à deux manières très différentes d'appréhender l'attribution des possibilités de pêche. **La première correspond à un système mixte couplant QIT sur dix ans (pour les pêcheries pélagiques) et allocations particulières à la pêche côtière, la seconde repose sur une gestion adaptative, mensuelle, finalement plus « à la main » des pouvoirs publics. Pourtant, dans l'application de l'article 17, ces deux pays se heurtent à des difficultés très similaires : interprétation des textes, objectivation des critères d'attribution et acceptabilité sociale.** À la fois politique et technique, cette démarche relève de considérations systémiques nécessitant une vision très globale de la gestion des pêches, sans quoi elle déboucherait probablement sur des réflexions simplistes du type : « À qui enlève-t-on des possibilités de pêche, à qui en donne-t-on ? ». **Mobiliser l'ensemble des parties prenantes à des échelles variées semble crucial pour préserver la complexité des positions et des discussions, et maximiser les chances d'aboutir à un compromis acceptable.**

Ainsi, au niveau français, ouvrir le GT DAP à des ONG pourrait permettre la hiérarchisation des critères de nature environnementale selon leur correspondance avec les « attentes de la Société », et en parallèle, la confrontation avec les « avis techniques » des organisations professionnelles. À l'instar de l'exemple irlandais sur le hareng, un compromis pourrait être l'établissement d'une part minimale sur un quota donné, qui serait allouée à des producteurs utilisant des engins de pêche considérés comme impactant moins les fonds marins ou limitant les captures accidentelles ou accessoires.

Cependant, la réussite de telles scènes de concertation tient probablement à la réunion de conditions internes et externes favorables. Dans ce cas, les conditions internes sont les différents facteurs d'établissement et de maintien du processus de concertation. Les conditions externes, quant à elles, sont plutôt la garantie que des éléments conjoncturels ne viendront pas perturber le processus en instaurant un climat incompatible avec la concertation, comme ce peut être le cas lorsque des controverses politiques fortes viennent affaiblir les relations entre parties prenantes. Par exemple, en France, le sujet des captures

accidentelles de cétacés dans le Golfe de Gascogne a probablement rompu les relations entre certaines ONG et certains acteurs professionnels. À l'inverse, certains éléments conjoncturels pourraient favoriser le processus, comme le Plan d'accompagnement individuel Brexit vis-à-vis de l'application de l'article 17 via les travaux du GT DAP.

En s'inspirant de ces exemples européens et en revenant sur l'ensemble des solutions évoquées par les parties prenantes françaises, nous essaierons maintenant de proposer un modèle de concertation, basé sur la transparence dans l'attribution des possibilités de pêche et visant à favoriser l'application de l'article 17 en France.

IV. Établissement d'une scène de concertation nationale sur la mise en transparence de l'attribution des possibilités de pêche : un outil efficace à quelles conditions ?

En quoi l'établissement d'une nouvelle scène de concertation pourrait-il favoriser à la fois la transparence et l'application de l'article 17 en France, et à quelles conditions ? Quelles sont les composantes de l'acceptabilité sociale associée ? Quelles recommandations, à partir des solutions évoquées par les parties prenantes interrogées, peut-on formuler pour la favoriser ?

Comme cela a été souligné dans le paragraphe **II. C. Effets d'une plus grande transparence dans l'attribution des possibilités de pêche selon les différents acteurs** et bien que plusieurs acteurs aient émis des craintes sur certains effets de bord liés à la transparence, il semble y avoir un consensus sur le fait qu'elle pourrait aider à la préparation d'une scène de concertation, car elle établirait un plus grand équilibre entre les postures initiales, lié à une compréhension plus partagée des modalités d'allocation par tous les acteurs, et pourrait donc aider à « partir sur de meilleures bases ». Mais une question reste entière : à quelles conditions la concertation de professionnels de la pêche, d'OP, de comités, d'ONG et de scientifiques par les services de l'État pourrait-elle être efficace ? Dans quelle mesure peut-on réunir des participants aux points de vue aussi différents et espérer des compromis constructifs et acceptables ? Ces questions ont été posées aux différents interlocuteurs et interlocutrices rencontrés.

1. Rétablissement de la communication et de la confiance entre les parties prenantes

Tout d'abord, la posture des parties prenantes sera un élément déterminant dans la capacité qu'auront les parties prenantes à se mettre autour d'une table car elle influence la teneur des interactions (l'évolution des relations entre ONG et organisations professionnelles a été abordée dans le paragraphe **II. C. 2. Analyse de certains contrastes entre les attentes et les perceptions des attentes**). Aujourd'hui, les ONG, la profession et l'administration semblent se trouver dans une spirale de défiance qui rend improbable la réussite d'une scène de concertation, d'autant qu'il n'y a pas ou peu de communication, bien que paradoxalement, la confiance puisse justement être rétablie par la concertation, à l'instar des relations décrites après le Grenelle de la mer par l'ANOP.

Comme le propose par exemple la FEDOPA, organiser des échanges bilatéraux ONG-administration ou ONG-organisations professionnelles pourrait dans un premier temps permettre de restaurer la communication et ainsi « renouer le contact ». Elle développe l'analyse suivante : « on était peut-être trop nombreux », « les échanges bilatéraux créent de la confiance » car « ce que tu vas dire au cours d'un entretien tu ne veux pas forcément le dire devant dix ONG et devant tes pairs ». « Il y a un problème de communication, le monde se parle peu, et puis il y aussi des ONG qui mettent en place des systèmes d'écoute, ça te vaccine. » (FEDOPA). Par conséquent, le BGR pourrait prochainement identifier des ONG mobilisables et les rencontrer, en organisant un briefing voué à exposer les principaux

enjeux liés à l'attribution des possibilités de pêches, les difficultés rencontrées et les attentes des trois parties. Il est important que l'administration soit explicite et se place en médiatrice, en indiquant aux ONG qu'elle attend de tous les acteurs qu'ils recherchent des compromis. Ensuite, elles pourront être sollicitées lors de groupes de travail tripartites (administration, ONG et profession), afin qu'elles proposent d'elles-mêmes les modalités d'implication qu'elles jugeraient appropriées. En parallèle, un autre briefing pourrait réunir les secrétaires généraux de l'ANOP et de la FEDOPA, avec les ONG Oceana et WWF. Cependant, il semble crucial que l'administration ait un échange bilatéral avec des ONG n'incluant pas les organisations professionnelles et témoigne ainsi de son objectivité.

2. Mobiliser des outils de mise en transparence comme la synthèse des plans de gestion pour augmenter la compréhension des parties indirectement impliquées

L'une des pistes proposées par l'ONG Oceana est l'élaboration d'un outil de centralisation de l'information géré par l'administration, qui pourrait prendre la forme d'un site Web de la Gestion de la Ressource. En effet, d'après l'ONG, les informations ne sont pas centralisées ce qui complique leur rassemblement et diminue de fait leur accessibilité, comme c'est le cas pour les arrêtés de répartition. L'ANOP remarque également que les professionnels continuent à avoir une mauvaise compréhension globale de système, il y aurait donc un intérêt à ce que le système soit plus clair et pédagogique, notamment lorsque des mesures de gestion de la ressource ou de l'espace au niveau local (OP, comités) recoupent des mesures de gestion nationales émises par la Sous-direction des ressources halieutiques, ce que la FEDOPA confirme, et verrait même étendu à destination du grand public, avec un niveau de détail qui pourrait varier selon le destinataire. Vis-à-vis des professionnels, la DML Vendée confirme qu'il faudrait « expliquer la méthodologie nationale de la répartition des quotas ». Cependant, la mise en place d'un tel outil pourrait être coûteuse et chronophage. De ce fait et pour disposer d'éléments de chiffrage, le BGR devrait d'une part, discuter de la faisabilité du projet avec le Bureau Système d'informations de la pêche et de l'aquaculture, et d'autre part, recontacter ses homologues irlandais afin de les interroger sur la mise en place du site internet du Department of Agriculture, Food and the Marine. Avoir un ordre d'idée du temps nécessaire à la mise à jour et au maintien du site serait crucial⁸³. Sur le site de l'administration irlandaise, on retrouve les consultations du public, des revues de presse ou encore les *Fisheries Management Notices*, documents de gestion établis par le CCGQ et mensuellement mis-à-jour, qui permettent d'améliorer considérablement la transparence de la gestion des possibilités de pêche irlandaise, d'après la personne interrogée.

À court terme (dans les prochaines semaines), la diffusion des synthèses des plans de gestion 2023 et 2024 et d'une note comportant des éléments visant à justifier l'utilisation des modalités actuelles d'attribution des possibilités de pêche permettraient d'améliorer la compréhension du système du grand public, et notamment des ONG. Ces actions pourraient appuyer la reprise de la communication évoquée ci-dessus et aider à une meilleure appropriation des sujets (comme la définition de nouvelles modalités d'attribution des possibilités de pêche).

⁸³ De manière générale, l'établissement de contacts réguliers avec les homologues européens du BGR pourrait être très profitable et semble même souhaité par les interlocuteurs qui ont été rencontrés.

3. *Mobiliser les services déconcentrés pour collecter les attentes des acteurs locaux (professionnels, élus, associations)*

Durant l'entretien avec la DML Finistère, cette dernière a souligné les différences qu'il peut y avoir selon l'échelle de la discussion, entre les niveaux local et national. Selon elle, la capacité des acteurs à admettre des compromis (et donc l'acceptabilité future des décisions) est supérieure à l'échelle locale, ce que confirment le CNPMM et le WWF. « Au niveau local, c'est beaucoup plus facile de mettre les gens autour d'une table », car au niveau régional ou national, il y a « des jeux d'acteurs qui court-circuitent les discussions » (DML Finistère). À l'échelle nationale, la prise de décisions dépend davantage du contexte politique, et on peut ressentir une avancée par à-coups, qui ne maximise généralement pas l'acceptabilité. Par exemple, dans les comités de gestion des parcs marins, d'après cette DML, on observe des initiatives professionnelles visant à mettre en place des cantonnements ou des zones de protection alors qu'au niveau national, « on a des postures de principe exprimées dans les cahiers d'acteurs ». Le CNPMM a des avis « hyper tranchés, du type les ZPF⁸⁴ c'est non ! » ce qui contraste avec les travaux menés par les comités locaux. « Au niveau local, on peut dénouer des situations bloquées au niveau national » (DML Finistère).

Selon elle, on l'observe dans les relations entretenues par l'administration locale avec certaines associations professionnelles externes aux comités, comme l'Association des Ligneurs de la Pointe Bretagne ou Pêche Avenir Cap-Sizun, qui peuvent être par ailleurs beaucoup plus tendues avec l'administration centrale. « Les échanges entre les DML et la DGAMPA sont vraiment importants, car au niveau local, on a vraiment un rôle de liant » (DML Finistère). « Dire que les comités des pêches défendent que les gros armements, en tout cas en local, ce n'est pas vrai du tout. Ils font la synthèse de toutes les flottilles. » (DML Finistère). Faut-il intégrer une dimension locale dans les discussions futures sur des sujets aussi systémiques que l'application de l'article 17, pour tenter d'atténuer certains jeux d'acteurs nationaux, ou faut-il s'en tenir à un traitement exclusivement national ? Comment faire correspondre des intérêts locaux avec l'intérêt national, si ce n'est justement par des scènes de concertation croisées aux deux échelles ? Comme l'indique (Beuret et Cadoret, 2011), l'intérêt général territorialisé est un compromis entre des intérêts généraux supra-territoriaux et des intérêts locaux représentés au sein du territoire : il est donc construit via des processus visant l'adaptation, la compatibilité, l'ajustement de l'intérêt général aux enjeux, aspirations et intérêts territoriaux.

Par conséquent, afin de mettre en avant ces « intérêts locaux » et en parallèle de la concertation des OP, qui représentent leurs adhérents, il serait utile de mobiliser les DML afin qu'il y ait une meilleure remontée des attentes des acteurs locaux. Par exemple, les élus ont peut-être des suggestions en ce qui concerne la définition de modalités de nature socio-économique, comme peut l'être le critère du lien socio-économique au territoire. Une présentation des travaux du GT DAP pourrait ainsi être faite dans le cadre du Conseil National de la Mer et des Littoraux, qui regroupe à la fois des représentants de la profession, des élus et des ONG.

4. *Améliorer la perception des acteurs sur l'objectivité des OP*

Dans le paragraphe **III. A. Comparaison des systèmes d'attribution des possibilités de pêche étudiés**, la particularité de la gestion collective des OP françaises a été soulignée. En Irlande et en Suède, des initiatives de concertation ont permis de dénouer certaines situations, au cours desquelles une remise en question de la représentativité des

⁸⁴ Zone de protection forte

organisations professionnelles avait eu lieu. En France d'ailleurs, on sent que cette représentativité est parfois remise en cause⁸⁵. Pourtant, la diversité des professionnels qui les composent pourrait être vue comme un gage d'objectivité et devrait être mise en avant. La complexité des points de vue des organisations professionnelles françaises, « qui font la synthèse de toutes les flottilles » selon la DML du Finistère, est peut-être une caractéristique à mobiliser pour éviter les discussions binaires caricaturales comme « À qui prend-on du quota, à qui en donne-t-on ? ».

