



LES PÊCHES DE LOISIR EN MER

Rapport établi par le **Sénateur Pierre MÉDEVIELLE**

Septembre 2019

Ont contribué à ce rapport :

Yves GEFROY, conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux

Bruno GODET, conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux

Denis MEHNERT, inspection générale des affaires maritimes

France PORET, inspection générale de la jeunesse et des sports

SOMMAIRE

Sommaire	5
Synthèse	9
Liste des préconisations.....	11
Introduction.....	13
1 Le milieu, les enjeux	15
1.1 Le littoral français.....	15
1.1.1 Son aspect physique	15
1.1.2 Son aspect humain.....	16
1.1.3 Son aspect économique.....	16
1.2 Les façades.....	16
1.2.1 La façade maritime Manche Est - mer du Nord.....	17
1.2.2 La façade Nord Atlantique – Manche Ouest	18
1.2.3 La façade Sud-Atlantique.....	18
1.2.4 La façade Méditerranée	19
1.2.5 Les bassins maritimes en outre-mer	19
1.3 Le milieu marin, ses fragilités et ses atouts.....	20
1.3.1 Les atouts	21
1.3.2 Les faiblesses	22
1.4 Les territoires à enjeux	23
1.4.1 Les Parcs naturels marins.....	24
1.4.2 Les sites du Conservatoire du littoral et des rivages lacustres	24
1.4.3 Les Zones de conservation halieutiques.....	25
1.4.4 Les Zones Natura 2000 en mer	25
1.4.5 Les aires de protection de biotope.....	26
1.4.6 Les réserves naturelles marines.....	26
2 Les acteurs	29
2.1 L'Europe	29
2.2 L'État	29
2.2.1 Le Secrétariat général de la mer (SG Mer)	29
2.2.2 Le ministère de la transition écologique et solidaire (MTES).....	29
2.2.3 Le ministère de l'agriculture et de l'alimentation (MAA)	32
2.3 Les collectivités locales	33
2.3.1 Les Régions.....	33

2.3.2	Les Conseils Départementaux	34
2.3.3	Les intercommunalités et les communes	34
2.4	Les pêcheurs professionnels	34
2.4.1	L'encadrement par la politique commune des pêches (PCP).....	35
2.4.2	La production.....	36
2.4.3	La flotte de pêche.....	37
2.4.4	L'emploi	37
2.5	Les pêcheurs de loisir.....	37
2.5.1	Qui sont-ils ?.....	38
2.5.2	Quatre pratiques principales	39
2.6	Les opérateurs touristiques liés à la pêche de loisir	42
2.7	L'amont : navires et matériels de pêche	43
2.7.1	Les navires, le matériel, leur réglementation.....	43
2.7.2	Le secteur économique des embarcations et du matériel de pêche.....	45
2.8	L'aval : les mareyeurs et les restaurateurs	47
2.8.1	Les mareyeurs	47
2.8.2	Les restaurateurs.....	49
2.9	Les associations.....	49
2.9.1	Les associations de pêcheurs de loisir en mer	50
2.9.2	Les associations de défense de l'environnement	51
2.10	La recherche, la connaissance	51
2.10.1	Le Conseil International pour l'Exploration de la Mer (CIEM)	53
2.10.2	L'IFREMER.....	53
2.10.3	FranceAgrimer	54
2.10.4	Les Associations, le réseau Littorae	54
2.10.5	L'Agence Française de Développement (AFD).....	54
2.10.6	Le conservatoire du littoral	54
2.10.7	L'Agence Française de la Biodiversité (AFB).....	55
2.10.8	Le Muséum National d'Histoire Naturelle (MNHN).....	56
2.10.9	L'Institut Universitaire Européen de la Mer (IUEM)	56
2.10.10	L'Institut National de Recherche Agronomique (INRA).....	56
3	Ecologie, économie, loisirs et sociologie : analyse croisée	59
3.1	La connaissance	59
3.1.1	Les pêcheurs de loisir : qui sont-ils ?	59
3.1.2	La connaissance des prélèvements des pêcheurs de loisir	60

3.1.3	Quelles connaissances ont les pêcheurs de loisir ?	61
3.1.4	La connaissance du milieu et de sa résilience doit être améliorée	63
3.1.5	Des expérimentations sont à développer	64
3.2	La Gouvernance.....	64
3.2.1	Un État complexe et aux moyens limités	65
3.2.2	La pluralité et la représentativité des associations de pêcheurs	66
3.2.3	L'exemple de la fédération de pêche en eau douce	67
3.2.4	Structurer les pêcheurs : en douceur ou en force ?	68
3.2.5	Pêcheurs professionnels et pêcheurs de loisir : une ressource à partager.....	70
3.2.6	Une concertation insatisfaisante.....	71
3.3	La gestion de la ressource.....	72
3.3.1	Le concept flou de « consommation familiale »	72
3.3.2	L'exemple de la gestion du thon rouge	74
3.3.3	L'exemple de la gestion du bar.....	76
3.3.4	L'exemple de la gestion du maquereau.....	77
3.3.5	De l'encadrement du matériel de pêche.....	78
3.3.6	La gestion dans les aires marines protégées	79
3.4	Police et contrôles	80
3.4.1	Une police plurielle, variablement coordonnée... ..	80
3.4.2	Une réglementation locale hétérogène	82
3.4.3	Pêche de loisir : bâton ou carotte, que choisir ?.....	83
3.4.4	La commercialisation de la pêche de loisir : un enjeu aigu	85
3.4.5	Contrôler plus, sans dépenser plus : comment faire ?.....	87
3.4.6	Un régime de sanctions à adapter	88
4	Orientations –recommandations	91
4.1	La pêche embarquée.....	91
4.2	La pêche du bord.....	92
4.3	La pêche à pied	92
4.4	La pêche sous-marine	94
4.5	La police.....	94
4.6	Renforcer la concertation et la communication.....	95
	Conclusion.....	97
	TABLE DES ANNEXES	99
	Annexe 1 - Lettre de mission	101
	Annexe 2 - Désignation des rapporteurs.....	103

Annexe 3 -	Liste des personnes rencontrées.....	106
Annexe 4 -	Glossaire.....	111

SYNTHÈSE

Un milieu marin fragilisé, certaines espèces halieutiques menacées, et une fréquentation du littoral en sensible augmentation rendent nécessaire de se préoccuper de la pratique de la pêche de loisir.

Mais est-il possible de le faire sans toucher à la liberté d'un passe-temps auquel se livre près d'un français sur 20 ? Est-il possible d'éviter d'ajouter une réglementation dans un secteur encore préservé alors que la demande sociétale de simplification est forte ?

Est-il possible de réglementer sans incidence sur l'économie et le tourisme littoraux liés à cette activité ? Est-il possible de le faire sans générer de coût supplémentaire ?

