

Pêche côtière et gouvernance

La gouvernance de la pêche dans les eaux territoriales françaises.

GIFS • Activité 1



Avec le soutien financier de



Ce rapport a été rédigé par l'équipe de la Cellule Etudes et Transfert du Pôle halieutique - AGROCAMPUS OUEST avec le soutien financier de l'Union Européenne dans le cadre du projet GIFS : Geography of Inshore Fishing and Sustainability, programme européen de coopération transfrontalière Interreg IV A 2 Mers Seas Zeeën, cofinancé par le FEDER.

La citation de ce document se fait comme suit :

PICAULT David, LESUEUR Marie, 2014. *Pêche côtière et gouvernance (France). La gouvernance de la pêche dans les eaux territoriales françaises*. Projet GIFS. Les publications du Pôle halieutique AGROCAMPUS OUEST n°20, 20 p.

Contact :

Marie LESUEUR

Pôle halieutique AGROCAMPUS OUEST

Cellule Études et Transfert

65 rue de Saint Briec - CS 84215

35042 Rennes Cedex

Tel : 02 23 48 58 62

marie.lesueur@agrocampus-ouest.fr

© AGROCAMPUS OUEST 2014

© Photos AGROCAMPUS OUEST

Pêche côtière et gouvernance

*La gouvernance de la pêche dans
les eaux territoriales françaises*

Action 1 - Projet GIFS

2014

Présentation de l'étude	1
Remerciements	1
Introduction	2
1 L'administration et la gouvernance des pêches : du national au local	3
2 L'organisation professionnelle des pêches en France	4
2.1 Les Comités des pêches.....	4
2.2 Les organisations de producteurs	5
2.3 Les autres acteurs de la gestion des pêches	6
3 Les outils et les mesures de gestion de la pêche côtière	6
3.1 Les commissions spécialisées	7
3.1.1 Au niveau national.....	7
3.1.2 Au niveau régional.....	7
3.2 Un système de licences	8
Conclusion	9
Liste des acronymes	11
Bibliographie.....	11

PRESENTATION DE L'ETUDE

Le projet GIFS (Geography of Inshore Fishing and Sustainability) regroupe des partenaires anglais, français, belges et néerlandais. Il a été sélectionné dans le cadre du programme européen de coopération transfrontalière INTERREG IV A des 2 Mers, cofinancé par le Fonds Européen de Développement Régional (FEDER).

Ce projet GIFS, au sein duquel s'insère la présente étude, a débuté en 2012 et fait suite au projet franco-britannique CHARM (Channel integrated Approach for marine Resource Management) (www.charm-project.org). L'objectif du projet GIFS est d'étudier l'importance socio-économique et culturelle globale de la pêche côtière afin d'intégrer ces dimensions dans les politiques des pêches, dans la politique maritime, dans les stratégies côtières de régénération urbaine et plus largement dans le développement durable des zones littorales.

Les travaux du projet GIFS couvrent la Manche et le sud de la Mer du Nord en associant six partenaires. Toutes les actions sont mises en œuvre de façon conjointe entre ces différents partenaires afin que le projet revête un véritable caractère transfrontalier.



Localisation des différents partenaires du projet

Au sein de ce projet, les actions réalisées sont regroupées en trois grands thèmes :

- ✓ Gouvernance des zones côtières et des pêches maritimes ;
- ✓ Lieux de pêche et communautés ;
- ✓ Economie et régénération des communautés de pêche.

Ce rapport s'insère dans l'activité 1 du projet GIFS « Gouvernance des zones côtières et des pêches maritimes » ayant pour objectifs :

- ✓ De comprendre les différents modes de gouvernance côtière de la zone d'étude et identifier les pratiques de gestion.
- ✓ D'inventorier et comprendre les approches et les cadres de gestion existants dans l'ensemble de la zone d'étude et identifier la place de la pêche maritime dans ces derniers.

REMERCIEMENTS

Nous tenons à remercier les acteurs rencontrés pour leur grande disponibilité et leur intérêt pour l'étude. L'objectif de ce rapport étant de réaliser une étude sur la gouvernance de la pêche côtière sur le littoral français de la Manche et du sud de la mer du Nord, les discussions ont été très enrichissantes et ont permis de soulever de nouvelles pistes de réflexion.

L'objectif de la gestion des pêches en France, revendiqué autant par les professionnels que par l'administration, est d'assurer la durabilité des ressources halieutiques mais aussi celle des entreprises qui les exploitent¹. Plusieurs mécanismes de gestion basés sur des recommandations scientifiques existent pour adapter l'effort de pêche à la ressource disponible. Cet objectif rentre dans le cadre des différents accords internationaux² et de la Politique Commune des Pêches (PCP) qui servent de pilier à la politique des pêches en France. La PCP constitue le cadre européen en matière de pêche car la Communauté européenne dispose d'une compétence exclusive dans ce secteur en définissant des règles de pêche pour limiter le prélèvement dans les stocks halieutiques. La PCP s'articule autour de grands axes que sont la gestion et la conservation de la ressource, la politique commune des marchés, la politique structurelle, la politique extérieure et le contrôle (Le Fur, 2009).

La gestion communautaire des pêches est fondée sur l'égalité d'accès à l'ensemble des eaux et des ressources de l'Union Européenne (UE). Les navires inscrits dans le fichier de la flotte de pêche communautaire doivent respecter les règles de gestion de l'UE (règlement CE n°1380/2013). Cependant, une dérogation de gestion existe pour la zone des douze milles marins des États membres (eaux territoriales). Cette dérogation autorise les États membres à réserver ces eaux territoriales pour l'activité de leurs ressortissants (excepté les droits historiques de certains navires inscrits dans l'annexe règlement CE n° 1380/2013). L'UE délègue la définition des règles de gestion mieux adaptées au contexte local à condition de respecter la réglementation communautaire des pêches (droits « résiduels »). C'est le principe de subsidiarité dans les eaux territoriales (bande des 12 miles). En termes de gouvernance dans cette zone côtière, l'Etat français a choisi un système de cogestion impliquant directement les pêcheurs et leurs représentants. Dans un système de cogestion, l'initiative de gestion de la ressource vient principalement de ces utilisateurs locaux représentés ici au sein de Comités des pêches maritimes et des élevages marins qui sont des organisations professionnelles représentant les pêcheurs en France. Si la direction reste administrative (Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie), la prise de décision est participative, donnant ainsi à la totalité des parties prenantes la possibilité d'exprimer leurs positions. Les pêcheurs jouissent ainsi d'un certain degré d'autonomie du fait qu'ils détiennent une part de contrôle dans la gestion de la pêcherie (Ferracci, 2011). Cependant, pour des mesures spécifiques, l'administration française peut prendre seul des décisions de gestion.