Par conséquent, les OP pourraient utiliser la partie « Méthodologie et principes utilisés dans l'attribution et la gestion des possibilités de pêche » évoquée dans le paragraphe **I. B. 3. Proposition visant à optimiser le niveau d'information contenu dans les plans de gestion** pour expliquer comment leur fonctionnement prend en compte l'intérêt collectif de leurs adhérents. Pour sa part, le BGR pourrait indiquer aux prochains GSQ que l'amélioration du NIM contenu dans les plans de gestion présente un double avantage en termes de transparence et d'objectivité, ce qui le rendra plus acceptable auprès des OP.

Sur le long terme et suivant le même objectif, l'administration pourrait étudier la faisabilité d'une participation des DML aux CA des OP, voire celle d'une transmission des comptes rendus correspondants. Cette action semble a priori faiblement acceptable, bien qu'elle puisse contribuer à la levée de toutes les suspicions concernant le fonctionnement des OP.

5. Modalités d'ouverture du GT DAP aux ONG et établissement progressive d'une scène de concertation nationale sur l'article 17

En préambule selon certains acteurs, parvenir à mettre en avant l'intérêt général de cette démarche sera l'une des clés pour en favoriser l'acceptabilité, de laquelle dépendra probablement l'intérêt des parties prenantes, leur investissement dans le projet, voire leur confiance, et donc dans une certaine mesure, l'efficacité de la scène de concertation. « Il faut mettre en exergue l'importance et l'utilité de la transparence pour la gestion des pêches » (WWF). « Un secteur a tout intérêt à montrer qu'il est transparent pour puiser son acceptabilité » (auprès des consommateurs notamment). Cela peut aussi contribuer à améliorer l'image de la pêche, niveau renouvellement des générations ! » (The Pew Charitable Trusts).

Prise séparément, chaque partie semble prête et encline à rétablir un dialogue, comme l'indique l'ANOP, « motrice pour ouvrir le GT DAP aux ONG ». En amont, durant les échanges bilatéraux précédemment évoqués par exemple, « discuter du processus est presque plus important que discuter du fond. » (The Pew Charitable Trusts). Comme il est souvent d'usage lors de telles démarches, il pourra être pertinent de construire une charte ou un règlement de concertation, qui établirait les grands principes, les règles et les objectifs qui devront être suivis. Sur le sujet précis de la mise en transparence, voire de l'article 17, coconstruire une synthèse problématisant les enjeux et points de blocage nationaux à partir d'un diagnostic collectif pourrait aider les parties prenantes à se mettre d'accord sur le constat initial, facilitant la reprise de la communication (Loudiyi, 2008).

Un schéma récapitulatif synthétisant les conditions internes d'établissement du modèle de concertation évoqué est présenté dans la Figure 10.

⁸⁵ Par exemple, l'ONG Bloom considère qu'il y a « accaparement des quotas par une poignée d'industriels » adhérent à l'OP FROM NORD : [BLOOM et des pêcheurs artisans attaquent la répartition des quotas - BLOOM Association](#)

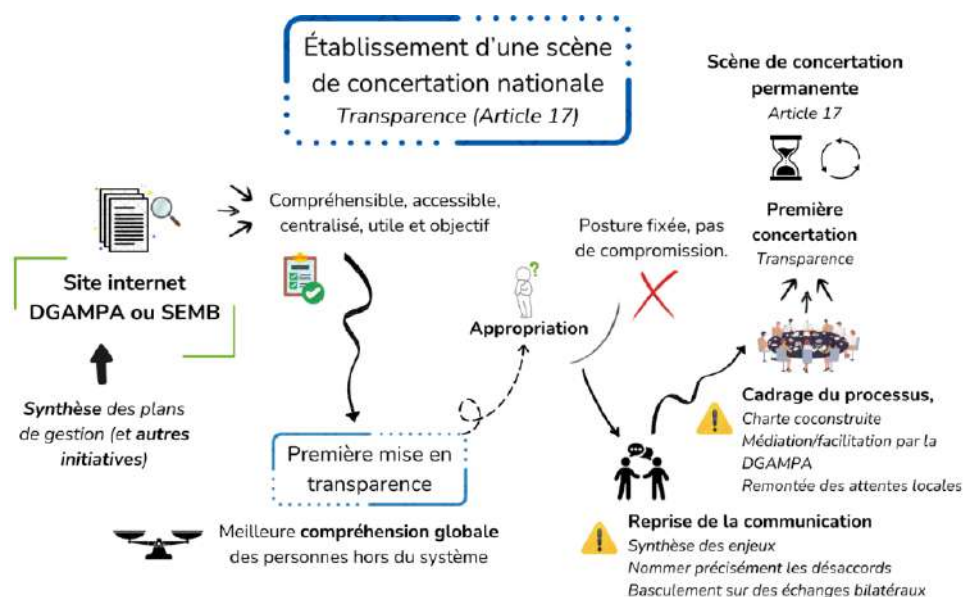


Figure 10. Schéma-bilan du modèle proposé d'établissement d'une scène de concertation

Conclusion

L'élaboration de la synthèse des plans de gestion a été précédée d'un état des lieux ayant montré que le niveau d'information contenu dans les plans de gestion ne permettait pas de satisfaire systématiquement toutes les exigences du CRPM, dont l'indication des « Modalités utilisées dans la répartition ». À ce titre, il a été recommandé que le NIM contenu dans ces plans soit augmenté en priorité, et que les OP puissent décrire et expliquer leur fonctionnement, à travers l'exemple de la définition des modalités de gestion. Ce faisant, l'outil Plans de gestion des OP, qui aide actuellement le BGR dans le cadre du suivi de l'établissement des mesures de gestion et des consommations de sous-quota, pourrait évoluer de manière à devenir également un outil de mise en transparence, facilitant la compréhension des parties prenantes extérieures au système, voire leur implication. Il est à noter qu'un consensus s'est établi sur une diffusion quasi-totale des informations contenues dans les plans de gestion, mais avec une présentation différente, qui permette à la fois le respect du secret des affaires et une meilleure transparence.

Des critiques formulées à l'égard des plans de gestion ont été prises en compte, et une proposition de meilleure articulation avec un autre outil mobilisé dans la gestion des pêches, le rapport capacité, a été proposée. Du reste, les plans de gestion pourraient être utilisés par les OP afin qu'elles justifient de l'attribution objective des possibilités de pêche qui leur seront allouées selon les modalités actuellement définies par le GT DAP.

Enquêter parmi une telle variété d'acteurs s'est avéré extrêmement enrichissant, tant des points de vue différents ont pu être collectés, que ce soit entre les différents EM, ou entre les différentes parties prenantes françaises. Le plus marquant aura sans doute été d'entendre de la bouche d'interlocuteurs et interlocutrices si variés des consensus et des points de ralliement parfois cruciaux, dont en premier lieu, la nécessité de rétablir de la confiance et de la communication. Une définition collective de la notion de transparence a été proposée, de même que des attentes et des perceptions des attentes communes. De la même manière que pour les plans de gestion, il a été proposé qu'une augmentation du NIM contenu dans le CRPM (et en particulier, des articles R921-35 à 51) et dans les arrêtés de répartition ait lieu.

Le fait que les professionnels eux-mêmes n'aient pas été entretenus constitue une limite importante dans cette étude, notamment dans l'analyse des perceptions des attentes de la

profession, qui a pu par ailleurs être conduite sur les différences entre les attentes des ONG en matière de transparence et les perceptions de ces attentes. Si un regard critique supplémentaire était porté, il pourrait pointer le fait qu'aucun élu local n'a été rencontré, car ce type d'acteurs aurait pu incarner le point de vue sociétal local.

Interroger les différents EM, parmi ceux qui ont finalement pu être rencontrés, a permis d'observer des difficultés communes vis-à-vis de l'application de l'article 17, dans des systèmes d'attribution des possibilités de pêche aussi dissemblables que les systèmes irlandais et suédois. L'étude de leurs récentes évolutions a montré que ce sujet pouvait mêler arbitrages politiques et réflexions techniques, et à quel point il était systémique. Dans ces deux EM, des initiatives de concertation ont permis de dénouer certaines situations, en jouant notamment sur la représentativité des organisations professionnelles. En France d'ailleurs, on sent que cette représentativité est parfois remise en cause, mais la diversité des professionnels qui les composent pourrait être vue comme un gage d'objectivité et devrait être mise en avant. Peut-être que certaines initiatives, comme le renforcement du rôle des services de l'État au niveau local dans l'accompagnement de ces structures, pourraient permettre de consolider cette image auprès de toutes les parties.

À travers la proposition d'ouverture d'un site Internet dédié à la gestion de la ressource halieutique par la DGAMPA, il a été possible de voir dans quelle mesure des coopérations avec les homologues européens pourraient être profitables et devraient être établies. Par conséquent, il est regrettable de n'avoir pu rencontrer davantage d'EM, étant donné la masse d'informations qui aurait pu être collectée. Il est probable que le calendrier n'ait pas joué favorablement, les EM ayant été contactés à la mi-mai puis relancés à la mi-juin.

Enfin, une ébauche de stratégie visant à organiser la concertation des différentes parties prenantes rencontrées (organisation professionnelles, scientifiques, ONG, services de l'État), qui s'est largement appuyée sur leurs attentes, leurs idées et leurs perceptions, a été proposée. Durant les entretiens, le sujet de la confiance mutuelle était un point crucial. Il semble que l'acceptabilité de la mise en transparence dépendra du niveau de confiance, aussi bien que le niveau de confiance dépendra du niveau de transparence. Par extension, la propension qu'aura l'administration à mettre en œuvre l'article 17, qui sera directement liée au niveau de mise en transparence, dépendra de la capacité qu'auront les parties prenantes à se rassembler et à communiquer. Pourtant, comme l'a souligné le CSTEP dans son rapport 23-17, le temps long nécessaire à l'émergence d'accords entre toutes les parties prenantes est « l'inertie institutionnelle »⁸⁶ qui freine l'évolution des systèmes vers une plus grande durabilité.

En conséquence, il convenait de proposer une liste de recommandations ou de « conditions nécessaire » à l'établissement d'une scène de concertation efficace. Restaurer la communication par des échanges bilatéraux, favoriser l'appropriation des parties prenantes par l'amélioration de leur compréhension via la transmission d'informations centralisées, affirmer le positionnement de médiateur de l'administration, faciliter la remontée des attentes des acteurs locaux, établir une charte de concertation ... Bien sûr, toutes ces propositions dépendront de la capacité individuelle qu'auront les parties prenantes à favoriser le compromis et à s'approprier les sujets objectivement. Par exemple, la médiatisation de certains acteurs, qui fait partie des conditions externes déjà évoquées, pourrait entraver le déroulement du processus et il conviendra d'identifier au préalable ce type de risques.

⁸⁶ Cf. **Introduction**, le CSTEP citant : « need for agreement amongst a large number of interdependent decision-makers has been an obstacle to required reform » (Gezelius et al., 2010, p. 472)

Références bibliographiques

- Baba, S., Raufflet, E., 2015.** L'acceptabilité sociale : une notion en consolidation. *Manag. Int. Int. Manag. Gestion Int.* 19, 98–114. <https://doi.org/10.7202/1043005ar>
- Beuret et al., 2024.** Diagnostic territorial du parc éolien en mer de Dieppe - Le Tréport.
- Cadoret, A., Beuret, J.-E., 2022.** Les conflits, freins et leviers pour l'ancrage territorial des aires marines protégées : une analyse comparative internationale. *Ann. Géographie* 746, 32–60. <https://doi.org/10.3917/ag.746.0032>
- Cadoret, A., Beuret, J.-E., 2016.** Aire Marine Protégée, intérêt général environnemental et territoire, un rendez-vous manqué ? Le cas de Mayotte. *Vertigo - Rev. Électronique En Sci. Environ.* <https://doi.org/10.4000/vertigo.17173>
- Charte de l'environnement de 2004** | Conseil constitutionnel [WWW Document], 2004. URL <https://www.conseil-constitutionnel.fr/le-bloc-de-constitutionnalite/charte-de-l-environnement-de-2004> (accessed 4.19.24).
- Code rural et de la pêche maritime, 2024.** Livre IX : Pêche maritime et aquaculture marine (Articles D911-1 à R958-34) - Légifrance [WWW Document]. URL https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000006071367/LEGISCTA000029977451/#LEGISCTA000029979785 (accessed 3.20.24).
- Commission européenne, O. et pêcheries, n.d.** ICES fishing areas in FAO fishing areas 27 (Northeast Atlantic) and 37 (Mediterranean Sea). [WWW Document]. URL https://oceans-and-fisheries.ec.europa.eu/system/files/2016-09/fishing_areas_fr.pdf (accessed 3.26.24).
- Department of Agriculture, Food and the Marine, 2023.** McConalogue provides certainty on Herring Quota in Area 6A South to non-ringfenced Inshore vessels [WWW Document]. URL <https://www.gov.ie/en/press-release/1311e-mcconalogue-provides-certainty-on-herring-quota-in-area-6a-south-to-non-ringfenced-inshore-vessels/> (accessed 7.31.24).
- Durable, P.B., 2023.** Notre rôle [WWW Document]. Plan Bâtim. Durable. URL <https://www.planbatimentdurable.developpement-durable.gouv.fr/notre-role-a1624.html> (accessed 4.24.24).
- E-0139/2008(ASW) | Parlement européen** [WWW Document], n.d. URL https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-6-2008-0139-ASW_EN.html (accessed 7.19.24).
- Etzioni, A., 2010.** Is Transparency the Best Disinfectant? *J. Polit. Philos.* 18, 389–404. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9760.2010.00366.x>
- Grimmelikhuijsen, S., 2012.** Relier transparence, connaissances et confiance des citoyens dans l'État : expérience. *Rev. Int. Sci. Adm.* 78, 55–78. <https://doi.org/10.3917/risa.781.0055>
- Guyader, O. Metz, S., Morin, L., Macher, C., Lagière, C., Merzéreaud, M., Le Grand, C., 2013.** Système de gestion des quotas de pêche en France et rôles des Organisations de producteurs : Enquête et synthèse réalisées en 2011 - 2012, Rapport AMURE-Ifremer-OD, 103 p. Janvier 2013.
- Ifremer, 2017.** Glossaire [WWW Document]. Pour Une Pêche Durable. URL <https://peche.ifremer.fr/Glossaire> (accessed 6.24.24).
- Inspection générale des finances.** « Les quotas de pêche individuels transférables : analyse et propositions de modernisation du système français de gestion des quotas de pêche », 2012. <https://www.igf.finances.gouv.fr/igf/accueil/nos-activites/rapports-de-missions/liste-de-tous-les-rapports-de-mi/les-quotas-de-peche-individuels.html>.
- Larabi, Z., Guyader, O., Macher, C., Daurès, F., 2013.** Quota management in a context of non-transferability of fishing rights: The French case study. *Ocean Coast. Manag.* 84, 13–22. <https://doi.org/10.1016/j.ocecoaman.2013.07.001>
- Larousse, É., n.d.** Définitions : transparence - Dictionnaire de français Larousse [WWW Document]. URL <https://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/transparence/79194> (accessed 5.3.24).
- LOI n° 2009-967** du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement (1), 2009. , 2009-967.