Comment mieux sensibiliser les pêcheurs par une information mieux communiquée ?

Telles sont les inconnues que j'avais à mettre en équation, pour répondre à la demande de monsieur le Premier ministre.

Prendre connaissance du contexte de cette activité, mesurer son importance, rencontrer et échanger avec près de 150 personnes, actrices ou partenaires, directement concernés par la pêche de loisir, examiner les conditions de travail des pêcheurs professionnels, et observer l'organisation de la pêche en eau douce, telles furent mes démarches qui débouchent sur des constats clairs :

- Oui, la pêche de loisir en mer constitue une activité, un patrimoine riche, quand bien même il est hétérogène.
- Oui, le littoral et la mer, métropolitaines et outre-mer, sont des milieux à préserver.
- Oui, certaines espèces halieutiques sont en souffrance et doivent être surveillées.
- Oui, la pratique de la pêche doit être régulée sur certains sites.
- Oui, certaines pratiques de pêche doivent évoluer.
- Oui, il y a des marges de progrès dans le niveau des connaissances des pêcheurs de loisir.

Dès lors, que peut-on faire ?

Avant tout, agir avec mesure et progressivité. En tenant compte des capacités existantes. Et un impératif : bien appréhender l'acceptation sociétale de nouvelles mesures et bien apprécier la faisabilité et la contrôlabilité de nouvelles dispositions.

Ces 2 principes ont sous tendus les recommandations pragmatiques qui concluent ce rapport :

- Identifier les pêcheurs embarqués et sous-marins.
- Repenser la pertinence des équipements des pêcheurs.
- Piloter les captures des espèces sensibles et menacées.
- Expérimenter dans certains sites remarquables.
- Trouver un dispositif adapté d'information des pêcheurs.

LISTE DES PRÉCONISATIONS

Préconisation 1 : Organiser une connaissance exhaustive et obligatoire des pêcheurs récréatifs embarqués	91
Préconisation 2 : Mettre en place une déclaration obligatoire des captures d'espèces sensibles et étudier un plafond, quotidien, mensuel ou annuel, pour toutes les espèces.....	91
Préconisation 3 : Adapter et limiter les matériels autorisés pour mieux maîtriser les captures en pêche récréative	91
Préconisation 4 : Promouvoir et accompagner des expérimentations sur des sites choisis pour réguler la fréquentation, connaître les pêcheurs et leurs prélèvements.....	92
Préconisation 5 : Simplifier et harmoniser la réglementation de la pêche à pied.....	93
Préconisation 6 : Faciliter le travail des associations et groupements sensibilisant à l'environnement.	93
Préconisation 7 : Investir dans un nouveau mode d'information et de communication des pêcheurs	93
Préconisation 8 : Moderniser le régime de sanctions aux infractions à la pêche récréative .	93
Préconisation 9 : Réintroduire la déclaration obligatoire des pêcheurs sous-marins.....	94
Préconisation 10 : Intégrer la pêche récréative dans les plans interrégionaux de contrôle de pêche	94
Préconisation 11 : S'assurer du respect de l'interdiction de la commercialisation des produits de la pêche récréative dans une stratégie nationale	94
Préconisation 12 : Faire une évaluation d'impact et de moyens de toute nouvelle disposition concernant la pêche de loisir	94
Préconisation 13 : Responsabiliser les regroupements de pêcheurs dans la surveillance de la pratique de la pêche.....	95
Préconisation 14 : Adapter les instances de concertation	95

INTRODUCTION

Si l'activité professionnelle de la pêche en mer est plutôt bien appréhendée, tant par la connaissance des pêcheurs professionnels, de leurs équipements, des prélèvements réalisés dans le milieu marin, l'activité de pêche de loisir en mer est, a contrario, très mal connue alors qu'elle concernerait pourtant près d'un français sur 20.

Or, le tropisme croissant des français pour le littoral, associé à l'augmentation régulière des pratiquants de la pêche en mer et sur le bord de mer, posent nécessairement la question de l'impact de ce loisir sur ce milieu sensible et fragile ; ne serait-ce que pour comprendre comment le milieu se comporte face à cette fréquentation en fort développement.

Le travail de recherche et de compréhension demandé par monsieur le Premier ministre se situe ainsi au croisement d'enjeux environnementaux, sociétaux et économiques.

Assisté par 4 hauts fonctionnaires des inspections de l'agriculture, des affaires maritimes et de la jeunesse et des sports, j'ai structuré ma mission en trois phases :

- En premier lieu, recenser la connaissance sur cette activité récréative en France métropolitaine et outre-mer, celle-ci m'étant apparue a priori ténue.
- Développer une large phase de rencontres avec les acteurs de terrain, les opérateurs et partenaires qui me paraissaient concernés par cette activité : les pêcheurs dans leurs différentes composantes, leurs différentes sensibilités, mais aussi les partenaires économiques, les collectivités territoriales, et, bien évidemment, les associations veillant sur les incidences environnementales. En raison d'un partage du milieu avec le monde professionnel, j'ai choisi de rencontrer les pêcheurs qui vivent de leur activité, pour mieux apprécier leur vision et leur perception à l'égard de celles et ceux qu'ils croisent au quotidien.
- Enfin, imprégné de cette connaissance et éclairé par les témoignages, réflexions et appréciations des acteurs de cette « filière » pêche, j'ai conduit une phase d'analyse et de synthèse, me permettant de livrer quelques propositions. Celles-ci visent à mieux gouverner cette activité dans un délicat équilibre à trouver entre liberté et encadrement, environnement et économie.

Mon rapport comprendra ainsi 2 parties descriptives, une troisième partie d'analyses et une quatrième recensant mes propositions. :

- 1^{ère} : Présentation des territoires littoraux et marins français.
- 2^{ème} : Présentation des acteurs concernés par la pêche de loisir en mer.
- 3^{ème} : Mes constats, analyses et réflexions sur la situation de la pêche de loisir en mer en France ; les rapports entre les acteurs y sont identifiés, les forces et faiblesses répertoriées, les pistes de progrès évaluées dans leurs avantages et leurs inconvénients.
- 4^{ème} : Succincte, cette partie découle directement des analyses que j'ai développées en partie 3. Elle énonce des préconisations pour chacun des 4 types de pêche de loisir et traite, de manière horizontale, de 2 sujets transversaux m'apparaissant majeurs, la police et les contrôles d'une part, la communication et la concertation d'autre part.

1 LE MILIEU, LES ENJEUX

Il serait insuffisant d'aborder la pêche de loisir sans avoir une idée précise de la variété et de l'importance des mers et littoraux français, sans en comprendre les forces et les fragilités, et sans identifier les différentes modalités qui existent pour assurer une gestion adaptée de certaines aires marines.