La suite de ce document traitera de la gouvernance de la pêche uniquement dans les eaux territoriales françaises qui se fonde sur la cogestion. La définition de la gouvernance proposée par Kooiman *et al.*, (2005) s'adapte très bien à ce contexte français : « *La gouvernance est l'ensemble des interactions public/privé dans les prises de décisions pour résoudre des problèmes de société et pour créer de nouvelles opportunités sociales* ».

¹ <http://www.comite-peches.fr>

² Convention des Nations Unies sur le droit de la mer (1982), l'Accord des Nations Unies (1995) sur les stocks de poissons dont les déplacements s'effectuent tant à l'intérieur qu'au-delà de zones économiques exclusives (stocks chevauchants) et des stocks de poissons grands migrants.

En 2014, c'est le Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie qui est juridiquement en charge de la gestion des pêches en France. Les dispositions législatives concernant ce secteur sont intégrées au livre neuvième du Code rural et de la pêche maritime³.

Au sein de ce ministère, c'est la Direction des Pêches Maritimes et de l'Aquaculture (DPMA)⁴ qui assure le suivi économique et réglementaire de la pêche maritime contribuant ainsi à la gestion durable des ressources aquatiques⁵. La DPMA est compétente pour la gestion de la pêche professionnelle en mer et en eau douce ainsi que de l'aquaculture marine et continentale. Ses rôles sont de :

- ✓ traduire et mettre en place des réglementations européennes à l'échelle nationale ;
- ✓ concevoir, faire évoluer et appliquer la réglementation dans le domaine des pêches maritimes et de l'aquaculture (gestion de la flotte, des possibilités de pêche...) ;
- ✓ définir la politique de conservation des ressources halieutiques au plan national, communautaire et international (gestion de la ressource, réduction de capacité de pêche...) ;
- ✓ définir la politique de contrôle des pêches maritimes (en mer comme au débarquement et à terre, recueil des documents déclaratifs...) ;
- ✓ limiter les répercussions de la pêche sur l'environnement (Anonyme, 2010).

La DPMA exerce aussi la tutelle sur le Comité National des Pêches et des Elevages Marins, sur les organismes de la coopération maritime et du crédit maritime mutuel, ainsi qu'une tutelle partagée sur France Agrimer (Anonyme, 2009).

Au sein du même ministère et de la Direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM) , il existe une autre direction qui est en lien avec le secteur de la pêche : la Direction Affaires Maritimes (DAM). Pour le secteur de la pêche, ses missions ont trait⁶ à :

- ✓ la sécurité et la sûreté maritimes, le contrôle de la sécurité des navires et la lutte contre la pollution par les navires ;
- ✓ l'enseignement maritime ;
- ✓ le suivi médical, social et sanitaire des gens de mer et leur accueil dans les ports français ;
- ✓ l'organisation et la coordination du secours d'urgence pour tous navires ou personnes en détresse en mer dans ses zones de surveillance ;
- ✓ la surveillance de la navigation maritime et la police en mer ;
- ✓ l'encadrement des activités de transport maritime et de plaisance ;
- ✓ la délivrance des permis de plaisance et des titres professionnels et l'immatriculation des navires.

Cette direction a un rôle très important avec le pilotage des services déconcentrés de l'Etat agissant sur le littoral et organisés en Directions interrégionales de la mer (DIRM) et de la Délégations à la mer et au littoral (DML).

³ Disponible sur www.legifrance.gouv.fr

⁴ La DPMA est sous l'autorité du Ministre délégué chargé des Transports, de la Mer et de la Pêche du Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie

⁵ <http://www.developpement-durable.gouv.fr/-Les-peches-maritimes-et-l-.html>

⁶ <http://wwz.ifremer.fr/peche/Le-monde-de-la-peche/La-gestion/par-qui/Affaires-Maritimes>

Au niveau régional/interrégional (NUTS 1 et 2), l'Etat français a créé des DIRM qui sont des services déconcentrés au service des usagers de la mer pour les façades maritimes (Décret n°2010-130)⁷. Elles sont en charge de la conduite des politiques de l'État en matière de développement durable de la mer, de gestion des ressources marines et de régulation des activités maritimes. Elles sont sous l'autorité du Préfet de région, dépositaire de l'autorité de l'État dans la région. Au sein de ces structures, la division « pêche et aquaculture » intervient directement dans la gestion de la pêche avec deux principales missions :

- ✓ la gestion des aides publiques à la pêche maritime et à l'aquaculture marine ;
- ✓ la mise en œuvre de mesures techniques de réglementation des pêches maritimes et des conditions d'accès à la ressource.

Cette structure est en charge de formaliser et d'adopter les projets de réglementations émanant des structures professionnelles. S'ils sont acceptés, ils seront signés par le Préfet de région dans le cadre de la cogestion.

Au niveau départemental (NUTS 3), l'Etat est présent à travers les Directions Départementales des Territoires et de la Mer (DDTM) (Décret n°2010-130). Au sein des DDTM, les DML sont notamment en charge du respect de la réglementation et du contrôle des pêches (contrôles à quai, à la criée, rédaction des procès-verbaux et leur transfert aux tribunaux). La coordination des services de contrôle en mer sont sous la responsabilité des Préfets maritimes. Pour les services de contrôle sur terre, ce sont les Préfets régionaux et départementaux (Jesús Iborra Martín, 2006).