- Loudiyi, S., 2008.** Le SCoT, instrument de gouvernance territoriale ? La conduite locale de la concertation dans le Pays du Grand Clermont. *Noréis Environ. Aménage. Société* 37–56. <https://doi.org/10.4000/noréis.2615>
- Maisetti, N., Halbert, L., 2018.** L'action publique environnementale et le New Public Management en régime de croisière. *Pô Sud* 48, 57–72. <https://doi.org/10.3917/psud.048.0057>
- Merayo, E., Nielsen, R., Hoff, A., Nielsen, M., 2018.** Are individual transferable quotas an adequate solution to overfishing and overcapacity? Evidence from Danish fisheries. *Mar. Policy* 87, 167–176. <https://doi.org/10.1016/j.marpol.2017.08.032>
- Prieur, M., 1999.** La Convention d'Aarhus, instrument universel de la démocratie environnementale. *Rev. Jurid. Environ.* 24, 9–29. <https://doi.org/10.3406/rjenv.1999.3592>
- Stage, J., Christiernsson, A., Söderholm, P., 2016.** The economics of the Swedish individual transferable quota system: Experiences and policy implications. *Mar. Policy* 66, 15–20. <https://doi.org/10.1016/j.marpol.2016.01.001>
- Titre V : De la protection du secret des affaires (Articles L151-1 à L154-1) - Légifrance** [WWW Document], n.d. URL https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000005634379/LEGISCTA000037266547/#LEGISCTA000037266547 (accessed 5.3.24).
- Union européenne, 2019.** Règlement (UE) 2019/1022 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 établissant un plan pluriannuel pour les pêcheries exploitant des stocks démersaux en Méditerranée occidentale et modifiant le règlement (UE) n° 508/2014, OJ L.
- Union européenne, 2016.** Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016, OJ L.
- Union européenne, 2013.** Règlement (UE) n° 1380/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013 relatif à la politique commune de la pêche, modifiant les règlements (CE) n° 1954/2003 et (CE) n° 1224/2009 du Conseil et abrogeant les règlements (CE) n° 2371/2002 et (CE) n° 639/2004 du Conseil et la décision 2004/585/CE du Conseil, OJ L.
- Union européenne, 2013.** Règlement (UE) n° 1379/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013 portant organisation commune des marchés dans le secteur des produits de la pêche et de l'aquaculture, modifiant les règlements (CE) n° 1184/2006 et (CE) n° 1224/2009 du Conseil et abrogeant le règlement (CE) n° 104/2000 du Conseil, 2013., OJ L.
- Union européenne, 2009.** Règlement (CE) n° 1224/2009 du Conseil du 20 novembre 2009 instituant un régime communautaire de contrôle afin d'assurer le respect des règles de la politique commune de la pêche, OJ L.
- Union européenne, 2003.** Directive 2003/4/CE du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2003 concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement, OJ L.
- Union européenne, 2002.** Règlement (CE) n° 2371/2002 du Conseil du 20 décembre 2002 relatif à la conservation et à l'exploitation durable des ressources halieutiques dans le cadre de la politique commune de la pêche [WWW Document]. URL <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX%3A32009R1224> (accessed 4.18.24).
- Union européenne, 2023.** « Règlement (UE) 2023/194 du Conseil du 30 janvier 2023 établissant, pour 2023, les possibilités de pêche pour certains stocks halieutiques, applicables dans les eaux de l'Union et, pour les navires de pêche de l'Union, dans certaines eaux n'appartenant pas à l'Union, et établissant, pour 2023 et 2024, de telles possibilités de pêche pour certains stocks de poissons d'eau profonde ». 2023. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=celex%3A32023R0194>.
- van Hoof, L., Goti, L., Tardy Martorell, M., Guillen, J., 2023.** Scientific, Technical and Economic Committee for Fisheries (STECF) – Social Data in Fisheries (STECF-23-17) [WWW Document]. URL <https://stecf.jrc.ec.europa.eu/documents/43805/72190453/STECF+23-17+-+Social+Data.pdf/8eec15c4-5d23-4b10-b4c3-ecab442f3bbf> (accessed 4.9.24).

Annexe

Annexe 1. Planning des entretiens directifs avec les OP

	Jeudi 7	Vendredi 8	Lundi 11	Mardi 12	Mercredi 13	Jeudi 14	Vendredi 15
9h-10h							
10h-11h			Dominique Thomas (CMEMMN)	Michel Goujon (ORTHONGEL)	Julien Lamothe (FROM Sud-Ouest)		Perrine Cuvilliers (OP du Sud)
10h30-11h30						Christian Cloutour (OPPAN)	
11h30-12h30						Eric Renaud (OP La Cotinière)	
13h-14h							
14h-15h			Alexandre Girard (OP Vendée)	Franck Le Barzic (COBRENORD)	Clara Hénissart (OP du Levant)	David Milly (PDA)	
15h-16h							
16h-17h			Bertrand Wendling (SATHOAN) Par téléphone		Thierry Guigue (PDB)	Delphine Roncin (FROM Nord)	
17h-18h							Semaine suivante: OP Estuaires

<u>Guide d'entretien</u> Transparence dans la gestion des possibilités de pêche
Questions
<u>Introduction : Présentations & contextualisation du stage.</u> Rappel synthétique du système de gestion des possibilités de pêche (répartition nationale, gestion des OP/hors OP).
<u>Question d'entrée :</u> Qu'est-ce que la transparence, selon vous ? Appliquée aux données détenues par les pouvoirs publics ?
Axe 1 : Transparence du système d'attribution des possibilités de pêche en France
Selon vous, dans quelle mesure ce système est-il transparent ? Sous-question : • En quoi les outils actuellement mobilisés (arrêtés de répartition notamment) contribuent-ils à la transparence ? Dans quelle mesure la codification des processus de prise de décision et des modalités de gouvernance (dans le Code rural et de la pêche maritime notamment) participe-t-elle à la mise en transparence ? Sous-question : • En quoi la conformité réglementaire est-elle un gage de transparence ?
Axe 2 : Impacts d'une augmentation de la transparence du système
Selon vous, quels effets pourrait avoir la mise en transparence des données liées à la gestion des possibilités de pêche en France ? Sous-questions : • Qui pourrait être impacté ? • Quels effets cela pourrait avoir ? Ex : Sur les modalités de gestion ? Sur les pratiques ? Dans quelle mesure la réglementation actuelle est-elle suffisante pour encadrer la mise en transparence des données ?
Axe 3 : Attentes de la société, positionnement des interlocuteurs, solutions envisagées
Quelle transparence attendez-vous dans la gestion des pêches ? Sous-question : • Quel degré de transparence ? • Quel champ d'application (qui est soumis à la transparence) ? Selon vous, quel degré de transparence est attendu par la société ?

Sous-questions : • Par les ONG ? • Par les professionnels ? • Par l'administration ? Présentation de la trame de la synthèse des plans de gestion Dans quelle mesure ce projet de synthèse participe-t-il à la mise en transparence de la gestion des possibilités de pêches ? Sous-questions : • Quels avantages/inconvénients voyez-vous dans une présentation plus synthétique de l'information ? • Dans quelle mesure la dimension pédagogique influe-t-elle sur la transparence ?
Quelles adaptations du système d'attribution des possibilités de pêche sont susceptibles d'améliorer sa transparence ? Sous-questions : • Quels en seraient les avantages et inconvénients ? • À quelles conditions ? Dans quelle mesure réunir des parties prenantes autour d'une table pourrait-il à la fois améliorer la transparence de la gestion des possibilités de pêche et être constructif ? Sous-question : • À quelles conditions ?
Axe 4 : Acceptabilité sociale des évolutions envisagées
Question finale : Selon vous, dans quelle mesure la mise en transparence de la gestion des possibilités de pêche et les évolutions/solutions que vous avez évoquées peuvent-elles être acceptées par les différentes parties prenantes ? Quels sont les moteurs de l'acceptabilité ?

Survey on Regulation (UE) no 1380/2013 Article 17	
Questions	Objectives (type of data)
Introduction: Presentation and context of the study	
Axis 1: Comparison between the French system and the Member State's current system for allocating fishing opportunities	
What are the main characteristics of the MS system? Sub-questions: • Regarding the allocation process (single allocation, individual	Points of comparison with the French system Open question - entry

transferable quotas (ITQ), collective management – sub quotas from the POs...)? • Regarding the type of operators involved, in the allocation process and/or discussions (POs, local authorities, NGOs...)? • Regarding the criteria used for the allocation (historical catch records, employment, fishing gears...)? To what extent has the <i>MS</i> system evolved over the last few decades? Sub-questions: • What are the historical factors involved? • Are there any new operators and why? What are their roles? • In your opinion, what are the benefits of these evolutions? Their side effects?	<i>Make links between historical/structural factors and the MS system</i> <i>Comparing with the French context</i>
Axis 2: Article 17 of the CFP: implementation, impacts and solutions	
(Reminder on Article 17's content) To what extent is Article 17 being implemented in <i>MS</i>? Sub-questions: • In your opinion, what factors are likely to facilitate or hinder this process? • What is the chosen scope? <i>According to the MS surveyed:</i> How is the use of historical catch records as an allocation criterion perceived? Sub-questions: • To what extent is it being questioned? By whom? • In your opinion, to what extent does it comply with Article 17? Is the implementation of Article 17 the subject of an ongoing work in <i>MS</i>? → If so, what would be the key factors in defining a new criterion for allocating fishing opportunities? Sub-questions: • What are the main targets?	<i>Characterising its degree of application</i> <i>Positioning the different MS</i> <i>Identifying incentives/deadlock points</i> <i>Defining the scope</i> <i>Focus on the historical catch records criterion</i> <i>Positioning the different MS</i> <i>Identify the framework in MS</i> <i>Determining success criteria</i>

• Can its application be controlled? • Can its effectiveness be assessed? According to you, what impacts could have Article 17 implementation in MS? Sub-questions: • Benefits/side effects in social terms? • In economic terms? • In environmental terms?	<i>Perceptions of opportunities/threats</i> <i>Organized by environmental, economic and social dimensions</i>
Axis 3: Focus on transparency in fisheries management	
Reminder: Article 17 implies transparency In your opinion, at what level transparency applies (to the State, to the operators mentioned, to the fishermen themselves)? What is your scope? Sub-question: • In each case, what type of tool are and could be used? To what extent has transparency in the allocation of fishing opportunities evolved in MS? Sub-question: • How? What are the triggers? • What elements are likely to facilitate or hinder this process?	<i>Positioning the different MS</i> <i>Defining the scope</i> <i>Identifying specific tools</i> <i>Assessing changes in transparency in MS</i> <i>Identifying factors of evolution, solutions and deadlock points</i>
Axis 4: Social acceptability	
Final question: In your opinion, to what extent can the developments/solutions you have mentioned be accepted by the profession? By NGOs? By the public?	<i>Assessing social acceptability</i>

Annexe 3. Tableau des résultats obtenus lors des entretiens directifs avec les 14 OP rencontrées sur l'élaboration de la version 2 de la synthèse des plans de gestion 2023