1.1 Le littoral français

Les mers couvrent 70%¹ de la surface du globe. La lumière solaire qui pénètre jusqu'à 200 m de profondeur, plancher du plateau continental, permet l'activité photosynthétique à l'origine de la ressource halieutique.

Les trois quarts² de la production mondiale de produits marins sont destinés à l'alimentation humaine, l'autre quart est transformé en huile ou farine pour l'alimentation animale.

Deuxième espace maritime mondial grâce à l'outre-mer, la France possède des atouts inestimables avec la mer et le littoral, enjeux de tout premier plan en termes de patrimoine naturel marin et de développement économique.

1.1.1 Son aspect physique

Les espaces maritimes sous juridiction française s'étendent sur plus de 10 millions³ de km², dont plus de 96 % sont ultramarins, quasiment équivalents à l'Europe.

Les quelque 20 000 kilomètres⁴ de rivages français recouvrent une rare richesse paysagère et écologique à travers une variété de littoraux en métropole comme en outre-mer.

Le littoral métropolitain est constitué de 44 % de côtes rocheuses et à falaises et de 39 % de côtes d'accumulation (galets, sables, vases), mais également de 17 % de côtes dites « artificialisées » soit 2840 kilomètres de linéaire côtier impactés par des aménagements (digues côtières, perrés, épis...).

Les départements et régions d'outre-mer sont eux, en moyenne, constitués de 41 % de côtes rocheuses et à falaises, de 29 % de côtes d'accumulation sableuse, de 18 % de mangroves et de 12 % de côtes artificialisées. Ces littoraux, en majorité insulaires (exceptées la Guyane et la Terre Adélie) sont soit d'origine volcanique avec un relief marqué (Martinique, Mayotte, La Réunion, Futuna et les « îles hautes » du Pacifique), soit d'origine corallienne constituant des atolls délimitant un lagon abrité (îles Éparses de l'océan Indien et les « îles basses » du Pacifique dont Wallis et les Tuamotu).

Les habitats côtiers d'intérêt communautaire sont marins. On en dénombre 107⁵ répartis selon la diversité des côtes, du climat, la présence de petits fonds et le niveau d'artificialisation des côtes.

¹ « La mer au-delà de la plage » infographie du site ecologie-solidaire.gouv.fr

² Idem 1

³ Site du ministère de la transition écologique et solidaire (MTES)

⁴ Portail du réseau national des observatoires du trait de côte

Le littoral français est caractérisé par des zones urbaines, industrielles, réseaux de communication et espaces verts plus densément présents qu'ailleurs en France métropolitaine : ces « milieux » artificiels couvrent 13 % de la surface des communes littorales, contre 2,7 fois dans une commune moyenne métropolitaine et cette proportion passe à 27 % dans la bande de 500 mètres près de la mer.

1.1.2 Son aspect humain

Les régions côtières, situées à moins de 80 km de la mer, accueillent les deux tiers⁶ de la population mondiale.

En France, les communes⁷ littorales sont au nombre de 975 dont 885 en métropole (5 500 km de linéaire) et 90 en outre-mer (14 500 km de linéaire).

Elles représentent seulement 4 % du territoire métropolitain mais accueillent 1 français sur 8 (7,8 millions d'habitants en 2009) soit 2 millions de nouveaux résidents depuis 1960.

La densité de population (272 habitants par km²) sur les côtes est 2,5 fois plus élevée que la moyenne hexagonale (116 hab/km²).

1.1.3 Son aspect économique

L'océan est une ressource alimentaire mais aussi un vivier d'emplois et un facteur de croissance.

Les secteurs d'activité y sont très nombreux : la pêche, l'aquaculture, la conchyliculture, la commercialisation des produits de la mer, l'industrie nautique, le transport, les activités portuaires, la construction navale, le tourisme, les loisirs, la recherche, l'industrie off-shore, les énergies marines, le courtage de navires, les assurances maritimes, etc.

Maillon indispensable de l'économie côtière, la pêche participe également de l'identité du littoral. Elle contribue à son équilibre économique, social et environnemental.

Le littoral est la première destination touristique⁸ : 50 % de l'économie maritime, près de 9 milliards d'euros de valeur ajoutée et 237 000 emplois.

Le tourisme littoral représente environ 40 % des destinations, loin devant la campagne (le tiers des destinations), la ville et la montagne.

29 % des dépenses de consommation touristiques françaises sont littorales : deuxième poste après le tourisme urbain (33 %).

1.2 Les façades

La diversité du littoral français se caractérise par plusieurs façades maritimes.

En métropole, on distingue ainsi :

⁵ État des lieux « mer et littoral » MEDDE – octobre 2014

⁶ Idem 1

⁷ Idem 4

⁸ État des lieux « mer et littoral » MEDDE – octobre 2014

- Manche Est- mer du Nord ;
- Nord Atlantique - Manche ouest ;
- Sud Atlantique ;
- Méditerranée.

En outremer, on parle de bassins maritimes.

1.2.1 La façade maritime Manche Est - mer du Nord

La façade maritime Manche Est - mer du Nord comprend 1 022 km de côtes, de la frontière belge au golfe normand-breton. Elle représente environ 15 % du littoral métropolitain. Son littoral s'étend le long des régions Hauts-de-France et Normandie, englobant 7 départements métropolitains et 252 communes soumises à la « loi Littoral » en 2018.

La façade est réglementairement délimitée. Elle se distingue par un important linéaire de côte, par sa surface maritime exigüe et ses fonds de faible profondeur. Les régions Hauts-de-France et Normandie possèdent des littoraux caractérisés respectivement par une concentration d'activités industrialo-portuaires et par des activités culturelles et de plaisance. Elles sont également réputées pour leurs activités de pêche et de conchyliculture. Le littoral comprend plusieurs sites classés au patrimoine mondial de l'UNESCO (Mont Saint-Michel, baie de Somme, Le Havre) et témoigne d'une forte empreinte militaire.

En 2014, la façade maritime Manche Est - mer du Nord comptait 780 navires (564 de moins de 12 m et 216 de 12 m et plus) pour 2 233 marins-pêcheurs embarqués. La façade maritime représente près de 18 % des navires de pêche de France métropolitaine et un quart des marins-pêcheurs.

En 2014, 138 000 tonnes de captures ont été débarquées, pour un chiffre d'affaires de 238 millions d'euros (soit 24 %, un quart du chiffre d'affaires national). Ce chiffre d'affaires est réalisé pour 35 % par les navires des Hauts-de-France et pour 65 % par les navires normands.

Entre 2004 et 2014, la flotte de pêche de la façade a connu une diminution, particulièrement prononcée dans les anciennes régions Nord Pas-de-Calais (-26 %) et Basse Normandie (-18 %).