2 L'ORGANISATION PROFESSIONNELLE DES PECHES EN FRANCE

Dans ses eaux territoriales, la France, a choisi de confier des responsabilités de gestion des pêches aux Comités des pêches maritimes et des élevages marins sur le fondement du livre neuvième du Code rural et de la pêche maritime qui regroupe toutes les lois ayant trait à l'activité de pêche⁸. La gouvernance de la pêche cotière est aussi basée sur une cogestion entre l'administration et l'organisation professionnelle des pêches composée des Comités des pêches et des Organisations de Producteurs (OP).

2.1 Les Comités des pêches

L'organisation professionnelle des pêches en France est composée des Comités des pêches maritimes et des élevages marins. Ce sont des structures qui trouvent leur fondement dans la Loi de Modernisation de l'Agriculture et de la Pêche⁹. Ce sont des personnes morales de droit privé disposant de prérogatives de puissance publique (adhésion obligatoire, cotisations, compétences en matière de gestion des ressources). Les organisations professionnelles ont des missions de représentation et de défense des intérêts du secteur de la pêche pour les thématiques suivantes : production, commercialisation, social, formation, environnement. Ils sont composés de représentants des pêcheurs élus et de permanents embauchés par les Comités. Les professionnels, au travers des organisations les représentant, peuvent participer à l'élaboration des réglementations nationales concernant (d'après le Livre Neuvième du code rural et de la pêche maritime) :

⁷ Elles regroupent d'anciennes directions régionales des Affaires maritimes, les services des phares et balises, les centres de sécurité des navires (CSN), et les centres régionaux opérationnels de surveillance et de sauvetage (CROSS).

⁸ <http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006071367>

⁹ Loi n°2010-874 du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche – LMAP – JORF du 28 juillet 2010 pages 3 à 90.

- ✓ la gestion des ressources halieutiques pour les espèces non soumises à des TAC (Total Admissible des Captures) ou des quotas de captures en application d'un règlement de l'Union Européenne (UE),
- ✓ l'usage des engins et la cohabitation des métiers de la mer,
- ✓ la réalisation d'actions économiques et sociales en faveur des professionnels du secteur,
- ✓ les politiques publiques régionales pour une gestion durable de la pêche maritime et des élevages marins,
- ✓ la participation aux politiques publiques environnementales,
- ✓ l'apport d'un appui scientifique et technique aux professionnels.

Les Comités des pêches maritimes et des élevages marins existent à différentes échelles territoriales. Au niveau national, le Comité National des Pêches Maritimes et des Elevages Marins (CNPMEM) est le représentant national auprès des interlocuteurs des pouvoirs publics et des élus. Les Comités Régionaux des Pêches Maritimes et des Elevages Marins (CRPMEM), présents dans les régions maritimes, sont les représentants régionaux du secteur et travaillent en collaboration avec les Comités Départementaux (CDPMEM) ou les antennes des Comités régionaux qui agissent au niveau local. Le CRPMEM fixe les missions et les compétences qu'ils peuvent déléguer à ces comités. Ils jouissent tous d'une autonomie juridique et financière.

Cette organisation territoriale a été modifiée suite à la réforme de la Loi n°2010-874 et du décret n° 2011-776¹⁰. Un des objectifs de la loi est de limiter le nombre de structures, de créer une interprofession en sortant la filière aval des comités, et de fixer la limite des compétences entre les Comités des pêches et les Organisations de Producteurs (OP). Seuls les Comités régionaux et le Comité national ont la possibilité d'adopter des délibérations opposables en droit dès lors qu'elles sont approuvées par les autorités administratives.

Tout comme le CNPMEM et les CRPMEM, les Comités départementaux ou les antennes des Comités régionaux composés de représentants élus ou désignés par les professionnels de la filière (producteurs) ont conservé un pouvoir d'avis et d'impulsion fondamentale pour la gestion de la pêche dans les eaux territoriales. Les communautés de pêcheurs s'appuient donc sur ce système de cogestion (administration / Comités des pêches) pour l'élaboration de la réglementation spécifique à leur type de pêche et à la région. Quelque part, c'est le pêcheur qui est donc force de proposition. L'Etat valide ou invalide ensuite les propositions effectuées.

2.2 Les organisations de producteurs

Les Organisations de Producteurs (OP) sont des associations qui ont pour objectif d'assurer l'exercice rationnel de la pêche et l'amélioration des conditions de vente de leurs adhérents (règlement CE n° 1379-2013). En France, il existe une vingtaine d'organisations de producteurs pour la pêche¹¹ regroupées en deux fédérations, l'Association Nationale des Organisations de Producteurs (ANOP) et la Fédération des Organisations de Producteurs de la Pêche Artisanale (FEDOPA). Les OP ont deux missions principales. La première concerne la gestion de la ressource, avec la répartition des quotas (pour les espèces sous quota européen) entre leurs adhérents et leur suivi. La deuxième concerne l'élaboration de stratégies commerciales, la mise en marché des produits de la mer (normes de mise en marché) et la gestion des débarquements. Il s'agit surtout d'une mission d'appui et de soutien à la commercialisation de certaines espèces plus difficiles à valoriser. L'adhésion à une OP n'est pas obligatoire pour les navires.

¹⁰ Décret n° 2011-776 du 28 juin 2011 fixant les règles d'organisation et de fonctionnement du Comité national des pêches maritimes et des élevages marins ainsi que des comités régionaux, départementaux et interdépartementaux des pêches maritimes et des élevages marins.

¹¹ Journal officiel de l'Union européenne n° 2013/C 68/04 du 08 mars 2013

Les OP interviennent donc indirectement dans la gestion des pêches dans les eaux territoriales françaises, avec la gestion des quotas pour les espèces d'intérêt communautaire et avec la valorisation des autres captures.

2.3 Les autres acteurs de la gestion des pêches

D'autres acteurs interviennent indirectement dans la gestion et la gouvernance des pêches dans les eaux territoriales françaises. Les scientifiques, par exemple, ont un rôle non négligeable dans cette gestion par l'apport de connaissances scientifiques sur les ressources.