OP (Anonymisé)							
Adéquation synthèse avec contenu PDG	OK	OK	OK, a renvoyé les tableaux complétés. Point de vigilance sur le III de la synthèse. À élaborer et prévoir un retour par OP ; méfiance notamment sur la réserve formée avant 2025. Souhaite une possibilité d'expliquer la mesure de gestion.	OK. Va renvoyer des tableaux complétés.	Ok.	La gestion est privée à XXXX, ne comprend pas que l'on doive transmettre la donnée. "Les plans de gestion ne servent à rien".	OK. Commentaire sur le fait qu'ils n'ont jamais eu de retour sur le PDG. Ne savait pas si c'était exploité à la DGAMPA
Introduction	Pour l'introduction, différentes mises en garde ex: typologie des stock ou ex: gestion collective sans contrainte jusqu'au cas des sous-quotas répartis avec système d'allocations. La diversité de stocks justifie la diversité des mesures.			Carte des zones CIEM, diversité des flottilles, explications sur la taille des navires.	Indiquer une typologie des stocks en préambule		
Respect secret affaires/vie privée	Bien vérifier la question du nombre d'entreprises avec CADA: +/- 3 entreprises ? + sujet des entreprises liées	OK	OK	OK	OK. Attention, limite à la méthode: lieu noir, une entreprise qui a plus de 5 bateaux mais tous de la même entreprise --> confidentialité ?	Pas OK, l'OP n'est pas un établissement public. Pas de diffusion des décisions.	Contre les valeurs numériques pour les mesures.
D'accord pour compléter la donnée	Oui		Oui	Oui	Oui		Oui
Risque de mauvaise interprétation de la part du grand public	Oui, donc il faut expliquer la répartition si l'on indique des fourchettes numériques.	Risque important. Donner trop de détail c'est tendre le bâton pour se faire battre. Adaptation pour les synthèses futures en fonction des réactions.	Risque important, même au sein de la profession, sur les fourchettes d'allocation mais l'absence d'information n'est pas bonne.	Oui. Risque par rapport aux sous-consommations, pourquoi ne pas transférer aux petits artisans ? Craint que des OP se servent du PDG pour réclamer du sous-quota.	Oui, compréhension difficile de la typologie des stocks: ex: baudroie de XXXX consommée à 90% sans besoin de gestion renforcée et sole du golfe consommée à 90% au prix de limitations strictes et d'un suivi rigoureux.	"Ce n'est plus des halieutes qu'il nous faudra demain, mais des juristes". On perd de vue l'essentiel :	Risque lié à l'absence de donnée "ne rien mettre, c'est mauvais".
Dans le détail:							
Si pas de mesure de gestion: laisser vide ou indiquer par ex gestion collective/suivi consos ?	Indiquer "Pas de mesure de gestion pour ce stock, suivi des consommations".	Il y a toujours un suivi conso même sans mesure de gestion. A indiquer dans un paragraphe dédié ?	Renvoie un tableau complété où les mesures en "gestion collective" sont indiquées, avec les différents suivis.	Indiquer "gestion collective".	Indiquer gestion collective et suivi.		Spécifier "gestion collective" est important.

Ajouter une ligne pour que l'OP puisse préciser ou justifier la mesure, voire expliquer les écarts observés avec les prévisions ?	Oui. "Difficultés ou situations rencontrées".	C'est risqué. Exemple du maquereau: limitation des petites tailles, mais du coup rejets ? Attaqués sur l'OD ?	Totalement pour, voir un paragraphe en parallèle. Dans le tableau 1: "Analyses/Commentaires sur les écarts observés".		Oui, gros manque de synthèse dans le tableau 1. Il faut une ligne "Commentaire/Analyse des écarts".		À faire par la DGAMPA dans des paragraphes de la synthèse.
Intérêt de l'information de saisonnalité ? Pour prévisions de prix moyens et consommation ?	Indiquer des prix/consommations moyens annuels, pas mensuels (n'a pas de pense, n'est pas pondéré par la production). Peut être intéressant d'indiquer "Pic de production" "Pic de prix". Ligne "Calendrier prévisionnel".	Pour l'indication de la saisonnalité de la pêche, information inutile en l'état. Pourrait être intéressant pour le grand public.	Méfiance sur l'interprétation du grand public. Parler plutôt de "Pic de production" et "Pic de prix", car saison sonne trop fruits & légumes, nourrit des raccourcis terrestres erronés. Indiquer un prix moyen et une consommation annuels, puis éventuellement détailler dans un "Détail du prévisionnel".	Oui, car des mesures qui sont liées au marché.	La saisonnalité sera difficile à appréhender pour le grand public, mauvaise idée. Partir sur une ligne consommation prévisionnelle annuelle / prix moyen annuel attendu. Puis rajouter une ligne "Détail du calendrier prévisionnel" avec "Pic de production en ..." ou "Pic de prix en ...".	Le marché est incontrôlable quoi qu'il arrive.	Important par rapport au grand public. En revanche, de nombreuses limites aux tentatives de prévision des prix et des consos, liées à l'aléa (marché, campagnes de pêche...). Mais est disposé à le faire.
Faire figurer des fourchettes numériques pour les allocations/répartitions ?	Oui, mais les expliquer.	Plutôt contre. Fourchettes évoluant au cours de l'année, pas représentatif.	Expliquer l'allocation et la mesure, mais ne pas mettre de chiffre. Sujet interne à la profession.	OK	Oui, ne pose pas de problème.		Ne souhaite pas rentrer dans les chiffres avec les ONG.
Critères standards pour le dénombrement des navires dans la flotte ? Mettre tous les navires concernés par la mesure ? <u>Ou bien</u> seulement ceux qui pêchent plus de x kg ?	Ok pour que l'OP indiquer son critère de dénombrement.	L'OP indique les navires pouvant potentiellement capturer un stock, adapté aux pêcheries mixtes. Affiche moins certains navires.	Difficile pour les côtiers polyvalents. Ce sont les navires qui peuvent potentiellement capturer qui sont dénombrés.	L'OP doit indiquer son critère de dénombrement.	Pas évident, "On est pas Mme Irma".		Préfère rester sur un critère général, navires pouvant potentiellement pêcher.
Sur l'évolution des mesures de gestion au cours d'une année et le fait de capturer un instant.	Propose pour le futur d'indiquer mesure initiale, mesure au moment du PDG	D'un côté on remet pas en cause la gestion en cours d'année, mais ex du maquereau où on lache tout à la fin si sous-consommé.	Effectivement, le préciser. "Mesure évoluant en cours d'année" ?	Pour comprendre le résultat, il faut regarder l'ensemble de l'année de gestion. Ok pour un truc mesure initiale/mesure PDG actuelle.	Il faut indiquer s'il y a eu une évolution des mesures (ex: dorade rose).		C'est un fait; peut-être spécifier mesure évolutive.
Sur le champ lexical employé		Quota et allocation individuel, c'est lié à un critère d'antériorités. Répartition individuelle, cela entend des critères plus larges et moins fixés (socio-éco, environnementaux).	Parle d'allocation individuelle. Différent de limitation (si l'on somme les limitations, on arriverait à un résultat supérieur au sous-quota de l'OP).	Bien différencier limitation d'allocation. Quota similaire à allocation.	Allocation individuelle (surtout pas quota). Bien expliciter "section".		Quota individuel cela rime trop avec antériorités. Allocation individuelle est égal à répartition individuelle.

OP (Anonymisé)							
Adéquation synthèse avec contenu PDG	OK, va transmettre les informations.manquantes.	Il manque les quotas d'effort de pêche. A renvoyé la donnée pour les bilans de flotte.	Il manquait les quotas d'effort par engin. A part ça, bon accueil de l'exercice qui permettra un recadrage de l'exercice. Permet de clarifier la gestion des pêches en Méd.		OK. Le travail est intéressant en ce qu'il permet de comparer la gestion entre les OP. Reboucler consommations 2022 finales. Bien indiquer les échanges !	OK. Préférerait que les stocks de thon soient inclus dans le même tableau que les autres.	OK
Introduction			Souligne l'importance de montrer que "La Méditerranée n'est pas un territoire sur lequel rien a été fait en termes de gestion".		Importance d'une introduction. Bien indiquer que les mesures de gestion sont approuvées par des Décisions du CA de l'OP.		
Respect secret affaires/vie privée	OK		OK			OK	OK
D'accord pour compléter la donnée	Oui	Oui	Oui			Oui	Oui
Risque de mauvaise interprétation de la part du grand public			Voit le projet comme une opportunité.		Risque présent,	C'est important d'être transparent et de mettre avant ce qui est fait pour minimiser l'impact sur les petits métiers.	Fort. On ne peut pas interpréter le résultat d'une année de gestion sans une vision chronologique de la cinétique globale de l'année. Par exemple, sur les sous-consommations, risque d'interprétations du type: pourquoi ne pas le transférer à des pêcheurs artisans hors OP ?
Dans le détail:							
Si pas de mesure de gestion: laisser vide ou indiquer par ex gestion collective/suivi consos ?	Pense que c'est intéressant de le préciser pour les OP concernées.		A complété les données pour les stocks concernés.		Indiquer gestion collective.		Indiquer "Pas de mesure de gestion. Suivi des consommations"
Ajouter une ligne pour que l'OP puisse préciser ou justifier la mesure, voire expliquer les écarts observés avec les prévisions ?			Pour un paragraphe par OP expliquant les forces/faiblesses rencontrées par l'OP sur l'année de gestion.		Faire des reports avec astérisque		

Intérêt de l'information de saisonnalité ? Pour prévisions de prix moyens et consommation ?	Intéressant pour le grand public. Peut fournir les informations de prix moyens. Pour les consommations, chaque adérent est libre de consommer son quota.		Très difficile de prévoir la saisonnalité. Aucune prévision d'apports et aucune vision d'amont sur le marché, la donnée étant très incomplète. Pense être incapable de livrer l'information de prix moyen. Peut le faire pour les consommations prévisionnelles mais varient beaucoup en fonction des années.		Contre l'information de prix, le marché est beaucoup trop instable. Pensait que le marché allait s'effondrer avec la fermeture du Golfe mais il était super haut.	Oui, OK. Une saisonnalité pour les bancs de gros. Un peu gênant de diffuser les prix moyens, étant donné le lien avec la CA, plus par rapport à la rémunération à la part des équipages. Mais accepterait.	
Faire figurer des fourchettes numériques pour les allocations/répartitions ?	OK					Ne concerne pas vraiment XXXX: la répartition est faite entre les XX armements.	Ne sait pas si on doit le faire. D'accord pour dire que si on le fait, il faut des éléments d'explication.
Critères standards pour le dénombrement des navires dans la flotte ? Mettre tous les navires concernés par la mesure ? <u>Ou bien</u> seulement ceux qui pêchent plus de x kg ?			Les navires ayant leur autorisation/licence en début d'année. Varie en cours d'année si le navire annonce sortie de la pêche.		Parfois selon AEP, parfois limite de tonnage.	Navires actifs.	Difficile. L'OP a une information donnée par l'armateur au moment de l'adhésion qui peut être rapidement caduque. Peut se baser sur les productions.
Sur l'évolution des mesures de gestion au cours d'une année et le fait de capturer un instant.		Ok pour indiquer l'évolution des mesures en cours d'année: mesure initiale, mesure actuelle.	Intéressant de faire figurer cette information. Sur BFT/SWO on peut passer d'un régime d'allocation à une mutualisation en cours d'année.			Suivi de consommation avec différents degrés de renforcement, donc l'indiquer.	Il faut avoir un point de vigilance fort là-dessus. Mise en garde nécessaire dans l'introduction. On ne comprend l'année de gestion qu'avec un calendrier fin en tête.
Sur le champ lexical employé	Allocation individuelle = répartition individuelle						Très important. Bien différencier une gestion avec "quota" (chacun obtient strictement la part qu'il a amené) d'une "gestion collective" où chacun obtient une part du "pot commun" de l'OP.

Annexe 4. Trame de la synthèse des plans de gestion

Projet de synthèse des plans de gestion 2023

Introduction

La gestion des possibilités de pêche

⁸⁷La politique commune des pêches (PCP) européenne a pour objectif la conservation et l'exploitation durable des ressources halieutiques par les États membres (EM). Elle fixe les conditions d'établissement des mesures encadrant l'accès à la ressource et aux pêcheries en cherchant à garantir l'équité et l'amélioration de la qualité de vie et du travail, veiller à la traçabilité des produits jusqu'au consommateur et sécuriser l'approvisionnement alimentaire. Cela comprend la lutte contre la pêche illicite, non déclarée et non réglementée (INN).

La PCP définit notamment les modalités d'affectation des possibilités de pêche, ⁸⁸c'est-à-dire des droits de pêche quantifiés, exprimés en termes de captures et/ou d'effort de pêche (produit de la capacité et de l'activité d'un navire).

Les (sous-)quotas de captures

Les totaux admissibles de captures (TAC) définissent le montant maximal de captures pouvant être réalisé sur un stock ou un groupe de stocks donné sur une année de gestion. La fixation d'un TAC s'appuie sur les recommandations d'organismes scientifiques officiels, comme le Conseil international pour l'exploration de la mer (CIEM). Lorsque des stocks sont partagés avec des États tiers ou hors des eaux de l'UE, le Conseil donne mandat à la Commission européenne qui se constitue partie contractante des accords multilatéraux mis en place, conduisant à la fixation du TAC de l'UE. Par ailleurs, la Commission fait une proposition pour les stocks autonomes de l'UE.

Chaque année, lors du conseil des ministres, les TAC sont répartis entre les EM selon la clé de « stabilité relative », basée sur les historiques de captures de chaque EM sur une période de référence variable en fonction du stock concerné. Le principe de stabilité relative vise à maintenir les équilibres entre les EM et à offrir aux professionnels une certaine visibilité sur leurs perspectives de captures.