Par ordre d'importance (en matière de nombre de navires), les matériels les plus utilisés sur la façade sont le chalut de fond, la drague à coquilles Saint-Jacques, le filet à poissons, le casier à crustacés et à bulots. Plus récemment, le développement de la senne de fond est à noter. Cette diversité d'engins se traduit par une importante variété d'espèces capturées.

Cinq espèces représentent plus de la moitié du chiffre d'affaires (coquille Saint-Jacques, sole, bulot, cabillaud, maquereau). Plus récemment, l'encornet s'est imposé comme une espèce importante pour la flottille chalutière et de senneurs. Les principaux ports de la région sont ceux de Granville, Port-en-Bessin, St Vaast La Hougue, Le Havre, Dieppe-Le Tréport, Boulogne sur mer (1er port de pêche de France en volume en 2016) et Dunkerque. Si plusieurs navires sont armés à la grande pêche (ex : les navires boulonnais de l'armement EURONOR), la pêche côtière et la petite pêche sont très largement majoritaires. Le navire moyen compte ainsi 3 membres d'équipage, mesure 12 m, pour une puissance motrice de 153 kW.

La façade atlantique se divise en deux parties : Nord atlantique - Manche ouest et Sud atlantique.

1.2.2 La façade Nord Atlantique – Manche Ouest

La façade Nord Atlantique – Manche Ouest s'étend entre la Manche, la mer d'Iroise et l'Atlantique, au droit des régions Bretagne et Pays de la Loire et du bassin-versant de la Loire. Le caractère maritime structure fortement l'identité des six départements littoraux dotés d'un vaste domaine public maritime naturel lié au fort marnage (différence de hauteur d'eau entre une pleine mer et une basse mer successive) et de côtes très découpées. Elle se distingue par : un plateau continental de faible profondeur (0 à - 200 m) se prolongeant loin au large, limité par un talus continental entaillé de nombreux canyons, qui rejoignent la plaine abyssale (- 5 000 m) ; de nombreuses rades, baies, abers et rias, le golfe du Morbihan et d'importantes zones humides au sud avec l'estuaire de la Loire, les marais salants de Guérande, la Brière, le marais breton vendéen ; plus d'une dizaine d'îles situées parfois à distance de la côte (l'île d'Yeu à plus de 20 km du continent, Belle-Ile à 14 km de Quiberon).

Les 7 millions d'habitants de l'ensemble inter-régional, Bretagne et Pays de la Loire, sont répartis sur environ 300 communes littorales maritimes. La façade est jalonnée par de nombreux ports de pêche ou de plaisance, mais aussi, de commerce dont le grand port maritime de Nantes – Saint-Nazaire qui occupe la première place en termes de trafic pour l'Atlantique, ainsi que les ports de commerce de Brest, Lorient et Saint-Malo. Le site industriel de Saint-Nazaire, qui inclut notamment le plus grand chantier naval français, poursuit son développement et représente le premier bassin d'emplois de la façade. Le port militaire de Brest (et les bases navales et aéronavales qui y sont rattachées) est le plus important de l'Atlantique.

1.2.3 La façade Sud-Atlantique

La façade Sud-Atlantique s'étend du Nord au Sud sur plus de 720 km de linéaire côtier. Cela représente 14 % de l'ensemble du linéaire côtier métropolitain. Elle s'étire au nord de la commune de Charron en Charente Maritime, dans la baie de l'Aiguillon jusqu'à la commune d'Hendaye au sud, dans les Pyrénées-Atlantiques. Elle comprend les quatre départements littoraux de la région Nouvelle-Aquitaine, soit respectivement la Charente-Maritime, la Gironde, les Landes et les Pyrénées-Atlantiques. Le littoral de la façade concentre 550 000 habitants, répartis sur les 140 communes littorales. Parmi celles-ci, 40 bordent un estuaire (Charente, Seudre, Gironde ou Adour) ou un étang rétro-littoral. Les eaux maritimes de la façade font partie intégrante de la sous- région marine « Golfe de Gascogne » et couvrent un peu moins d'un quart de l'ensemble des eaux métropolitaines, soit 90.000 km² dans les limites de la ZEE.

Quatre grands secteurs peuvent être distingués au sein de ces eaux : le plateau continental caractérisé par une pente douce et peu d'irrégularités et des fonds allant de 0 à 200 mètres de profondeur ; la marge continentale qui se présente sous la forme d'un talus abrupt permettant d'atteindre des fonds jusqu'à -4000 mètres en seulement quelques dizaines de kilomètres et présentant de nombreux canyons sous-marins ; la plaine abyssale, au-delà du plateau continental, dont les profondeurs sont à des niveaux encore inférieurs ; le Gouf de Capbreton, en limite sud du Golfe de Gascogne, est un long canyon qui entaille le plateau

continental. Il commence à quelques centaines de mètres de l'entrée du port de Capbreton et s'étend à l'ouest sur plus de 250 km dans les eaux espagnoles.

L'économie maritime en Nouvelle-Aquitaine constitue une spécificité notable de l'économie régionale et génère plus de 49 000 emplois, soit 2,1 % de l'emploi régional⁹. Dans la région Nouvelle-Aquitaine, le tourisme littoral représente plus de 60 % des emplois maritimes. Le domaine des produits de la mer est le deuxième employeur, avec 9 000 emplois. La filière de la construction et réparation de navires est bien représentée avec 3 900 emplois. Le domaine du transport maritime et fluvial représente moins de 5 % de l'emploi maritime régional équivalent à celui de l'intervention publique, qui totalise 2 300 emplois, particulièrement représentés dans les activités de défense.

1.2.4 La façade Méditerranée

La mer Méditerranée est une mer intercontinentale de 2,5 millions de kilomètres carrés composée de deux bassins, un occidental entre le détroit de Gibraltar et la Sicile et un oriental allant de la Sicile au canal de Suez. Elle comprend des habitats remarquables (herbiers, notamment de Posidonie, fonds coralligènes, lagunes côtières) accueillant plus de 17 000 espèces - soit 10 % des espèces répertoriées mondialement - alors qu'elle ne représente qu'1 % de la surface maritime du globe. Du fait de sa situation géographique, la mer Méditerranée représente un support d'activités économiques sans égal au niveau mondial (25 % du fret maritime, 30 % du trafic pétrolier, 31 % du tourisme) et se caractérise par une croissance démographique potentiellement conséquente sur ses rivages (200 millions d'habitants d'ici 2020). Située dans le bassin occidental, la Méditerranée française représente un espace qui va de Cerbère à Menton et inclut la Corse.