Les scientifiques constituent un maillon important de la gouvernance de la pêche côtière. L'un des objectifs de cette gestion étant d'assurer la durabilité des ressources halieutiques, ce qui ne peut se faire sans connaissance scientifique des stocks exploités. En France, c'est Ifremer qui intervient officiellement sur cet aspect. Créé en 1984, Ifremer est un Etablissement Public à caractère Industriel et Commercial (EPIC), placé sous la tutelle conjointe du ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche et du ministre de l'Écologie, du Développement Durable et de l'Énergie. L'institut intervient indirectement dans la cogestion car les scientifiques n'ont pas de pouvoir de décision dans ce système. Cependant, les organisations professionnelles et l'Etat font souvent appel à leurs services en vue de prendre des mesures de gestion adaptées aux stocks. L'institut a aussi un rôle de conseil. Ce recours est parfois même obligatoire pour les autorités administratives. En France, les scientifiques d'Ifremer sont systématiquement conviés aux réunions des comités des pêches.

Les scientifiques interviennent aussi comme conseil au niveau européen en vue de la définition des TAC pour les espèces sous quota européen. En effet, la Commission prépare des propositions en s'appuyant sur les avis scientifiques concernant l'état des stocks. Ces propositions seront ensuite discutées et actées par le Conseil des Ministres européens de la pêche tous les ans¹². Les scientifiques interviennent dans des organes consultatifs tels que le Conseil international pour l'exploration de la mer et le comité scientifique, technique et économique de la pêche. Ils font des recommandations scientifiques en exploitant les différentes statistiques de pêches ou des données issues de campagnes scientifiques d'observation du milieu pour pouvoir évaluer annuellement les ressources¹³. Ils proposent des recommandations allant dans le sens d'un développement durable de la ressource halieutique et de son exploitation.

3 LES OUTILS ET LES MESURES DE GESTION DE LA PECHE COTIERE

Différents outils et mesures de gestion peuvent s'appliquer pour la pêche côtière dans les eaux territoriales françaises (bande des 12 milles nautiques). Il faut néanmoins distinguer dans cette partie deux types de stocks pouvant être capturés par les flottilles côtières : les stocks d'intérêt communautaire et les stocks nationaux.

Pour les espèces d'intérêt communautaire, des TAC sont fixés par espèce et par zone de pêche¹⁴ soit de manière annuelle, soit dans le cadre de plan de gestion pluriannuels coordonnés par la Commission européenne. Dans les deux cas, les travaux scientifiques servent de base au conseil scientifique technique et économique des pêches (Règlement CE n° 43-2014). Chaque TAC est ensuite réparti par Etat membre sous la forme de « quotas » (ou droits de pêche par Etat membre). La DPMA est ensuite en charge de répartir ces quotas suivant les espèces, soit entre ports, soit entre OP, soit entre armements concernés (Anonyme, 2005). L'Etat français se doit aussi de traduire la réglementation européenne en réglementation française pour les mesures techniques concernant

¹² Council Regulation (EU) N° 43/2014 of 20 January 2014 fixing for 2014 the fishing opportunities for certain fish stocks and groups of fish stocks, applicable in Union waters and, to Union vessels, in certain non-Union waters

¹³ <http://www.ifremer.fr>

¹⁴ http://ec.europa.eu/fisheries/cfp/fishing_rules/tacs/index_fr.htm

ces espèces sachant qu'elles varient considérablement d'un endroit à un autre, en fonction des conditions régionales.

Pour les stocks nationaux dans les eaux territoriales, les Etats mettent en œuvre une gestion directe, ce qui implique la mise en œuvre d'une réglementation spécifique et locale. La gouvernance de ces espèces est basée en France sur la cogestion avec l'intervention du secteur de la pêche pour la définition de la réglementation et une validation par l'Etat. Différents outils et mesures permettent alors de gérer cette pêche côtière et répondre au mieux aux spécificités géographiques des espèces cibles.

3.1 Les commissions spécialisées

La réglementation et la gestion des pêcheries côtières pour une espèce donnée ou un groupe d'espèce sont discutées au sein de commissions spécialisées regroupant les représentants des pêcheurs au niveau national et régional.

3.1.1 Au niveau national

Au sein des Comités des pêches, les commissions de travail spécifiques ont été créées suite à la réforme de 1992 pour la gestion des pêcheries. Elles sont composées de pêcheurs qui sont désignés par les fédérations syndicales ou unions professionnelles représentées au Conseil du CNPMM. Elles ont pour objectifs d'élaborer et de proposer au Conseil du CNPMM des projets de délibérations sur des questions particulières touchant aux conditions d'exercice des professions qu'elles représentent. Elles sont force de proposition mais pas de décision. Les propositions issues de ces commissions peuvent le cas échéant être rendues obligatoires par le Ministère en charge de la pêche par décrets ou arrêtés ministériels). Elles permettent l'encadrement des pêcheries ayant une importance nationale et une coordination au niveau national. Par exemple, il existe une commission « coquillages de pêche ». Les règles de gestion peuvent être adaptées localement grâce aux commissions spécialisées gérées par les CRPMM.

3.1.2 Au niveau régional

Au niveau local / régional, ce qui est le cas des pêcheries côtières dans les eaux territoriales, le système est assez identique. Directement en relation avec les pêcheurs et les Comités départementaux ou antennes locales de CRPMM, il existe des commissions spécialisées régionales liées à une pêcherie ou à une espèce. Au sein de ces structures, les représentants locaux et/ou régionaux des pêcheurs peuvent émettre des avis sur des mesures de gestion des stocks locaux. C'est le premier échelon dans lequel les pêcheurs peuvent se faire entendre et faire remonter leurs demandes au CRPMM. Ces commissions, toujours présidées par un professionnel, sont prévues par les statuts légaux et le règlement intérieur du CRPMM auquel elles sont rattachées. C'est un lieu d'échanges entre les pêcheurs spécialisés. Elles peuvent faire intervenir des scientifiques d'Iframer qui apportent leur expertise scientifique sur les problématiques abordés ou bien d'autres acteurs de la filière sur des thématiques de commercialisation par exemple.

Au final, ces commissions proposent des projets de délibération qui seront ensuite soumis au Conseil (composé d'élus) du CRPMM. Si celui-ci les adopte, alors ils seront transmis à l'autorité administrative à l'échelon régional (DIRM) qui peut l'adopter par délégation de pouvoir du Préfet de région. Après un contrôle de la légalité, le projet de délibération sera traduit en arrêté préfectoral. Le schéma d'adoption des délibérations est résumé dans la **figure 1**.