La PCP confie aux EM la responsabilité subsidiaire de procéder à la gestion de ces quotas et donc de choisir le système de répartition des quotas entre opérateurs. ⁸⁹Ainsi, chaque année, la majorité des quotas alloués à la France est répartie en sous-quotas entre les organisations de producteurs (OP), les groupements de navires (GDN) et les navires n'adhérant ni à une OP ni à un GDN. Les règles de répartition sont définies dans le livre IX du code rural et de la pêche maritime. Elles s'appuient sur différents critères que sont les antériorités des producteurs, l'orientation du marché et les équilibres socio-économiques.

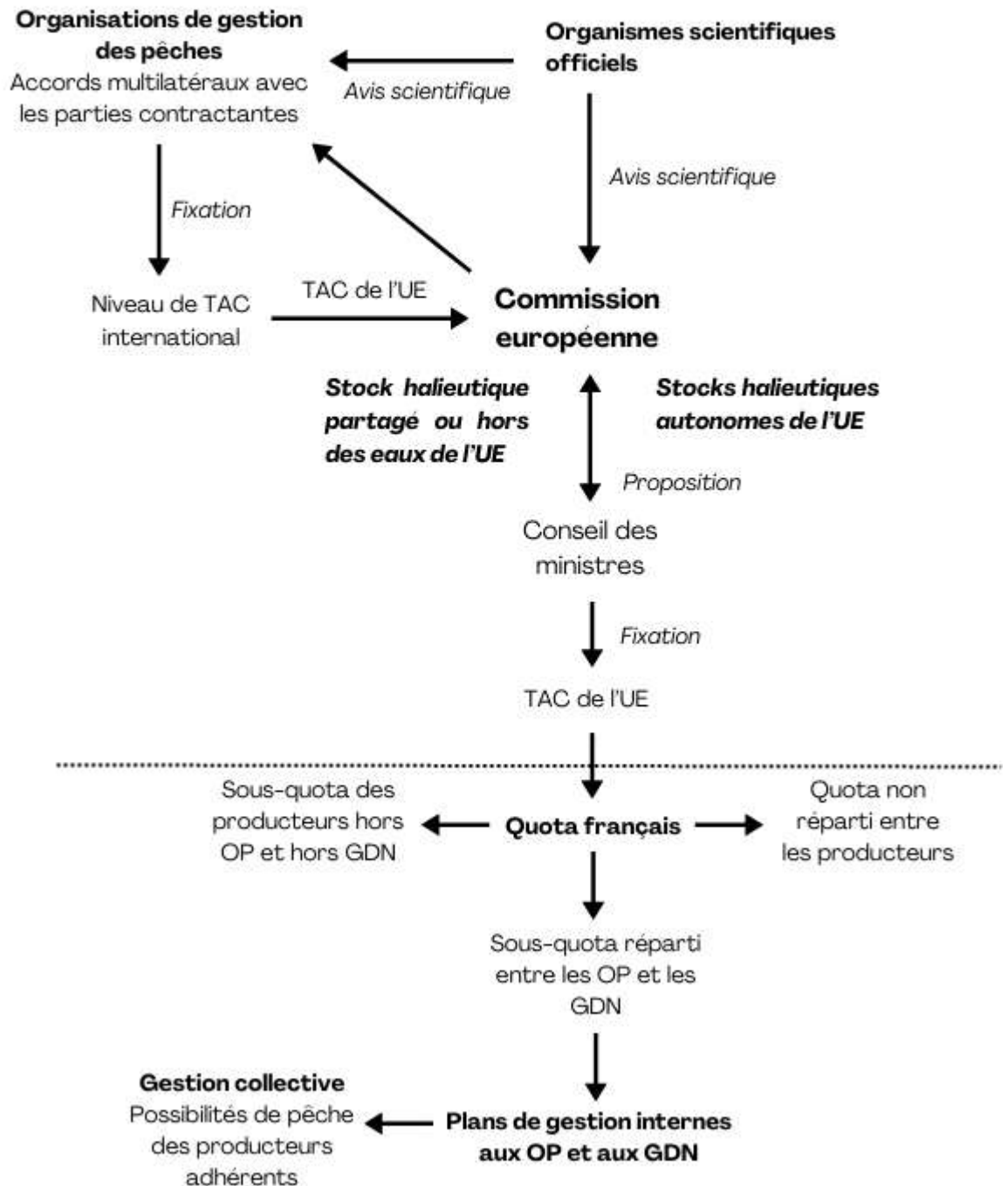
⁸⁷ (Union européenne, 2013)

⁸⁸ (Union européenne, 2009)

⁸⁹ (Code rural et de la pêche maritime, 2024)

Selon l'article R. 921-61 et l'arrêté du 9 juin 2016, les OP et les GDN établissent un plan de gestion des espèces sensibles et des espèces soumises à l'obligation de débarquement (OD). Ils indiquent les mesures de gestion mises en œuvre pour gérer et ne pas dépasser les sous-quotas qui leur sont alloués, validées par leur conseil d'administration. Ces documents sont alors transmis à la Direction générale des affaires maritimes, de la pêche et de l'aquaculture (DGAMPA), qui en examine la conformité. Une seconde version du document est amendée en septembre selon l'évolution des mesures en cours d'année. Pour les navires n'adhérant ni à une OP ni à un GDN, l'administration est seule responsable de la gestion et du suivi des consommations des sous-quotas alloués.

L'ensemble de la gestion des (sous-)quotas de captures est présenté dans le schéma synthétique suivant :



Les quotas d'effort de pêche

Les efforts de pêche maximaux sont définis pour chaque groupe d'effort de pêche (unité de gestion de flotte d'un EM). La fixation des efforts de pêche maximaux s'appuie sur les recommandations d'organismes scientifiques. En Méditerranée occidentale, par

exemple, ces mesures sont incluses dans un plan pluriannuel de conservation⁹⁰, qui s'appuie sur les avis scientifiques du Comité scientifique, technique et économique des pêches (CSTEP). Lorsque des pêcheries se trouvent dans des eaux partagées avec des États tiers ou hors des eaux de l'UE, le Conseil donne mandat à la Commission européenne qui se constitue partie contractante des accords multilatéraux mis en place (au sein des organisations internationales traitant de la pêche, par exemple).

Chaque année, le conseil des ministres détermine l'évolution des efforts de pêche maximaux applicable aux EM et pour les différents groupes d'effort. Les quotas correspondants sont alors calculés à partir d'efforts de pêche pris sur une période de référence.

Les EM sont responsables de la gestion de ces quotas d'effort et de la définition des modalités de répartition entre les organisations de producteurs (OP), les groupements de navires (GDN) et les navires n'appartenant ni à une OP ni à un GDN. Les OP et GDN établissent les plans de gestion des quotas d'effort répartis.

Nota Bene : Comme le stipule l'article R. 921-33 du code rural et de la pêche maritime, les règles applicables aux OP sont également applicables aux GDN, et à l'exception de celles fixées à l'article R. 921-61, aux navires n'appartenant ni à un groupement de navires, ni à une organisation de producteurs.

Afin de faciliter la lecture, « OP » désignera par la suite les producteurs adhérant à une OP ou à un GDN et « hors OP » désignera les autres producteurs.

Carte des zones de pêche de l'UE

⁹⁰ (Union européenne, 2019)

- Stabiliser le marché et améliorer la valorisation des produits de la pêche.
- Contribuer à l'élimination de la pêche illicite, non déclarée et non réglementée.

Gestion collective de la ressource et de la capacité

Le principe de la gestion collective, propre au système des OP françaises, promeut un accès équitable aux ressources et aux pêcheries, en générant la flexibilité nécessaire pour optimiser les possibilités de pêche, adapter la capacité de la flotte et sécuriser l'accès à la ressource.

En effet, d'une part, la gestion collective des adhérents et des demandes d'adhésions vise l'adéquation du nombre de producteurs aux niveaux des sous-quotas fixés par la réglementation, garantissant la viabilité socio-économique de la pêche.

D'autre part, la mutualisation des possibilités de pêche ouvre des possibilités de consommation qui ne sont pas dépendantes des antériorités des navires, générant davantage de flexibilité pour les entreprises. Par exemple, le fruit d'un échange entre OP bénéficie au collectif de producteurs et ne dépend pas de leurs antériorités respectives ; il peut d'ailleurs permettre l'exploitation de stocks à des producteurs qui ne disposaient pas d'antériorités pour ces stocks.

Enfin, l'application de décisions collectives permet de rechercher une meilleure valorisation sur le marché, en tenant compte par exemple des fluctuations de production et de prix, liées à la saisonnalité de la pêche.

Diversité des stocks, des flottilles et des mesures de gestion

La pêche française est caractérisée par une grande diversité de stocks exploités et de types de flottilles. Dans l'élaboration de leur plan de gestion, les OP prennent en compte ces spécificités pour optimiser les possibilités de pêche des producteurs. La diversité évoquée se reflète ainsi dans la diversité des mesures de gestion.

Tout d'abord, certains sous-quotas peuvent ne pas être consommés au sein d'une OP, car aucun producteur n'est présent sur la pêcherie. Elle peut alors décider de réaliser un échange afin d'obtenir d'autres sous-quotas. De plus, pour un nombre important de stocks, aucune mesure de gestion particulière n'est requise et mise en œuvre par l'OP, hormis une mesure de gestion collective basée sur un suivi mensuel, hebdomadaire, voire quotidien des consommations. Généralement, le sous-quota n'est alors pas réparti au sein de l'OP ; chaque producteur obtient donc des possibilités de consommation du sous-quota qui ne sont pas fixées. C'est notamment le cas des stocks pour lesquels le niveau du sous-quota alloué est bien supérieur aux capacités de production des adhérents de l'OP. Pour certains sous-quotas de ce type, l'OP peut alors décider de réaliser un échange afin d'obtenir d'autres sous-quotas.

Par ailleurs, de nombreux stocks font l'objet de mesures de gestion particulières lorsqu'une probabilité non nulle de fermeture prématurée voire de dépassement du sous-quota alloué existent. Les enjeux en termes de gestion pour ceux-ci restent modérés. Il peut s'agir de stocks pour lesquels les fluctuations intra et interannuelles de production et de valorisation liées au marché sont importantes. Certains stocks présentent quant à eux des enjeux de gestion plus élevés, au regard de la capacité de production des adhérents

de l'OP, notamment parce qu'ils font l'objet d'une pêche ciblée et sont caractérisés par une saisonnalité élevée ou une forte dépendance des producteurs. Les mesures de gestion définies peuvent conduire à la répartition d'une partie ou de tout le sous-quota concerné, de manière collective (lorsqu'elle s'effectue selon des groupes de navires homogènes) et/ou individualisée. Dans certains cas, une répartition individualisée égalitaire au sein d'un groupe succède à une première répartition collective (allocations individuelles forfaitaires). Les allocations individuelles peuvent également être différentes selon les producteurs d'un même groupe. Des limitations à la marée, hebdomadaires ou encore trimestrielles peuvent également être mises en place, comme d'autres mesures ; des surtaxes (pour prévenir les éventuels dépassements) ou un suivi des captures renforcé. L'OP peut finalement mettre en place un échange, afin d'augmenter le niveau du sous-quota et d'en pérenniser la gestion.

Enfin, quelques stocks présentent des enjeux critiques en termes de gestion, notamment au regard des niveaux initiaux faibles des sous-quotas alloués. L'impossibilité pour l'OP d'éviter des captures sur ces sous-quotas peut conduire à la mise en place d'une interdiction de capture, de débarquement et/ou de commercialisation.

Les flottilles de pêche françaises, quant à elles, se distinguent par leurs caractéristiques (taille des navires, puissance motrice, type d'engin), par les espèces ciblées ou encore par leur rattachement à une zone géographique (port d'attache, zones de pêche privilégiées). Certains stocks sont majoritairement exploités proche des côtes françaises par des flottilles de navires côtiers et de petite taille, d'autres sont majoritairement exploités loin des côtes françaises par des flottilles de navires hauturiers de grande taille et d'autres enfin sont exploités par des flottilles diversifiées. Dans les mesures de gestion, l'objectivation de ces différences permet d'assurer l'articulation des flottilles entre elles et de garantir un accès équitable à la ressource.

De plus, certaines flottilles regroupent des navires ayant une activité homogène et ciblant des espèces bien identifiées, souvent nommés navires spécialisés. À l'inverse, d'autres regroupent des navires pouvant exercer des métiers très variés et sur des pas de temps différents, souvent nommés navires polyvalents. La gestion des sous-quotas qui en découle peut donc avoir attrait à des enjeux et des réalités très différentes au sein même d'une OP. Les mesures de gestion mises en œuvre dans les OP prennent donc en compte cette diversité de flottilles et recherchent une adéquation maximum aux spécificités de leurs adhérents.

Interprétation des résultats des années de gestion

La gestion interne des OP relève à la fois d'une connaissance fine des flottilles de pêche, des stocks concernés, mais également du calendrier prévisionnel de l'année de gestion dans son ensemble (production, marché). La gestion des pêches est synonyme de fluctuations et d'un aléa important. De plus, les différents opérateurs (OP entre elles, OP avec les hors OP) sont en constante relation et il n'est pas rare que la gestion de l'un soit dépendante de la gestion de l'autre. Par ailleurs, les plans de gestion des sous-quotas sont transmis à la DGAMPA avant fin mai et éventuellement amendés fin septembre. Les

mesures de gestions particulières qui y figurent ne relèvent donc que d'une réalité figée et ne reflète pas nécessairement leur évolution perpétuelle en cours d'année de gestion.