Réunis dans des structures artisanales généralement de petites tailles, maillant le littoral de la façade méditerranéenne et contribuant à son identité, les professionnels de la pêche et de l'aquaculture, qui inclut la conchyliculture et la pisciculture, ont des caractéristiques différentes selon les régions. Si la région Occitanie se caractérise par une pêche artisanale plus au large et un poids significatif de la conchyliculture (2^{ème} zone de production en France), la petite pêche côtière polyvalente et la pisciculture dominant en région Provence-Alpes-Côte d'Azur et en Corse. Ces activités de production contribuent à l'emploi de manière directe et indirecte, que ce soit via la vente en criée, en coopérative ou directe dans les points de débarquement ou sur les sites de production. Les filières de production primaires alimentent également les entreprises de mareyage (199 M€ de CA, 31 entreprises représentant 400 emplois) et de transformation de produits de la mer (105 M€ de CA, 28 entreprises représentant 350 emplois).

1.2.5 Les bassins maritimes en outre-mer

En outre-mer, la notion de bassin maritime est désormais reconnue et on distingue le bassin Antilles (Guadeloupe-Martinique), le bassin Guyane et le bassin sud de l'océan Indien (La Réunion, Mayotte, les terres antarctiques et australes françaises).

Le bassin maritime des Antilles françaises est composé de 4 îles : Saint-Martin, Saint-Barthélemy, la Guadeloupe et la Martinique, et de 772 km de linéaire côtier, d'une superficie

⁹ Source INSEE 2015 - direction régionale d'Aquitaine

totale de 2 908 km². Situées dans la mer des Caraïbes, les Antilles représentent un archipel en arc de cercle long de 3 500 km s'étendant depuis Cuba jusqu'au large du Venezuela. Les Antilles françaises font partie de cet archipel, et plus précisément des « petites Antilles ».

La Guyane présente une façade maritime orientée vers le nord-est d'environ 380 km. Elle fait partie d'un vaste plateau littoral vaseux de 1 600 km qui s'étend de l'embouchure de l'Amazone à celui de l'Orénoque.

Le bassin maritime sud de l'Océan Indien comprend La Réunion, Mayotte, les Terres australes et antarctiques françaises, soit un peu plus de 10 000 km² de terres émergées (en y incluant les 7 215 km² des Iles Kerguelen).

Il s'étend sur 22 millions de km², des eaux équatoriales aux eaux subantarctiques, incluant 2,6 millions de km² de zones économiques exclusives (ZEE) françaises.

1.3 Le milieu marin, ses fragilités et ses atouts

Les zones littorales¹⁰ et le milieu marin sont des espaces particulièrement attractifs pour les hommes et ces espaces littoraux et marins sont de plus en plus aménagés. Le processus de concentration des populations et des activités vers les littoraux (littoralisation) ne cesse de s'accroître depuis la seconde moitié du XX^e siècle avec l'augmentation des échanges internationaux. Cette littoralisation répond à deux grandes logiques qui s'associent :

- Une logique productive liée notamment à la révolution du transport maritime ;
- Une logique récréative où peuvent se conjuguer tourisme, loisirs liés aux activités maritimes (pêche, plaisance, baignade, plongée, ...), lieux de résidence agréable, etc.

Avec le développement du tourisme balnéaire on assiste désormais à des aménités liées au tourisme de masse. Les conséquences de cette évolution sont importantes pour l'aménagement des littoraux. Le tourisme balnéaire nécessite en effet des équipements spécialisés : ports de plaisance, marinas, hôtels, grands ensembles immobiliers... et des infrastructures de transport pour faciliter l'accès tant des touristes que des résidents. Tous ces aménagements entraînent une urbanisation accrue des littoraux.

Ces espaces littoraux tant convoités sont aussi des espaces particulièrement vulnérables. La concentration et la concurrence des activités humaines provoquent régulièrement des dégradations sur les écosystèmes littoraux. Tout l'enjeu d'un développement durable de ces milieux fragiles consiste à préserver les espaces naturels remarquables, la biodiversité, les ressources halieutiques en menant de pair un développement raisonné des activités économiques, touristiques et sociales.

Ces milieux naturels sont vulnérables et parfois menacés. La pression démographique et économique pèse lourdement sur ces espaces qui sont fragiles et limités dans l'espace. Les nombreuses activités littorales sont souvent en concurrence (le prix des terrains augmente

¹⁰ Zones littorales : dans le cadre de ce paragraphe, on entend par « zones littorales » l'ensemble des espaces que constituent les communes ayant une façade littorale, l'estran et le plateau continental sur lesquels opèrent la majeure partie des plaisanciers.

parfois tellement que les populations locales peinent à y rester), les différents secteurs économiques peuvent aussi avoir des intérêts divergents pour l'utilisation des ressources du milieu ce qui provoque des conflits d'usage lorsque les ressources naturelles se raréfient.

Si ces risques et ces conflits d'usage liés à la littoralisation sont bien identifiés, il apparaît maintenant des menaces nouvelles du fait du réchauffement climatique : risques de submersions marines, érosion du littoral, modification du trait de côte, migration d'espèces halieutiques, prolifération ou raréfaction d'espèces, modification des rythmes biologiques, etc...

Les politiques de préservation et de gestion du littoral français conduites par les pouvoirs publics sont aujourd'hui très élaborées. Ces politiques publiques répondent en grande partie aux enjeux liés à la littoralisation observée depuis 1950.

Différentes mesures de protection de l'environnement ont été mises en place. On peut citer par exemple :

- La loi « Littoral » (1986) ;
- L'étude d'impact avant de nouvelles constructions dans la zone côtière ;
- La création de l'agence française pour la biodiversité (AFB - futur OFB¹¹) ;
- La création de réserves, de parcs marins et d'aires marines protégées ;
- La mise aux normes des aires de carénage avec installation de bassins de récupération des eaux usées ;
- Les installations portuaires permettant la collecte sélective des déchets ainsi que le stockage des eaux grises et des eaux noires ;
- La mise aux normes des stations d'épuration ;
- La mise en place des Contrats de Baie ;
- L'installation de zones de mouillage organisées avec la mise en place de bouées à poste fixe (Port Cros, Calvi, ...).

Dans le cadre de ma mission sur l'encadrement de la pêche de loisir, j'ai réalisé plusieurs déplacements et effectué de nombreuses auditions d'acteurs conduites à Paris, Marseille, Vannes, La Rochelle et Caen. De ces rencontres, je retiens l'importance d'une approche globale : il convient de considérer les atouts et faiblesses du milieu marin dans leur globalité en incluant à la fois les interactions entre les communes littorales, l'estran et le plateau continental (0 à 200 mètres de profondeur) sur lesquels opère la plus grande partie des activités de plaisance.

1.3.1 Les atouts

Parmi les atouts du milieu marin et du littoral, citons :

- Une attractivité croissante du littoral et du milieu marin en France métropolitaine et ultramarine ;
- Des infrastructures collectives de très grande qualité ;
- Des activités économiques en plein essor (plaisance, tourisme, immobilier, hôtellerie, activités nautiques, pêche de loisir...)