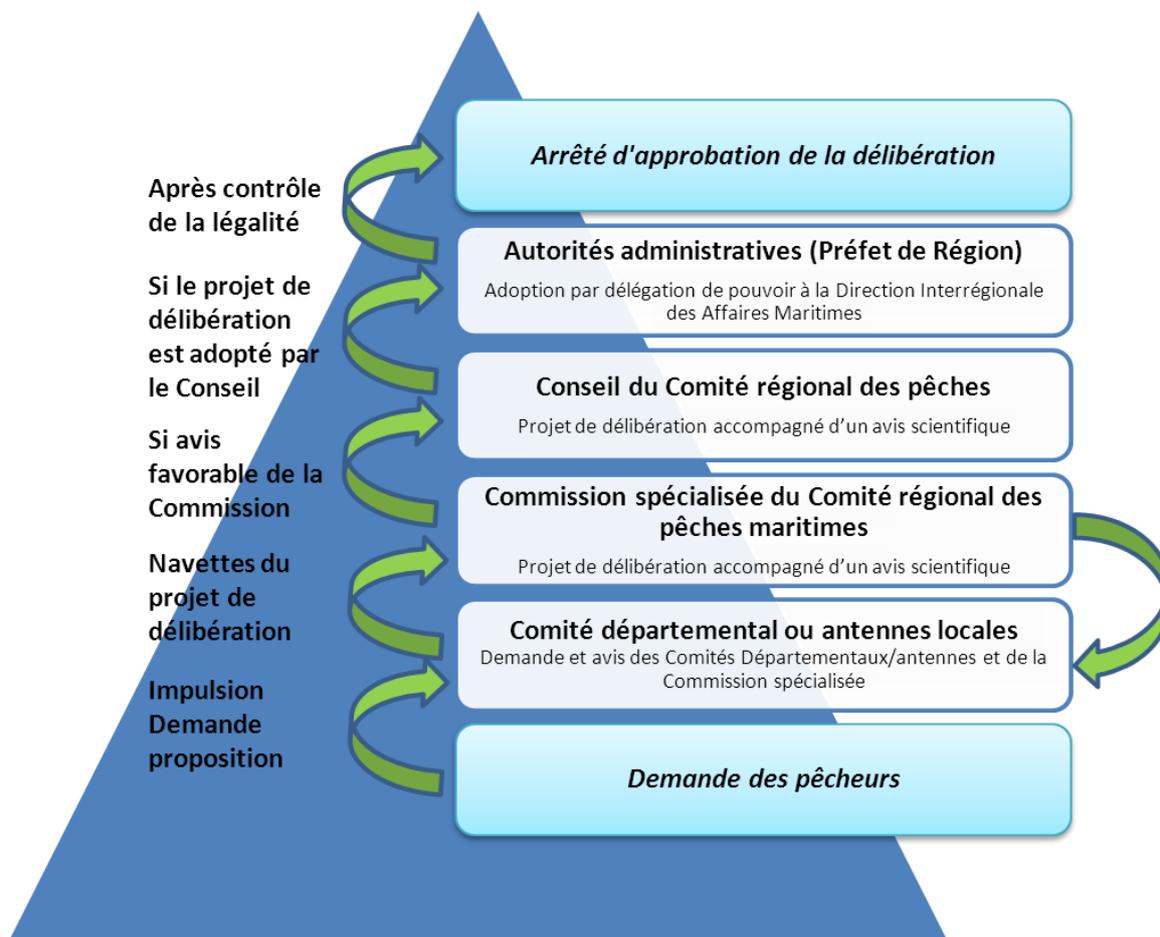


Figure 1 : Schéma d'adoption des délibérations (Communication personnelle du CRPMEM Bretagne)

3.2 Un système de licences

Il existe au niveau européen une licence communautaire définie par le règlement CE n° 1627-94 comme étant « une autorisation préalable de pêche délivrée à un navire de pêche communautaire qui complète sa licence de pêche et lui permet d'exercer ses activités pendant une période déterminée dans une zone délimitée et pour une pêcherie déterminée ». L'arrêté du 18 décembre 2006 établit les modalités de gestion des différents régimes d'autorisations définis par cette réglementation communautaire. Il s'applique aux navires français de pêche professionnelle immatriculés dans la Communauté européenne (Le Fur, 2009).

En complément de cette licence communautaire, différentes autorisations de pêche sont mises en place au niveau national et régional. Dans le cas des pêcheries dans les eaux territoriales françaises, des licences de pêche peuvent être instaurées par délibération du Comité national et des comités régionaux, approuvée par arrêté ministériel ou préfectoral. Les conditions d'obtention sont fixées au niveau national et régional, ce qui permet une gestion plus fine des stocks locaux. Ce sont les CRPMEM qui mettent en place ce système de gestion. L'objectif de l'attribution des licences revendiqué est le maintien des équilibres sociaux et économiques par un partage des ressources et une résolution équilibrée des différends de cohabitation ou de marché. Le système de licence en France a été mis en place dès 1973 (Le Gallic *et al.*, 2009) pour encadrer la pêche à la coquille Saint-Jacques dans la baie de Saint-Brieuc. La licence était délivrée au couple patron/propriétaire pour permettre une limitation et une modulation du nombre de navires exploitant la ressource afin de la préserver. Ce système perdure toujours et il s'est étendu à d'autres pêcheries françaises et européennes.