Ainsi, l'interprétation du résultat de cette synthèse ne pourrait se faire qu'avec une appréhension d'ensemble de la chronologie de l'année et une connaissance globale des enjeux et des interactions entre les différents opérateurs.

Nota Bene : La réalisation de la synthèse des plans de gestion s'est appuyée sur les deux versions transmises par les OP à la DGAMPA en 2023. Les éventuelles évolutions des mesures de gestion ont donc été indiquées lorsqu'elles étaient décrites dans les plans de gestion.

I. Bilan du plan de gestion des quotas de l'année 2022

Introduction sur les niveaux de consommation des quotas français

1. Bilan de la flotte au 31 décembre 2022 pour les stocks concernés

Dans le tableau en annexe, le bilan de flotte par OP concerne les sous-quotas faisant l'objet d'un plan de gestion pourvu de mesures de gestion particulières. Pour les autres sous-quotas, les OP réalisent un suivi global de leur flotte.

Tableau 0 en annexe : ce tableau indique pour chacun des stocks et chacune des OP concernés :

- Le nombre de navire au 31/12/2021
- Le nombre de navire au 31/12/2022
- Les mouvements de flotte
- Les raisons de ces mouvements
- Les critères de dénombrement des navires pour chaque stock

2. Bilan des écarts entre le plan de gestion adopté et la réalisation

Dans le tableau en annexe, le bilan de gestion par OP concerne les sous-quotas faisant l'objet d'un plan de gestion pourvu de mesures de gestion particulières. Les autres sous-quotas ne nécessitent pas la mise en place de mesures de gestion particulières, si ce n'est un suivi mensuel, hebdomadaire, voire quotidien des consommations. Pour tous ces stocks, des échanges peuvent également être mis en place.

Tableau 1 en annexe : ce tableau indique pour chacun des stocks et chacune des OP concernés :

- Le sous-quota initial et le sous-quota final
- Les mesures de gestion particulières mises en place pour le stock concerné
- La consommation finale du sous-quota
- L'éventuel dépassement du sous-quota

Le montant du sous-quota initial est le montant indiqué dans l'arrêté portant répartition du quota associé. Les données de consommation finale et de dépassement sont évaluées par la DGAMPA. Le vocabulaire décrivant les mesures de gestion a été standardisé entre les OP.

3. Analyse des difficultés ou situations rencontrées par les différentes OP

Tableau 2 en annexe : ce tableau livre une analyse synthétique des difficultés/situations rencontrées par les OP concernées et pour les stocks concernés

Dans ce tableau, les éventuels dépassements de sous-quotas et écarts par rapport aux prévisionnels sont analysés.

4. Points d'alerte identifiés à la fin de l'année

Les paragraphes suivants indiquent pour chacune des OP concernées les points d'alerte principaux et globaux à la fin de l'année de gestion 2022.

II. Plan de gestion des quotas de l'année 2023

Introduction sur l'évolution des quotas français, identification des situations à risque, des changements de flottilles en prévision

1. Adaptation de la capacité de flotte par stock pour 2023

Dans le tableau en annexe, le bilan de flotte par OP concerne les sous-quotas faisant l'objet d'un plan de gestion pourvu de mesures de gestion particulières. Pour les autres sous-quotas, les OP réalisent un suivi global de leur flotte.

Tableau 3 en annexe : ce tableau indique pour chacun des stocks et chacune des OP concernés :

- Le nombre de navire au 31/12/2022
- Les prévisions de mouvements de flotte
- Les raisons de ces mouvements
- Les critères de dénombrement des navires pour chaque stock

2. Bilan des mesures de gestion 2023

Dans le tableau en annexe, le bilan de gestion par OP concerne les sous-quotas faisant l'objet d'un plan de gestion pourvu de mesures de gestion particulières. Les autres sous-quotas ne nécessitent pas la mise en place de mesures de gestion particulières, si ce n'est un suivi mensuel, hebdomadaire, voire quotidien des consommations. Pour tous ces stocks, des échanges peuvent également être mis en place.

Tableau 4 en annexe : ce tableau indique pour chacun des stocks et pour chacune des OP concernés :

- Le sous-quota initial et le sous-quota prévisionnel
- La consommation prévisionnelle annuelle
- Le prix moyen prévisionnel sur la période de production (en €/kg de poids net)
- Le détail du calendrier prévisionnel
- Les mesures de gestion particulières détaillées mises en place
- Les critères d'allocation des possibilités de pêche

Le montant du sous-quota initial est le montant indiqué dans l'arrêté portant répartition du quota associé. Le montant du sous-quota prévisionnel, la consommation prévisionnelle annuelle, le prix moyen prévisionnel sur la période de production et le détail du calendrier prévisionnel sont indiqués dans les plans de gestion des OP correspondantes pour les sous-quotas faisant l'objet d'un plan de gestion pourvu de mesures de gestion particulières. Les critères d'allocation des possibilités de pêche sont indiqués dans les plans de gestion des OP correspondantes pour les sous-quotas faisant l'objet d'une répartition.

3. Bilan des évolutions et leviers actionnés en termes de gestion

Les paragraphes suivants indiquent pour chacune des OP concernées les évolutions du plan de gestion par rapport à l'année précédente, les éventuels critères retenus pour la mise en place de nouvelles mesures de gestion ou le maintien d'anciennes mesures et les éventuels échanges réalisés en parallèle des points d'alerte identifiés en début d'année.

III. Autres mesures de gestion des possibilités de pêche

1. Dispositif de suivi des captures des adhérents des OP

Les OP reçoivent un double flux de donnée quotidien dans leur système d'information, issu des obligations déclaratives des producteurs et des obligations déclaratives des opérateurs de la première mise sur le marché des produits de la pêche. Ces données peuvent éventuellement faire l'objet de comparaisons. Des contrôles sont effectués par les opérateurs des OP dans les différentes halles à marées, pour s'assurer du respect des décisions de gestion.

Toutes les OP mettent en place un suivi mensuel, hebdomadaire, voire quotidien des consommations individuelles et collectives des sous-quotas. Des algorithmes internes comparent les niveaux de consommation observés avec les rythmes de captures enregistrés les années précédentes. Cela permet de les replacer dans un contexte dynamique, afin de prévenir les éventuels dépassements en fin d'année et de veiller à l'adaptation des mesures de gestion en vigueur. Les producteurs sont par ailleurs informés régulièrement de leurs niveaux de consommation (par courrier, courriel ou SMS).

Le suivi de l'obligation de débarquement et des déclarations de rejet autorisés par la réglementation européenne est mis en œuvre, avec une augmentation des démarches d'information auprès des adhérents.

2. Critères d'affectation des antériorités issues de la réserve formée avant 2015

La réserve d'antériorités d'une OP est constituée des antériorités qui lui sont affectées en application des articles R. 921-41 à R. 921-42 et R. 921-44 à R. 921-46 du code rural et de la pêche maritime, ou de celles provenant d'un échange définitif avec une autre OP.

Les OP ayant affecté aux navires de producteurs les antériorités issues de la réserve formée avant 2015 ont utilisé des critères socio-économiques. Par exemple, elles ont pu affecter une partie des antériorités à des jeunes nouvellement installés. Elles ont

également pu réaffecter des antériorités à des navires vendus et ayant changé d'armateur, lorsque le nouvel armateur poursuivait l'adhésion du navire dans l'OP. Les demandes d'affectation ont été traitées par le conseil d'administration.

La réserve nationale des antériorités est alimentée dans les conditions mentionnées aux articles R. 921-41 à R. * 921-42 et R. 921-44 à R. 921-47.

Des demandes d'affectation des antériorités issues de la réserve formée avant 2015 vers des navires de producteurs, conformément à l'article R. 921-48, ont été formulées. Dans certaines OP et pour un stock donné, ces antériorités ont été réaffectées de manière égalitaire aux producteurs appartenant aux flottilles associées.

3. Sanctions administratives et économiques prévues par les OP

Les OP prévoient différentes sanctions économiques et administratives, pouvant être prononcées par leur conseil d'administration. Par exemple, lorsque des débarquements et ventes sont réalisées en infraction par rapport aux décisions du conseil d'administration de l'OP, les sanctions peuvent concerner :

- Des restrictions de la production sur les sous-quotas alloués à l'OP (suspension ou retrait des autorisations de pêche délivrées, interdiction de l'exercice de pêche sur les sous-quotas concernés, diminution des limites de captures ou des allocations fixées pour l'année [N] ou [N+1]).
- Des sanctions pécuniaires (mise en place de sur cotisations, pénalités, surtaxes parfois remboursables, saisies sur les débarquements concernés par l'infraction, absence de compensation).

L'exclusion de l'OP (définitive ou temporaire) peut être prononcée par le conseil d'administration et motivée par la répétition d'infractions graves, comme le non-respect des statuts, du règlement intérieur, des décisions ou de la réglementation européenne, nationale ou professionnelle.

Lexique

Le lexique suivant définit le vocabulaire employé dans la synthèse des plans de gestion.

Allocation : Mesure de gestion au sein d'une OP pour un sous-quota donné, visant à fixer les possibilités de consommation des producteurs ou navires concernés. Une allocation peut être collective (à une flottille par exemple), individuelle (à un producteur ou à un navire) voire individuelle forfaitaire (à un producteur ou à un navire, égale aux allocations des autres producteurs ou navires faisant partie du même groupe).

⁹³**Antériorité :** Une référence historique se rapportant à l'activité de pêche maritime ou procédant d'échanges réalisés par une organisation de producteurs à une date donnée. Elle est établie à partir des données déclarées par les capitaines des navires de pêche conformément aux réglementations européennes et nationales, en application de l'article D. 921-5. Elle constitue une base de calcul permettant de procéder à la répartition des quotas et non un droit permettant de revendiquer ces quotas.

⁹³ (Code rural et de la pêche maritime, 2024)

Apports : Pour un sous-quota donné, quantités en poids vif débarquées et mises en vente. Des limitations d'apports peuvent avoir pour objectif une optimisation de la valorisation sur le marché.

Autorisation de pêche : Autorisation délivrée conformément à la réglementation internationale, européenne (AEP), nationale (ANP) ou professionnelle en vigueur, qui confère à son détenteur, pour un navire donné, le droit d'accéder à une ou plusieurs pêcheries.

Captures accessoires : Captures d'espèces non ciblées intentionnellement. Par extension, dans les plans de gestion des OP, captures effectuées par des producteurs consommant un sous-quota de manière non ciblée.

Consommation d'un sous-quota d'effort de pêche en jours : Pour un sous-quota d'effort de pêche en jours donné, nombre de jours déjà pêchés en cours d'année de gestion. Au sein d'une OP, le suivi mensuel, hebdomadaire, voire quotidien des consommations constitue la base de la gestion.

Consommation d'un sous-quota de captures : Pour un sous-quota de captures donné, poids vif déjà débarqué en cours d'année de gestion. Au sein d'une OP, le suivi mensuel, hebdomadaire, voire quotidien des consommations constitue la base de la gestion.

Dépassement d'un sous-quota d'effort de pêche en jour : Pour un sous-quota d'effort de pêche en jours donné, lorsque le nombre de jours pêchés en cours d'année est strictement supérieur au niveau du sous-quota.

Dépassement d'un sous-quota de captures : Pour un sous-quota de captures donné, lorsque la somme des captures est strictement supérieure au niveau du sous-quota.

Échange de sous-quota : Pour une OP, possibilité d'optimiser les possibilités de pêche en échangeant une partie d'un sous-quota avec une autre OP, avec les hors OP ou d'être impliquée dans un échange entre EM.

Flotte de l'OP : ensemble des navires de pêche battant pavillon français, immatriculés dans l'Union européenne, déclarés actifs au fichier de la flotte de pêche européenne et adhérents, par l'intermédiaire des actes d'adhésion des producteurs, d'une organisation de producteurs reconnue au sens de la réglementation européenne.

Flottille : Ensemble homogène de navires de pêche défini par rapport à un lieu, à un métier de pêche (espèce-engin) ou encore selon la taille du navire.

Flexibilité et pénalités interannuelle : Lorsqu'un EM dispose d'un quota de captures sous-consommé pour un stock donné sur l'année [N] et que ce stock est ciblé par l'article 15, paragraphe 9, du règlement (UE) no 1380/2013 ou par les articles 3 et 4 du règlement (UE) n° 847/96, il peut demander à la Commission de retenir et de reporter sur l'année [N+1] jusqu'à 10 % dudit quota. Par ailleurs, lorsque la Commission a établi qu'un EM a dépassé les quotas qui lui ont été attribués, la Commission procède à des déductions sur les futurs quotas dudit EM (article 105 du règlement (CE) n°1224/2009). Les quantités liées

à la flexibilité interannuelle (et aux éventuelles déductions) sont intégrées aux sous-quotas finaux et expliquent une partie de la différence avec les sous-quotas initiaux.

Flexibilité interzonale : Pour des TAC sur une même espèce donnée à l'année [N], condition particulière figurant dans le règlement UE du Conseil établissant les possibilités de pêche pour certains stocks halieutiques, indiquant qu'un certain montant d'un TAC peut être capturé dans la(es) zone(s) associée(s) à un autre TAC par les EM. La prise en compte de la flexibilité interannuelle peut expliquer une différence entre le sous-quota initial et le sous-quota final d'un stock donné.