¹¹ OFB : office français de la biodiversité

- Des collectivités locales (Communes, Départements, Régions) très impliquées et sensibles aux questions relatives à l'environnement et à la biodiversité ;
- Un foisonnement d'associations et d'opérateurs publics compétents, pour encadrer la diversité des pratiques maritimes, halieutiques, nautiques ;
- Des services de l'État très présents pour faire face aux missions¹² de sécurité, d'information, de contrôles, de prévention ;
- Des aires marines protégées et des parcs marins qui occupent une partie significative du littoral en métropole et outre-mer ;
- Un milieu (notamment l'estran) très résilient et capable de se régénérer¹³ en quelques années ;
- Un encadrement et des réglementations bien acceptés par tous les acteurs concernés (acteurs économiques, pêcheurs professionnels, opérateurs touristiques) ;
- Des ressources halieutiques fragiles mais bien gérées par les acteurs de la pêche professionnelles au prix d'un encadrement extrêmement rigoureux ;¹⁴
- Des politiques de prévention et d'information conduites par l'État, les collectivités locales, les parcs marins et les associations qui portent leurs fruits en ce qui concerne la préservation de la ressource sur l'estran¹⁵.

1.3.2 Les faiblesses

Parmi les faiblesses, citons :

- Une pression environnementale et des risques d'altération croissants du milieu sur toutes les façades maritimes du fait de la littoralisation, du développement du tourisme balnéaire de masse et des activités de plaisance ;
- Un consensus de tous les acteurs pour constater la grande fragilité du milieu et des espèces marines ;
- Une connaissance des politiques d'encadrement de la pêche de loisir qui s'accroît doucement en ce qui concerne la réglementation sur les prélèvements (taille, espèces, nombre) mais qui est encore insuffisante en ce qui concerne les atteintes au milieu (retournement de cailloux sur l'estran ou mouillage dans des aires marines protégées par exemple) ;
- Une absence d'encadrement des pratiques de pêche en ce qui concerne les activités de loisir (pêche embarquée, pêche à pied) ;
- Une absence de données fiables sur le nombre de pratiquants de la pêche de loisir, le poids économique réel et l'impact de ces prélèvements sur la ressource halieutique ;
- Des conflits d'usage entre pêcheurs professionnels dont l'activité est de prélever une ressource alimentaire et des pêcheurs amateurs qui ont une activité de loisir ;
- Des pratiques de pêche de loisir répréhensibles du fait, parfois de fraudes délibérées, parfois du fait d'une méconnaissance de la réglementation.

¹² Source DIRM

¹³ Source AFB -AMP

¹⁴ Source CNPEM - DPMA

¹⁵ Source idem 12

1.4 Les territoires à enjeux

La variété des littoraux français, l'importance du territoire maritime sous juridiction française (2^{ème} espace mondial avec plus de 10 millions de km²) et le patrimoine marin exceptionnel situent la France au premier rang pour la diversité et la richesse de ses écosystèmes marins.

Ces écosystèmes remplissent une fonction écologique fondamentale et font vivre les Hommes.

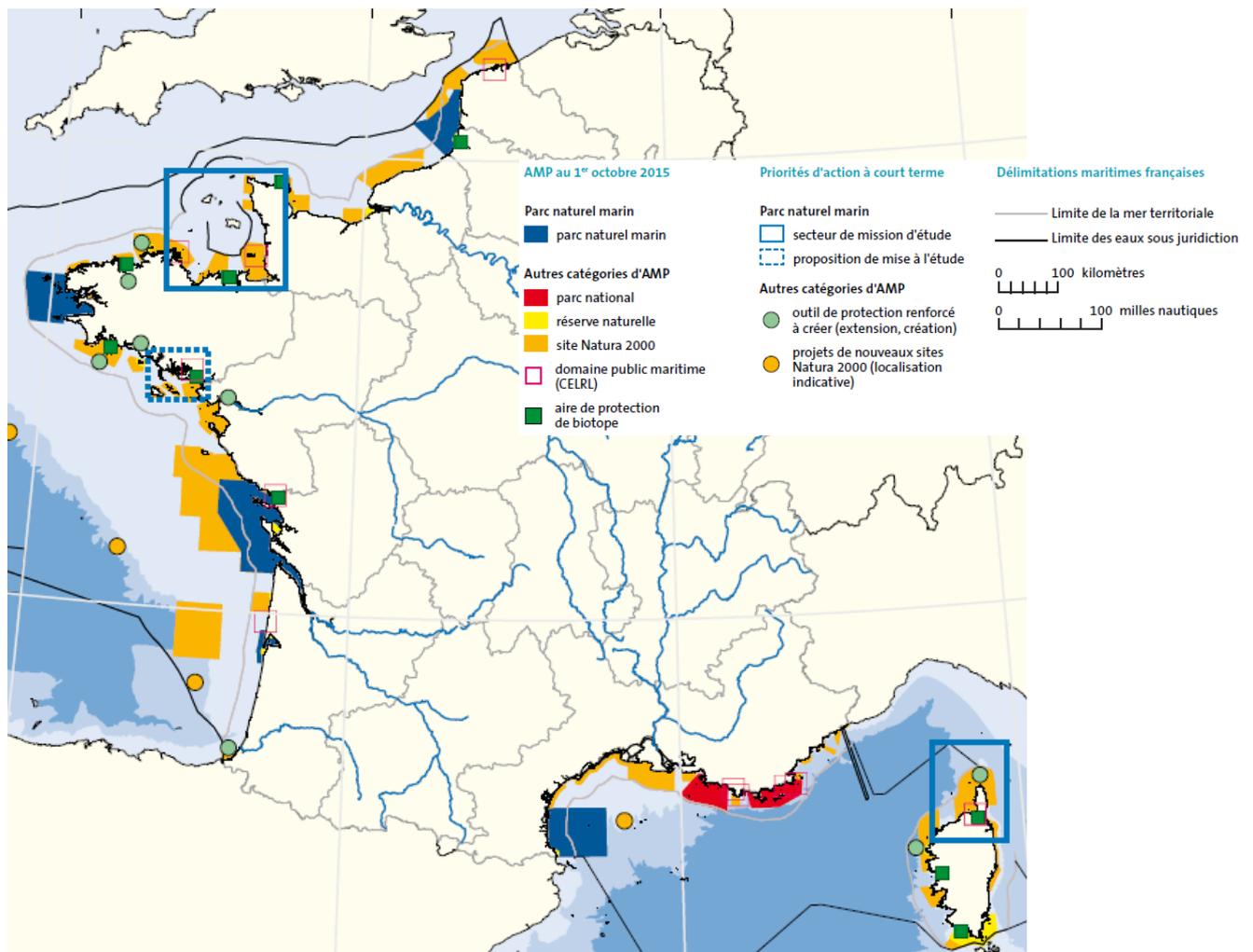
Sans exclure les activités anthropiques du milieu marin, la protection de ce milieu est nécessaire pour garantir la durabilité de ses écosystèmes et de ses ressources. Une gestion durable du milieu marin suppose de ne pas dépasser sa capacité de charge. Pour autant, la multiplication de projets en mer impacte le milieu marin. La question de l'évaluation de la pression globale des projets doit être posée. Et des dispositifs de protection de ce milieu riche et fragile doivent être prévus, tenant compte des particularités et des vocations diverses des territoires marins.