Ce système fixe chaque année un *numerus clausus* de licences par Comité départemental des pêches maritimes et des élevages marins ou par pêcherie. La possession de la licence autorise la capture de l'espèce ciblée ou l'utilisation d'un engin de pêche. La licence est délivrée par le CNPME ou le Comité régional des pêches selon les cas qui fixent des contingents (limitation du nombre de navires), des critères d'attribution, des modalités pratiques d'organisation de la campagne et des mesures techniques spécifiques dans le respect de la délibération nationale. Les modalités d'attribution font l'objet de règles et de procédures nécessairement strictes et mentionnées dans les arrêtés correspondant à l'espèce cible ou à l'engin de pêche (Décret n° 90-94 du 25 janvier 1990). Les licences ont permis une évolution de la flotte, du marché et des caractéristiques techniques des engins de pêche et des navires en vue d'optimiser l'équilibre entre l'effort de pêche et la ressource. A titre d'exemple, pour la coquille Saint-Jacques de la baie de Saint-Brieuc (arrêté n° 2012-4859) les critères d'obtention sont :

- ✓ diminution de la taille des navires autorisés à pêcher : la longueur maximale est de 13 m pour 184kW ;
- ✓ limitation du temps de pêche : les pêcheurs bénéficient d'un système de quotas individuels d'heures de pêche avec autorisation de pêche de 45 min pendant deux jours de la semaine pour le gisement de la Baie ;
- ✓ mesures techniques :
 - nombre de dragues à bord limité à 2,
 - largeur maximale de 2 m,
 - diamètre intérieur des anneaux métalliques : 92 mm.
- ✓ quota préconisé de captures annuelles ;
- ✓ obligation de passage en halle à marée.

CONCLUSION

La pêche repose sur des ressources marines fragiles qui subissent de multiples pressions. Il est donc nécessaire de réguler et de réglementer cette activité économique afin de la préserver. L'Etat français a mis en place une législation dans ce sens dès 1852 avec le Décret du 9 janvier 1852 sur l'exercice de la pêche maritime. Même si la notion de liberté prédomine dans ce texte « la pêche est maritime, c'est-à-dire libre sans fermage ni licence », il s'agit d'un cadre législatif strict avec des conditions d'exercice du métier (Ficou, 2008). Depuis, la gestion de la pêche a bien évolué, notamment avec la création de la Communauté européenne. En effet, depuis maintenant 30 ans, la politique française des pêches maritimes et de l'aquaculture s'inscrit dans le cadre européen de la politique commune des pêches. La gouvernance et la gestion de la pêche en France est donc fortement liée aux règlements européens surtout pour la pêche hors des eaux territoriales françaises et l'administration se doit de respecter les règles de gestion de l'UE.

Pour ce qui est de la pêche dans les eaux territoriales, la PCP permet une gestion de cette activité par les états riverains (principe de subsidiarité). La France a décidé de mettre en place un mode de gouvernance basé sur la cogestion. Les pêcheurs par l'intermédiaire de leurs représentants proposent des mesures de gestion sur certains stocks, toujours dans un objectif de durabilité de la ressource et de leur activité. L'état français valide (ou non) ces mesures et les retranscrit juridiquement. Cette cogestion se fait à plusieurs échelles : nationale, régionale et locale.

Au niveau national, la structure administrative en charge de la pêche est le Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie avec une Direction des Pêches Maritimes et de l'Aquaculture (DPMA) pour la gestion de la pêche et des ressources et une Direction des Affaires Maritimes pour, entre autre, la sécurité des navires (**Figure 2**). L'administration de la pêche est représentée au niveau régional par les DIRM et les préfets de région. Au niveau local, ce sont les DDTM et les préfets de département.

Les pêcheurs sont représentés par une structure professionnelle au niveau national, le CNPMMEM. Celui-ci se décline au niveau régional en Comités Régionaux des Pêches Maritimes et des Elevages Marins (CRPMEM) et au niveau local par les Comités Départementaux des Pêches Maritimes et des Elevages Marins ou par les antennes des CRPMEM. Par ailleurs, les pêcheurs sont aussi regroupés en organisations de producteurs au niveau régional. Il existe vingt-quatre organisations de producteurs en France (journal officiel de l'Union européenne du 08 mars 2013). Ces organisations ont un rôle économique et de gestion des quotas.