Limitation : Mesure de gestion au sein d'une OP pour un sous-quota donné, visant à fixer pour les producteurs ou navires concernés un seuil maximal de consommation ou de mise en vente sur un pas de temps précis. Les limitations sont généralement ponctuelles (à la marée, hebdomadaire, mensuelle...) et ne constituent pas des allocations. Elles peuvent avoir pour but de prévenir le dépassement d'un sous-quota ou d'en optimiser la consommation et la valorisation sur le marché.

Marée : Événement de pêche débutant par le départ d'un port et se terminant par l'arrivée à un port.

Mesure de gestion : Modalité de gestion au sein d'une OP approuvée par le conseil d'administration et appliquée aux producteurs ou navires concernés pour les sous-quotas concernés.

Navire de pêche en OP : Tout navire de pêche battant pavillon français, immatriculé dans l'Union européenne, déclaré actif au fichier de la flotte de pêche européenne et adhérent, par l'intermédiaire de l'acte d'adhésion d'un producteur, d'une OP reconnue au sens de la réglementation européenne.

Navire de pêche professionnelle : Tout navire, autre que ceux exclusivement affectés à des exploitations d'aquaculture marine, à la formation ou à la recherche scientifique, équipé en vue de l'exploitation commerciale de ressources aquatiques vivantes.

⁹⁴**Pêcherie :** entité de gestion d'une capacité de pêche circonscrite à une zone géographique donnée, où opèrent différents métiers qui capturent des espèces occupant des habitats de caractéristiques semblables.

Pêcherie ciblée : pêcherie dans laquelle un ensemble de navires pouvant utiliser les mêmes engins capture une même espèce (navires spécialisés). Dans une pêcherie mixte, un ensemble d'espèces peut être capturé de manière hétérogène.

Prévision de consommation : Pour un sous-quota de captures ou d'effort de pêche en jours donné, prévision pour l'année de gestion du poids vif débarqué ou du nombre de jours pêchés.

Producteur : Personne physique ou morale qui exploite un navire de pêche professionnel.

⁹⁴ (Ifremer, 2017)

Quota de captures : La quantité maximale de captures pouvant être réalisées sur un stock donné ; un quota de captures est une masse exprimée en tonnes ou en kilogrammes de poids vif.

Quota d'effort de pêche : La durée maximale d'activité de pêche ou d'absence du port, ou le produit de cette durée par la capacité de pêche, exprimée en unité de puissance (le kilowatt) ou en tonnage (GT ou UMS) ; un quota d'effort de pêche est exprimé soit en jours, soit en kW-jours, soit en kW-heures, soit en GT-jours.

Répartition (au sein d'une OP) : Principe de gestion au sein d'une OP, instaurant pour les producteurs ou navires concernés une fixation des possibilités de consommation d'un sous-quota donné. Il existe différents niveaux de répartition : par exemple, une répartition par flottille avec des allocations individuelles forfaitaires implique d'abord une ventilation des navires dans les différentes flottilles. Lorsque le sous-quota n'est pas réparti, les possibilités de consommation des producteurs ou navires ne sont pas fixées, dans la limite du montant du sous-quota.

Section : Dans les plans de gestion des OP, groupe de navires rattaché à une zone géographique, une pêcherie ou un type d'exploitation.

Sous-quota final : Part de quota alloué à une OP/aux hors OP avec la prise en compte des éventuels échanges, flexibilités (interannuelle et/ou interzonale) et tout autre mécanisme prévu par la réglementation, survenus en cours d'année de gestion.

Sous-quota initial : Part de quota alloué à une OP/aux hors OP pour l'année de gestion [N], selon des critères issus de la réglementation nationale contenue dans l'arrêté portant répartition de ce quota.

Stock (en gestion des pêches) : Une unité de gestion des ressources halieutiques à la base de la définition des quotas, correspondant à la partie exploitable de la population d'une espèce dans une zone donnée.

Annexe 5. Projet d'arrêté abrogeant et remplaçant l'arrêté du 9 juin 2016 établissant un plan de gestion pour les organisations de producteurs

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Ministère de la transition écologique
et de la cohésion des territoires

Arrêté du XXX

Abrogeant et remplaçant l'arrêté du 9 juin 2016 établissant un plan de gestion pour les organisations de producteurs

NOR :

Publics concernés : personnes morales, personnes physiques, organisations de producteurs, armateurs à la pêche, services déconcentrés, Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer.

Objet : le présent arrêté abroge et remplace l'arrêté du 9 juin 2016 établissant un plan de gestion pour les organisations de producteurs. A ce titre, il précise le format et le contenu des plans de gestion.

Entrée en vigueur : le texte entre en vigueur le lendemain de sa publication au Journal officiel de la République française.

Notice : le présent arrêté encadre le format et le contenu des plans de gestion des organisations de producteurs

Référence : le présent arrêté peut être consulté sur le site Légifrance (<http://www.legifrance.gouv.fr>).

Le secrétaire d'État auprès du ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires, chargé de la mer et de la biodiversité,

Vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ;

Vu le règlement (CEE) n° 2807/83 de la Commission du 22 septembre 1983 définissant les modalités particulières de l'enregistrement des informations relatives aux captures de poisson par les Etats membres ;

Vu le règlement (CE) n° 847/96 du conseil du 6 mai 1996 établissant les conditions additionnelles pour la gestion interannuelle des totaux admissibles des captures et quotas ;

Vu le règlement (CE) n° 2347/2002 du Conseil du 16 décembre 2002 établissant des conditions spécifiques d'accès aux pêcheries des stocks d'eau profonde et fixant les exigences y afférentes ;

Vu le règlement (CE) n° 1224/2009 du Conseil du 20 novembre 2009 instituant un régime communautaire de contrôle afin d'assurer le respect des règles de la politique commune de la pêche, modifiant les règlements (CE) n° 847/96, (CE) n° 2371/2002, (CE) n° 811/2004, (CE) n° 768/2005, (CE) n° 2115/2005, (CE) n° 2166/2005, (CE) n° 388/2006, (CE) n° 509/2007, (CE) n° 676/2007, (CE) n° 1098/2007, (CE) n° 1300/2008, (CE) n° 1342/2008 et abrogeant les règlements (CEE) n° 2847/93, (CE) n° 1627/94 et (CE) n° 1966/2006 ;

Vu le règlement (UE) n° 1379/2013 du parlement européen et du conseil du 11 décembre 2013 portant organisation commune des marchés dans le secteur des produits de la pêche et de l'aquaculture, modifiant les règlements (CE) n° 1184/2006 et (CE) n° 1224/2009 du conseil et abrogeant le règlement (CE) n° 104/2000 du conseil ;

Vu le règlement (UE) n° 1380/2013 du parlement européen et du conseil du 11 décembre 2013 relatif à la politique commune de la pêche, modifiant les règlements (CE) n° 1954/2003 et (CE) n° 1224/2009 du Conseil et abrogeant les règlements (CE) n° 2371/2002 et (CE) n° 639/2004 du Conseil et la décision 2004/585/CE du Conseil ;

Vu le règlement (UE) n° 2016/2336 du parlement européen et du conseil du 14 décembre 2016 établissant des conditions spécifiques pour la pêche des stocks d'eau profonde dans l'Atlantique du Nord-Est ainsi que des dispositions relatives à la pêche dans les eaux internationales de l'Atlantique du Nord-Est et abrogeant le règlement (CE) n° 2347/2002 du Conseil ;

Vu le règlement (UE) 2018/973 du Parlement européen et du Conseil du 4 juillet 2018 établissant un plan pluriannuel pour les stocks démersaux de la mer du Nord et les pêcheries exploitant ces stocks, précisant les modalités de la mise en œuvre de l'obligation de débarquement en mer du Nord et abrogeant les règlements (CE) n° 676/2007 et (CE) n° 1342/2008 du Conseil ;

Vu le règlement (UE) 2019/472 modifié du Parlement européen et du Conseil du 19 mars 2019 établissant un plan pluriannuel pour les stocks pêchés dans les eaux occidentales et les eaux adjacentes ainsi que pour les pêcheries exploitant ces stocks, modifiant les règlements (UE) 2016/1139 et (UE) 2018/973 et abrogeant les règlements (CE) n° 811/2004, (CE) n° 2166/2005, (CE) n° 388/2006, (CE) n° 509/2007 et (CE) n° 1300/2008 du Conseil ;

Vu le règlement délégué (UE) 2023/2459 de la Commission du 22 août 2023 complétant le règlement (UE) 2018/973 du Parlement européen et du Conseil en précisant les modalités de l'obligation de débarquement pour certaines pêcheries dans la mer du Nord pour la période 2024-2027 ;

Vu le règlement délégué (UE) 2023/2623 de la Commission du 22 août 2023 complétant le règlement (UE) 2019/472 du Parlement européen et du Conseil en précisant les modalités de l'obligation de débarquement pour certaines pêcheries dans les eaux occidentales pour la période 2024-2027 ;

Vu le règlement (UE) n° 2023/2842 du parlement européen et du Conseil du 22 novembre 2023 modifiant le règlement (CE) n° 1224/2009 du Conseil et modifiant les règlements (CE) no 1967/2006 et (CE) no 1005/2008 du Conseil et les règlements (UE) 2016/1139, (UE) 2017/2403 et (UE) 2019/473 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne le contrôle des pêches ;

Vu le livre IX du code rural et de la pêche maritime, notamment le titre II du livre IX et l'article R921-61 ;

Vu le décret n° 2010-130 du 11 février 2010 relatif à l'organisation et aux missions des directions interrégionales de la mer ;

Vu l'arrêté du 1er décembre 2022 fixant la composition du groupe de suivi des quotas mentionné à l'article D. 921-33-1 du code rural et de la pêche maritime ;

Vu l'arrêté du 9 juin 2016 établissant un plan de gestion pour les organisations de producteurs ;

Vu l'avis du Comité national des pêches maritimes et des élevages marins en date du XXX ;

Arrête

Article 1^{er}

L'arrêté du 9 juin 2016 établissant un plan de gestion pour les organisations de producteurs susvisé est abrogé.

Article 2 – Modalités de communication

Les organisations de producteurs adressent chaque année à la direction générale des affaires maritimes, de la pêche et de l'aquaculture les plans de gestion établis en application de l'article R. 921-61 du livre IX du code rural et de la pêche maritime avant fin mai, ainsi que, le cas échéant, une version amendée avant fin septembre.

Les plans de gestion suivent le modèle de plan de gestion en annexe du présent arrêté.

Article 3 – Stocks sensibles et stocks faisant l'objet de mesures de gestion particulières

Les stocks sensibles sont ceux qui, de par leurs caractéristiques, le volume alloué à la France ou leur soumission à l'obligation de débarquement, nécessitent une attention toute particulière, afin d'optimiser les possibilités de pêche sans dépasser les quotas ou sous-quotas alloués. Chaque année, la liste des stocks sensibles est actualisée par la direction générale des affaires maritimes, de la pêche et de l'aquaculture et transmise au groupe de suivi des quotas mentionné à l'article D. 921-33-1 du livre IX du code rural et de la pêche maritime. En particulier, les plans de gestion des organisations de producteurs concernées spécifient les mesures de gestion mises en place sur ces stocks sensibles.

De plus, les autres stocks faisant l'objet de mesures de gestion particulières mises en place par l'organisation de producteur concernée et lesdites mesures de gestion sont indiquées dans leur plan de gestion.

Article 4 – Modalités de gestion

Le plan de gestion établi par chaque organisation de producteur doit comporter, selon le format défini en annexe :

- un bilan du plan de l'année précédente, indiquant les niveaux de consommation des différents sous-quotas ;
- les modalités d'utilisation et d'allocation entre les adhérents des possibilités de pêche allouées aux organisations de producteurs pour l'ensemble des stocks ou quotas d'effort pour lesquels l'organisation dispose de sous-quotas
- les mesures de gestion mises en œuvre par l'organisation de producteur, et notamment celles visant la limitation des apports ou l'étalement des débarquements ;
- les mesures destinées à suivre les déclarations réalisées par les adhérents et leur consommation des différents sous-quotas ;
- le calendrier prévisionnel de la consommation des différents sous-quotas ;
- la réalisation d'échanges de sous-quotas avec des organisations de producteurs françaises ou étrangères ;
- les critères d'affectation des antériorités issues des réserves prévues aux articles R. 921-47 et R. 921-48 et des critères d'allocation des possibilités de pêches issues des antériorités non réallouées.

Article 5 – Exécution

Le directeur général des affaires maritimes, de la pêche et de l'aquaculture et les directeurs interrégionaux de la mer sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent arrêté, qui sera publié au Journal officiel de la République française.

Fait le XXX

Pour le secrétaire d'État et par
délégation

La Cheffe du
service pêche
maritime et
aquaculture durables

Aurélie DARPEIX – VAN
TONGEREN

Annexe

Structure et format types du plan de gestion des organisations de
producteurs

I. – Bilan du plan de gestion des sous-quotas de l'année [n – 1]

1. *Bilan de la flotte au 31 décembre [n – 1] pour les stocks concernés*

STOCK	MÉTIER	NOMBRE de navires au 01/01/N-1	NOMBRE de navires au 31/12/N-1	RAISON de l'écart (1)	CRITÈRE de dénombrement
STO/1.	Canneur_Palangrier	5	4	Sortie OP	Métier annoncé
STO/1.	Chalutier de fond	3	2	PAI	Métier annoncé
STO/1.	Ligneur_Mixte dormants	10	13	Adhésion OP	Métier annoncé
STO/1.	Total	18	19		

(1) Adhésion, sortie, arrêt d'activité, PSF, diversification, exclusion, démission, naufrage, faibles ou fortes abondances etc.