La France dispose ainsi de neuf¹⁶ catégories d'aires marines protégées. Il s'agit des parcs naturels marins, des parties du domaine public maritime confiées au Conservatoire du littoral, des zones de conservation halieutiques, des sites Natura 2000, des aires de protection de biotope, des réserves naturelles, des parcs nationaux, des parcs naturels régionaux, et des réserves nationales de chasse et de faune sauvage ayant une partie maritime.

Les aires marines protégées se veulent être des outils au service d'une gestion durable du milieu marin et des espaces littoraux. En intégrant tous les acteurs impliqués, elles se définissent comme un espace délimité dont le principal objectif est la protection de la nature à long terme. Dans ces espaces, des mesures de gestion sont définies et mises en œuvre.

Les aires marines protégées dont les statuts sont différents peuvent se superposer sur un même territoire, ce qui rend parfois difficile de comprendre la logique de délimitation et de gouvernance. C'est pourquoi, le législateur a prévu que les sites Natura 2000 majoritairement inclus dans les parcs naturels marins soient gérés par les parcs eux-mêmes.

¹⁶ Le présent rapport ne présente que les 6 les plus en rapport avec le milieu marin.



1.4.1 Les Parcs naturels marins

Le parc naturel marin est une catégorie d'aires marines protégées adaptée à de grandes étendues marines ; cet outil a pour objectif de contribuer à la protection et à la connaissance du patrimoine marin (naturel et culturel), tout en promouvant le développement durable des activités liées à la mer. Le conseil de gestion de parc, composé d'acteurs locaux (élus, services de l'État, usagers et professionnels de la mer, scientifiques, associations, etc.) assure la gouvernance. En août 2018, il en existe neuf, six en métropole et trois outre-mer : Bassin d'Arcachon, cap Corse et de l'Agriate, Estuaire de la Gironde et mer des Pertuis, Estuaires picards et mer d'Opale, Golfe du Lion, Iroise, Glorieuses, Martinique et Mayotte. Un autre est en projet : golfe normand-breton.

1.4.2 Les sites du Conservatoire du littoral et des rivages lacustres

Le Conservatoire du littoral et des rivages lacustres a pour mission de protéger le littoral français par la maîtrise foncière, en métropole et outre-mer. Il acquiert des terrains privés et se voit confier des terrains du domaine public. La gestion de ces terrains inaliénables est

confiée à des collectivités territoriales, des associations ou des établissements publics. En mai 2018, le domaine terrestre et maritime sous la protection du Conservatoire du littoral est de plus de 200 000 hectares (750 sites), sur 1 600 kilomètres de rivages, soit 15% du linéaire côtier.

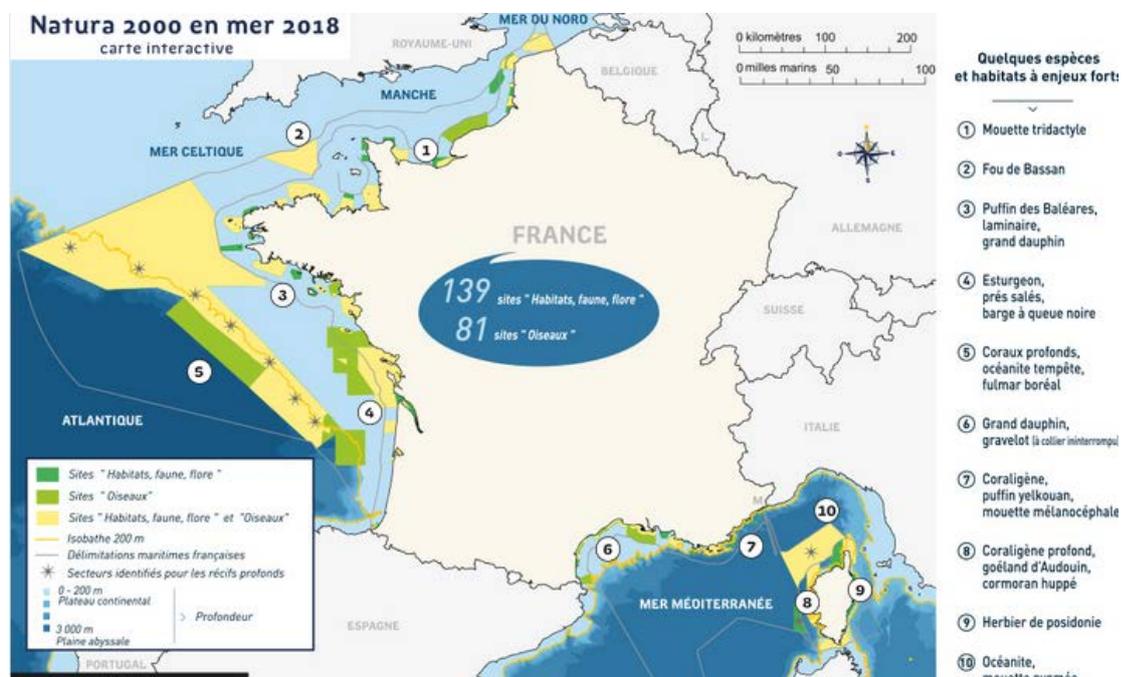
1.4.3 Les Zones de conservation halieutiques

Outil de police administrative défini par la loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages du 8 août 2016, les zones de conservation halieutiques sont des zones dédiées à la préservation du bon état des frayères, nurseries et couloirs de migration des espèces. Elles permettent aux autorités administratives d'interdire ou de réglementer les activités incompatibles avec le bon état écologique des écosystèmes visés.

Elles permettent de préserver des zones maritimes d'intérêt particulier pour la reproduction, la croissance ou l'alimentation des poissons. Le classement de ces zones s'appuie sur une analyse scientifique et socio-économique de la zone concernée. Ces zones sont créées dans les eaux territoriales (limite des 12 milles marins) et dans une zone fluviale jusqu'à la limite de salure des eaux de métropole et dans les outre-mer sur la base de propositions initiées par les acteurs de la mer (professionnels, associations, gestionnaires, établissements publics).