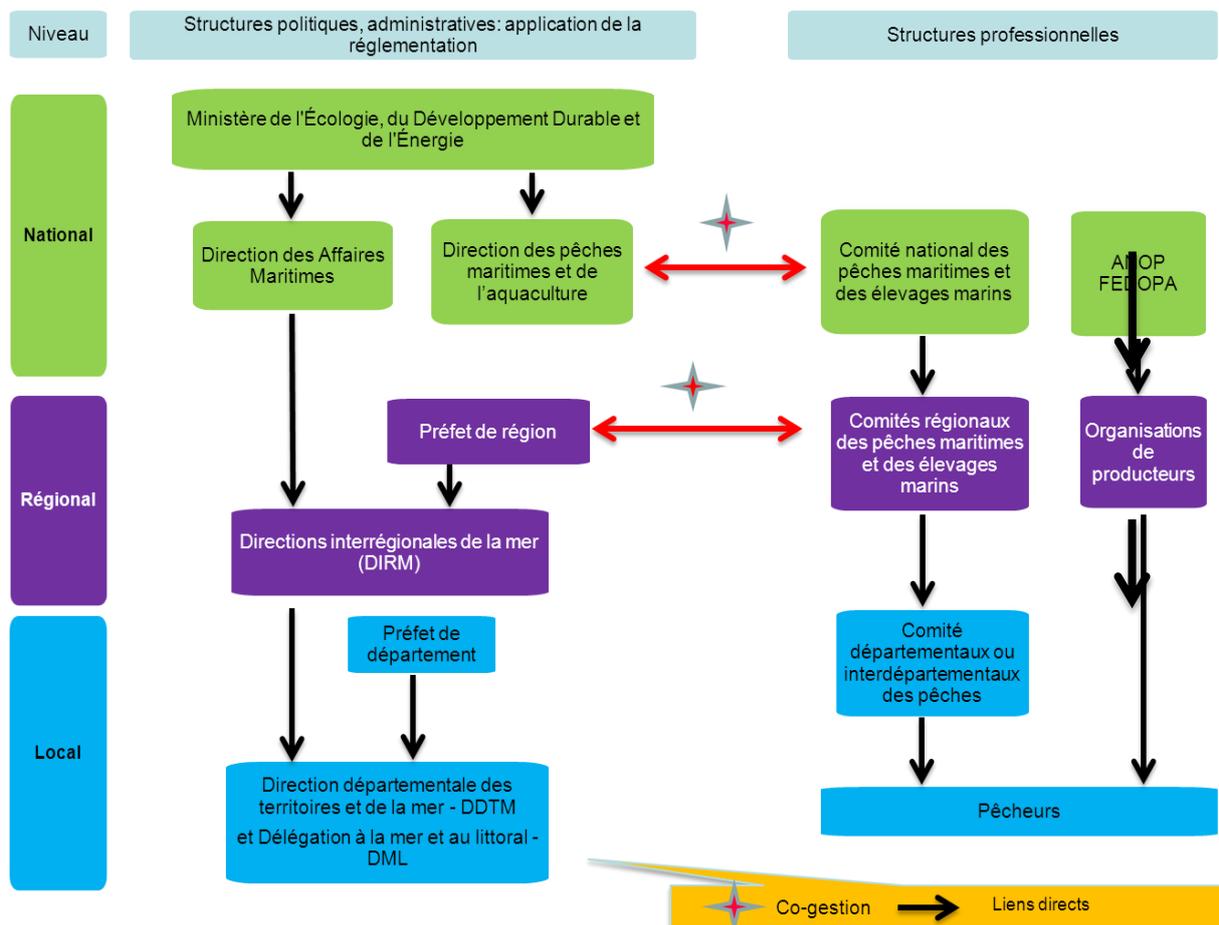


Figure 2 : Acteurs dans la gouvernance des pêches en France

Cette cogestion ne change pas les fondements du système de réglementation de la pêche car il impose toujours des restrictions. Il permet, cependant, une meilleure appropriation de celle-ci par les pêcheurs, du fait de leur participation dans le système de décision. Les règles sont plus adaptées aux besoins de chacun et aux spécificités régionales des espèces ou des métiers cibles. La cogestion améliore donc l'acceptabilité des lois et du contrôle mise en œuvre par l'administration. Ce système de gouvernance ne prête pas seulement attention à la ressource exploitée mais aussi à la dimension sociale et culturelle du secteur et à l'expérience des acteurs qui connaissent leurs métiers et son environnement. Ce processus nécessite la transparence, la collaboration et la responsabilisation des parties (administration et organisation professionnelles). Si toutes ces conditions sont réunies, alors ce système peut faciliter la prise de décision et l'application des réglementations et protéger plus efficacement les ressources et le secteur de la pêche côtière.

LISTE DES ACRONYMES

AMP	Aires Marines Protégées
ANOP	Association Nationale des Organisations de Producteurs
CDPMEM	Comité Départemental des Pêches Maritimes et des Elevages Marins
CE	Commission Européenne
CNPMEM	Comité National des Pêches Maritimes et des Elevages Marins
CRPMEM	Comité Régional des Pêches Maritimes et des Elevages Marins
DAM	Direction des Affaires Maritime
DDTM	Direction Départementale des Territoires et de la Mer
DGITM	Direction générale des infrastructures, des transports et de la mer
DIRM	Direction Interrégionale de la Mer
DPMA	Direction des pêches maritimes et de l'aquaculture
DML	Délégation à la Mer et au Littoral
FEDOPA	Fédération des Organisations de Producteurs de la Pêche Artisanale
GIFS	Geography of Inshore Fishery and Sustainability
Ifremer	Institut Français de Recherche pour l'Exploitation de la Mer
OP	Organisation de Producteurs
PCP	Politique Commune de la Pêche
TAC	Total Admissible de Capture
UE	Union Européenne

BIBLIOGRAPHIE

ANONYME, 2005. *Memento relatif à la réglementation des pêches, réglementation européenne, réglementation nationale et organisation interprofessionnelle*. Document de formation du Ministère des Transports, de l'Équipement, du Tourisme et de la Mer, 228 p.

ANONYME, 2009. *Mémoire français relatif à la réforme de la politique commune de la pêche*. Ministère de l'alimentation, de l'agriculture et de la pêche, 38 p. [en ligne] http://ec.europa.eu/fisheries/reform/docs/france_memo_fr.pdf. Consulté le 03 mars 2014.

ANONYME, 2010. *Direction des pêches maritimes et de l'aquaculture (DPMA). Brochure réalisée par la délégation à l'information et à la communication du ministère l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche, de la ruralité et de l'aménagement du territoire*. Imprimé par le Central, tirage décembre 2010, 4 p.

FERRACCI F., 2011. *Présentation et analyse d'une cogestion de la ressource halieutique au sein d'une aire marine protégée. Exemple de la réserve naturelle des bouches de Bonifacio*. Essai présenté en vue de l'obtention du double diplôme de Maîtrise en Environnement et Master en Ingénierie et Management de l'Environnement et du Développement Durable, 45p. [En ligne] [http://www.usherbrooke.ca/environnement/fileadmin/sites/environnement/documents/Essais2011/Ferracci F_09-01-2012-2011 .pdf](http://www.usherbrooke.ca/environnement/fileadmin/sites/environnement/documents/Essais2011/Ferracci_F_09-01-2012-2011.pdf) Consulté le 15 février 2014.

FICOU J.C., 2008. *Pêche professionnelle et pêche récréative, 1852-1979*. Annales de Bretagne et des pays de l'Ouest 2008/1 (n° 115-1), 43 p.

IBORRA MARTIN J., 2006. Document descriptif du secteur de la pêche en France. Note pour la Direction Générale. Politiques Internes de l'Union. Délégation à l'information et à la communication du ministère l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche, de la ruralité et de l'aménagement du territoire, Direction des pêches maritimes et de l'aquaculture (DPMA). Département thématique de politiques structurelles et de Cohésion, 2006, la pêche en France, 38 p.

KHAYATI A., Août 2011. *Les outils de gouvernance, de gestion et de planification sur le bassin d'Arcachon, quelles implications pour les professionnels de la pêche et de la conchyliculture ?* Projet AGLIA – MAIA, Rochefort, France, 67 p.

KOOIMAN J., BAVINCK M., JENTOFF S., 2005. *Fish for Life: Interactive Governance for Fisheries*. Amsterdam University Press, 427 p.