2. Bilan des mesures de gestion [n-1] par sous-quota

a. Sous-quota initial, sous-quota final

b. Mesures de gestion des possibilités de pêche

c. Taux de consommation final

ESPÈCE	ZONES	STOCK	INTITULÉ	OP
Espèce 1	Zone 1,2,3	STO/1.	Sous-quota initial	100,0
Espèce 1	Zone 1,2,3	STO/1.	Sous-quota final	120,0
Espèce 1	Zone 1,2,3	STO/1.	Mesure de gestion	Allocations annuelles forfaitaires pour des groupes homogènes de navires (fileyeurs, palangriers). De 600 à 3900 kg par navire et par trimestre. Gestion collective pour les autres.
Espèce 1	Zone 1,2,3	STO/1.	Taux de consommation final	85%

3. Analyse des écarts entre le plan de gestion adopté et la réalisation, en lien avec les difficultés et situations rencontrées

Dépassement du sous-quota	
STO/1.	Analyse difficultés/situations rencontrées (1)
Écart avec le prévisionnel	
STO/1.	Analyse difficultés/situations rencontrées (1)
Autres	
STO/1.	Analyse difficultés/situations rencontrées (1)

(1) Plan de sortie de flotte, arrêt d'activité d'un navire, mauvaise valorisation sur le marché, faiblesse/importance des apports, faibles/fortes abondances observées en mer, diversification et report d'effort de pêche, prix du carburant, distance aux zones de pêche, échanges non réalisés, fermeture nationale anticipée etc.

4. Points d'alerte identifiés à la fin de l'année

En quelques lignes, l'OP effectue un bilan plus transversal des difficultés et situations rencontrées durant l'année de gestion [n-1] et identifie ainsi des points d'alerte en fin d'année. Ces derniers conduiront l'OP à actionner différents leviers de gestion en année [n].

II. – Plan de gestion des sous-quotas de l'année [n]

1. Adéquation de la capacité de la flotte de l'OP (prévisionnel [n]) par rapport aux possibilités de pêche

STOCK	MÉTIER	NOMBRE de navires au 01/01/N	PRÉVISIONNEL navires	RAISON de l'écart (1)	CRITÈRE dénombrement
STO/1.	Canneur_Palangrier	4	4		Métier annoncé
STO/1.	Chalutier de fond	2	2		Métier annoncé
STO/1.	Ligneur_Mixte dormants	13	14	Diversification	Métier annoncé
STO/1.	Total	19	19		

(1) Adhésion, sortie, arrêt d'activité, PSF, diversification, exclusion, démission, naufrage, faibles ou fortes abondances etc.

2. Prévision des mesures de gestion [n] par sous-quota

- Sous-quota initial, sous-quota prévisionnel (dont échanges prévisionnels)
- Consommation prévisionnelle et détail du calendrier prévisionnel
- Mesures de gestion des possibilités de pêche
- Critères utilisés dans la gestion des possibilités de pêche (dont règles de répartition de chacun des sous-quotas entre adhérents)

ESPÈCE	ZONES	STOCK	INTITULÉ	OP
Espèce 1	Zone 1,2,3	STO/1.	Sous-quota initial	100,0
Espèce 1	Zone 1,2,3	STO/1.	Sous-quota prévisionnel	120,0
Espèce 1	Zone 1,2,3	STO/1.	Consommation prévisionnelle	90
Espèce 1	Zone 1,2,3	STO/1.	Détail du calendrier prévisionnel	Production forte observée au premier trimestre. Pic de prix attendu en fin d'année.
Espèce 1	Zone 1,2,3	STO/1.	Mesure de gestion	Allocations individuelles (1 à 5t) pour les fileyeurs. Répartition par flottille et allocations collectives (3 à 10t par flottille) pour 2 autres flottilles. Limitations de 500kg/marée pour tous les navires.
Espèce 1	Zone 1,2,3	STO/1.	Évolution des mesures de gestion en cours d'année (1)	Allocations individuelles (1,25 à 5,5t) pour les fileyeurs. Répartition par flottille et allocation collective de 10t aux chalutiers pélagiques. Pas de répartition et gestion collective pour les autres navires. Limitations de 500kg/marée pour les chalutiers pélagiques.
Espèce 1	Zone 1,2,3	STO/1.	Critères utilisés (dont règles de répartition) (2)	Métier et antériorités au moment de l'adhésion. Participation à un programme scientifique sur la sélectivité.

(1) Informations à compléter dans la version amendée en septembre.

(2) Il est facultatif d'ajouter la nature des critères employés : environnemental ; social ; économique ; autre

3. Bilan des évolutions et leviers actionnés en termes de gestion

En quelques lignes, l'OP présente les évolutions du plan de gestion par rapport à l'année précédente, les éventuels critères retenus pour la mise en place de nouvelles mesures de gestion ou le maintien d'anciennes mesures et les éventuels échanges réalisés en parallèle des points d'alerte identifiés en début d'année.

4. Autres mesures de gestion des possibilités de pêche

- a. Dispositif de suivi des captures des adhérents de l'OP
- b. Critères d'affectation des antériorités issues des réserves prévues aux articles R. 921-47 et R. 921-48.
- c. Utilisation des quotas issus des réserves d'antériorités prévues aux articles R. 921-47 et R. 921-48.
- d. Sanctions administratives et économiques prévues par l'OP

III. – Documents à joindre en annexe au plan de gestion des sous-quotas

Délibérations du Conseil d'administration

Calendrier prévisionnel mensuel de la consommation des sous-quotas

STOCK	MOIS	QUANTITÉ (kg de poids vif)	PRIX MOYEN (€/kg de poids net)
	Janvier		
	Février		
	Mars		
	Avril		
	Mai		
	Juin		
	Juillet		
	Août		
	Septembre		
	Octobre		
	Novembre		
	Décembre		

Annexe 6. Synthèse des critères de nature économique, environnementale et sociale utilisés par les EM pour attribuer certaines possibilités de pêche⁹⁵

EM	Système	Social	Environnemental	Économique
<u>Belgique</u>			Sélectivité. Consommation d'énergie	
Bulgarie	Quota turbot, système de points	Équipage entre 18 et 30 ans avec contrats de travail. Petite pêche <10m.	Sélectivité et faible impact sur l'habitat (filets fixes avec maille d'au moins 400mm seuls autorisés sur le turbot, dispositifs acoustiques).	
Chypre	Quota BFT			
Allemagne		Social-économique: 20%. Quota en réserve alloué à des primo-installants. Petite pêche côtière (PPC) de la Baltique.		Social-économique: 20%. Déduction des sous-consommations.
<u>Danemark</u>		Jeunes. Primo-installants.	Sélectivité. Faible impact sur l'habitat.	

⁹⁵ Source personnelle, issu du rapport 23-17 du CSTEP

Estonie	Quota hareng. Sur trois ans pour la visibilité et la projection.	PPC avec accord tripartite gouvernement-PPC-segment chalutier. Allocations spécifiques pour les petits comtés/petites îles.		
Grèce	Pas de répartition.			
Espagne	Quotas, ex: BET, MAC	2,9% du quota de BET pour la flottille artisanale des îles Canaries. BFT/MED: 3 flottilles artisanales également ciblées.	Sélectivité. Faible impact sur l'habitat. Arrêts temporaires sur le BET sur la saison de présence des juvéniles. 5% pour les navires impactant moins les juvéniles. MAC: ligneurs artisans usant d'hameçons sélectifs reçoivent du quota issu d'échanges. Quotas d'effort en MED: 8% dépendent du nombre d'AT entre 2014 et 2018, 5% de l'augmentation de la sélectivité (maille) ; ex: Quotas de crevette, aug. de maillage donne accès à 5% du quota d'effort Espagnol dans le cadre du MAP WestMed.	Profitabilité [HKE et ANF du Sud: allocation spécifique pour les fileyeurs spécialisés]. Emploi [MAC (10% pour les senneurs), BET, SWO, HKE (25% pour les fileyeurs): nombre de membre d'équipage].

Finlande	TFC			
France	Quotas	3% en socio-économique.	1% du système de quotas. Sélectivité. Faible impact sur l'habitat. Ex:BFT	3% en socio-économique.
Croatie				
<u>Irlande</u>	Quotas	30% en socio-économique. Ajustements de quotas, plus de flexibilité aux entreprises.	50%. Critères basés sur les recherches de la BIM et du NWWMSG.	
Italie				
Lituanie	Leasing fishing rights allocated and managed by local governments (an Advisory Council enables NGOs to be involved in fisheries management).	Contribution à l'économie locale.	Sélectivité. Faible impact sur l'habitat ; liste d'engins et de critères. Hausse de 5% de l'allocation si au moins 50% de l'alloc. Sur les 3 dernières années a été consommée avec les engins de la liste.	
Lettonie	Quotas, 75% de la flotte = PPC.	Vers la PPC.	Quotas de sprat et de hareng vont vers des chalutiers sélectifs.	
Malte	BFT	BFT: support des jeunes et des -12m.		
Pays-Bas	TFC			

Pologne				
Portugal				
Roumanie	Quota de turbot	10%: primo-installants. Équilibre entre PPC et segment chalutier.		
<u>Suède</u>			Quotas non répartis et quotas côtiers pour des flottilles d'arts dormants (20%). Plafonds individuels pour éviter la concentration des quotas. Allocations spécifiques aux pêcheries locales dans la Baltique.	
Slovénie				

	Diplôme : Ingénieur AgroParisTech Spécialité : Agronomie Spécialisation / option : Sciences halieutiques et aquacoles, préparée à l'Institut Agro Rennes-Angers / Gestion des pêches et des écosystèmes continentaux et côtiers) Enseignant référent : M. Didier GASCUEL
Auteur(s) : M. Charles GILLE Date de naissance* : 04/05/2000	Organisme d'accueil : Direction générale des affaires maritimes, de la pêche et de l'aquaculture
Nb pages : 44 Annexe(s) : 6	Adresse : Tour Séquoia, 1 Place Carpeaux, 92800 Puteaux
Année de soutenance : 2024	Maître de stage : Mme. Louise VÉRON
Titre français : Transparence et mise en œuvre de critères économiques, environnementaux et sociaux dans l'attribution des possibilités de pêche en France	
Titre anglais: Transparency et implementation of economic, environmental, and social criteria in the allocation of fishing opportunities in France	
Résumé (1600 caractères maximum) : La gestion des pêches semble être à un tournant ; au niveau européen, un renforcement de la mise en œuvre de l'article 17 est porté tandis qu'au niveau national, la société civile et la profession interpellent l'État, demandant une plus grande transparence et l'utilisation de critères économiques, environnementaux et sociaux dans l'attribution des possibilités de pêche. Des évolutions ainsi qu'une synthèse pédagogique des plans de gestion des OP ont été présentées à différentes parties prenantes (organisations professionnelles, ONG, scientifiques), et visent à permettre la compréhension globale du système par le grand public, et l'adaptation de ces plans aux exigences liées aux travaux relatifs aux modalités d'allocations des réserves d'antériorités. Via des entretiens semi-directifs, les positions et attentes de ces acteurs ont été analysées, ce qui a permis l'identification d'autres solutions susceptibles d'améliorer la transparence, dont l'augmentation du niveau d'information méthodologique contenu dans le CRPM et les arrêtés de répartition. Sur l'article 17, les idées convergent : il semble qu'élaborer une stratégie reflétant l'intérêt général sur un sujet aussi complexe implique d'abord le rétablissement d'une scène de dialogue favorisant la reprise de la communication, puis une scène de concertation. Aussi, s'aidant des résultats d'entretiens menés auprès d'autres EM (dont l'Irlande et la Suède) dans lesquels de telles évolutions ont déjà été mises en place, les conditions d'établissement d'une scène de concertation mobilisable et efficace en France tenteront d'être déterminées.	
Abstract (1600 caractères maximum): Fisheries management seems to be at a turning point; at European level, the implementation of Article 17 is to be reinforced, while at national level, civil society and the fishing industry are calling on the State for greater transparency and the use of economic, environmental, and social criteria in the allocation of fishing opportunities. Changes and an informative summary of the POs' management plans have been presented to various stakeholders (professional organisations, NGOs, scientists), with the aim of enabling the general public to gain an overall understanding of the system, and adapting these plans to the requirements linked to the work on the methods for allocating historical catch records reserves. Through semi-directive interviews, the positions and expectations of these stakeholders were analysed, which led to the identification of other solutions likely to improve transparency, including increasing the level of methodological information contained in the Rural and Maritime Fishing Code and the ministerial decisions. On Article 17, the ideas converge: it seems that developing a strategy reflecting the general interest on such a complex subject implies first of all re-establishing a scene of dialogue favouring the resumption of communication, and then a scene of concertation. Drawing on the results of interviews conducted with other Member States (including Ireland and Sweden) where such developments have already been put in place, we will attempt to determine the conditions for establishing a mobilisable and effective concertation arena in France.	
Mots-clés : Transparence, concertation, possibilités de pêche, PCP, Article 17, organisation de producteurs Key Words: Transparency, concertation, fishing opportunities, CFP, Article 17, producer organisations	

* Élément qui permet d'enregistrer les notices auteurs dans le catalogue des bibliothèques universitaires