LE FUR F., 2009. Référentiel pour la gestion dans les sites Natura 2000 en mer. Tome 1 Pêche professionnelle, Activités-Interactions-Dispositifs d'encadrement. Agence des aires marines protégées, 148 p

LE GALLIC B., FIFAS S., LESUEUR M., RONCIN N., ROPARS-COLLET. C., 2010. *Analyse des stratégies de contrôle dans une pêcherie gérée par l'effort de pêche : le cas de la pêcherie de coquilles Saint-Jacques de la baie de Saint-Brieuc*. Natures Sciences Sociétés, 383-394, 11 p.

LE TIXERANT M., 2010. *Cartographie du système de gestion des pêches dans les eaux territoriales bretonne*. Atlas, 98 p. [En ligne] http://www.bretagne-peches.org/images/atlas_2011/index.htm. Consulté le 15 février 2014.

Textes réglementaires

Règlement (CE) n° 1627/94 du Conseil, du 27 juin 1994, établissant les dispositions générales relatives aux permis de pêche spéciaux

Règlement (CE) n° 104/2000 du Conseil du 17 décembre 1999 portant organisation commune des marchés dans le secteur des produits de la pêche et de l'aquaculture.

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.

Règlement (CE) 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.

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

Règlement (CE) n° 43/2014 du 20 janvier 2014 fixant pour 2014 les possibilités de pêche pour certains stocks halieutiques et groupes de stocks halieutiques, applicables dans les eaux de l'Union et, pour les navires de l'Union, dans certaines eaux n'appartenant pas à l'Union.

Livre neuvième du code rural et de la pêche maritime

Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement

Loi n° 2010-874 du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche – LMAP – JORF du 28 juillet 2010 pages 3 à 90.

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

Décret n° 2011-776 du 28 juin 2011 fixant les règles d'organisation et de fonctionnement du Comité national des pêches maritimes et des élevages marins ainsi que des comités régionaux, départementaux et interdépartementaux des pêches maritimes et des élevages marins.

Décret du 11 février 2010 relatif à l'organisation et aux missions des directions interrégionales de la mer 2010-130.

Arrêté n° 2012-4859 du Préfet de Bretagne portant approbation de la délibération coquille Saint-Jacques SB- 2012 A du 28 septembre 2012 du comité régional des pêches maritimes et des élevages marins de Bretagne.

Journal officiel de l'Union européenne n° 2013/C 68/04 du 08 mars 2013. Liste des organisations de producteurs reconnues dans le secteur de la pêche et de l'aquaculture.

Sitographie

AGENCE DES AIRES MARINES PROTEGEES (page consultée le 7/01/2014), *Les aires marines protégées : des outils pour gérer et préserver le milieu marin.* <http://www.aires-marines.fr/Les-aires-marines-protegees>.

COMITE NATIONAL DES PECHE MARITIMES ET DES ELEVAGES MARINS (page consultée le 22/11/2013), *La commission « Coquillages de pêche ».* <http://www.comite-peches.fr/site/index.php?page=g28&commissions=15>.

COMITE REGIONAL DES PECHE MARITIMES ET DES ELEVAGES MARINS DE BRETAGNE (page consultée le 22/11/2013), *L'Atlas Réglementaire 2010.* http://www.bretagne-peches.org/index.php?option=com_content&view=article&id=249&Itemid=106.

COMITE DEPARTEMENTAL DES PECHE MARITIMES ET DES ELEVAGES MARINS DES COTES D'ARMOR (page consultée le 22/11/2013), *La coquille Saint-Jacques.* <http://www.cdpmem22.fr/index.php/la-coquille-saint-jacques>.

COMMISSION EUROPEENNE (page consultée le 9/01/2014), *Réforme de la politique commune de la pêche.* http://ec.europa.eu/fisheries/reform/index_fr.htm.

IFREMER (page consultée le 22/01/2014). *L'institut.* <http://wwwz.ifremer.fr/L-institut>.

LEGIFRANCE, (page consultée le 22/11/2014), *Droit français.* www.legifrance.gouv.fr.

MINISTERE DE L'ECOLOGIE, DU DEVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'ENERGIE (page consultée le 9/01/2014), *Les pêches maritimes et l'aquaculture.* <http://www.developpement-durable.gouv.fr/-Les-peches-maritimes-et-l-.html>.

Réalisation, mise en page : Pôle halieutique AGROCAMPUS OUEST

ISSN 2116-8709 (en ligne)

ISSN 2260-0922 (papier)

© 2014, Pôle halieutique Agrocampus Ouest. Tous droits de reproduction, même partielle, par quelque procédé que ce soit, sont réservés pour tous les pays

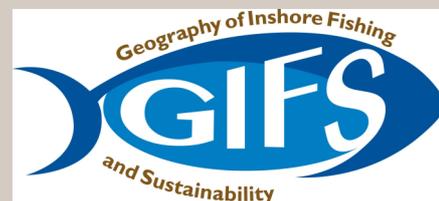
Crédit photos : AGROCAMPUS OUEST

Ce rapport présente les résultats de l'étude sur la gouvernance des pêches côtières entrepris lors du projet GIFS. L'objectif est de mieux comprendre le mode de gouvernance des pêcheries côtières dans les eaux territoriales françaises. Les résultats de l'étude donnent un aperçu de la façon dont les communautés de pêcheurs interagissent avec les organismes régaliens et les principaux décideurs à différentes échelles de gouvernance (local, national et européenne) pour gérer la pêche côtière.

AUTEURS (AGROCAMPUS OUEST)

David PICAULT
Marie LESUEUR

Ce rapport a été produit par l'équipe de la Cellule Etudes et Transfert, Pôle halieutique AGROCAMPUS OUEST avec le soutien de l'Union Européenne dans le cadre du projet GIFS : Geography of Inshore Fishing and Sustainability, programme européen de coopération transfrontalière Interreg IV A 2 Mers Seas Zeeën, cofinancé par le FEDER.



CONTACTS

- **AGROCAMPUS OUEST**

Marie LESUEUR : marie.lesueur@agrocampus-ouest.fr

Cellule Études et Transfert
Pôle halieutique
AGROCAMPUS OUEST

65 rue de Saint Briec
CS 84215 • 35 042 Rennes Cedex

<http://halieutique.agrocampus-ouest.fr/>

ISSN 2116-8709 (en ligne)
ISSN 2260-0922 (imprimé)