1.4.4 Les Zones Natura 2000 en mer

Le réseau Natura 2000 est composé de sites désignés spécialement par chacun des États membres en application des directives européennes « Oiseaux » de 1979 et « Habitats, faune, flore » de 1992.



Cette démarche privilégie la recherche collective d'une gestion équilibrée et durable en tenant compte des préoccupations économiques, sociales et des besoins écologiques des habitats et des espèces.

220 sites Natura 2000 en mer existent, pour une surface totale de plus de 206 000 km².

En 2006, 108 sites Natura 2000 étendus ou nouveaux ont été ajoutés. Environ 23% des eaux métropolitaines sont ainsi classés sites Natura 2000, sur lesquels des mesures précises de préservation des habitats et espèces sont prises et évaluées.

1.4.5 Les aires de protection de biotope

Encore peu développées, les aires de protection de biotope représentent actuellement les outils les plus souples de préservation des espèces protégées. Les préfets compétents fixent des règlements particuliers visant la non destruction de l'habitat des espèces à conserver.

L'aire de protection de biotope vise à la conservation du milieu de vie (biotope) d'espèces protégées. Cet outil s'applique à des activités susceptibles d'impacter directement ce milieu de façon permanente ou saisonnière (nidification, par exemple). Sur les sites de nidification et un rayon périphérique, l'accès est interdit pendant la période de nidification.

En janvier 2017, 18 arrêtés¹⁷ de protection du biotope concernent le milieu marin en France métropolitaine et dans les DOM. Ils sont souvent pris sur la base d'inventaires mettant en évidence une population d'espèces protégées remarquables et en application d'autres politiques comme la mise en œuvre de Natura 2000 en mer.

Les espèces concernées sont très majoritairement des oiseaux. A titre d'exemples, on peut citer :

- Les sternes en Bretagne où la politique a été très active ou en Martinique ;
- Le cormoran huppé sur l'île aux Moines et sur les îles Bruzi en Corse ou d'autres oiseaux marins nicheurs sur les îlots du Cap Corse.

La Corse a également mis en place une aire sur l'herbier de posidonies de Saint-Florent, qui forme une barrière, pour le protéger des impacts liés notamment aux mouillages. Un autre projet sur cet habitat est en cours d'instruction à Porquerolles.

Les aires de protection de biotope bénéficient rarement d'un dispositif de gestion propre. C'est un dispositif allégé. Dans certains cas, un comité de suivi est institué par le préfet mais pour la plupart des aires, ce sont d'autres instances qui prennent le relais en termes de gestion (ex : comités de pilotage Natura 2000, conseils de gestion de parcs naturels marins, ...). Ce sont des sites particulièrement suivis au niveau scientifique, notamment par les dispositifs d'observations mis en place par les D(R)EAL.

1.4.6 Les réserves naturelles marines

Les réserves naturelles marines concernent la bande côtière jusqu'à 12 milles marins, elles préservent les zones humides sous influence marine, les concentrations d'oiseaux d'eau, les sites de nidification, herbiers de zostères ou coralligènes en Méditerranée, les sites de ponte

¹⁷ Source idem 13

de tortues, les lagons, les barrières de coraux ultra-marines et enfin, la vaste réserve de Kerguelen dans les Terres australes et antarctiques françaises (TAAF).

Il existe trois types de réserves naturelles : nationales, régionales (créées par les conseils régionaux (ex : le Sillon de Talbert en Bretagne) et les réserves naturelles de Corse, créées par la collectivité territoriale selon des statuts propres à l'île.

Les réserves naturelles peuvent concerner des espaces marins, mais également abriter des sites importants à terre pour des espèces marines. Elles peuvent aussi assurer une continuité terre-mer intéressante entre le littoral et l'espace côtier.

Les caractéristiques des réserves sont :

- Elles représentent 1/5 des AMP (du fait de la grande réserve de Kerguelen), 0,31% des eaux sous juridiction française en métropole (1142 km²) et 0,26% en outre-mer (25 250 km²) ;
- 31 réserves comportent une partie marine, dont 22 en métropole ;
- Une dizaine de réserves littorales ont de forts enjeux marins.

La faune : un tiers des oiseaux marins sont dépendants des réserves naturelles pour la nidification, 30 % des effectifs de limicoles côtiers dénombrés sur le littoral atlantique, la plus importante colonie française de phoques veau-marin, une des deux principales colonies françaises de phoques gris, des sites de reproduction de tortues marines...

Les habitats : les réserves comptabilisent la moitié des estuaires de la façade Manche et Mer du Nord, 7 % des vasières de la façade Atlantique, 18 % de la surface des lagunes méditerranéennes, 15 % de la surface des mangroves de Guyane...

2 LES ACTEURS

2.1 L'Europe

Au plan communautaire, la réglementation européenne est basée sur la Politique commune des Pêches (PCP), dont la finalité est la préservation de la ressource halieutique dans l'ensemble de la Zone économique exclusive (ZEE) des États-membres de l'Union européenne.

Elle est conçue pour réaliser une gestion commune de la ressource et apporter une égalité d'accès aux eaux pour tous les ressortissants de l'Union européenne.

Sur ces bases, les Règlements communautaires encadrent l'activité de pêche en fixant des quotas sur un certain nombre d'espèces considérées comme fragiles et en limitant la flotte de pêche afin de contrôler l'effort de pêche pour l'adapter à la ressource.

Ces dispositions concernent principalement l'activité professionnelle mais le lien entre pêche de loisir et prélèvement sur la ressource, par essence commune entre professionnels et plaisanciers, est de plus en plus souvent mis en exergue.

La Commission s'appuie sur des organismes scientifiques pour proposer au Parlement et au Conseil des ministres de l'UE des mesures de gestion : notamment le Conseil International pour l'Exploitation de la Mer (CIEM) qui regroupe différents organismes scientifiques dont IFREMER.

Il convient d'ailleurs de noter sur ce point que le Règlement relatif à la collecte des données impose aux États-membres de transmettre celles relatives aux prélèvements de capture réalisés par les professionnels et par les pêcheurs de loisir.

2.2 L'État

2.2.1 Le Secrétariat général de la mer (SG Mer)

Le Secrétariat général de la mer (SG Mer) est un service rattaché au Premier ministre qui est chargé de la coordination interministérielle des actions de l'État en mer. Il assure la cohérence des décisions gouvernementales dans le domaine maritime qui concerne une quinzaine de départements différents.

Il exerce une mission de contrôle, d'évaluation et de prospective en matière de politique maritime et veille à ce que la politique maritime du Gouvernement soit conçue en étroite concertation avec l'ensemble des acteurs du monde maritime.

Le Secrétariat général de la mer anime et pilote l'action des préfets maritimes en métropole et, outre-mer, des délégués du Gouvernement pour l'action de l'État en mer.

2.2.2 Le ministère de la transition écologique et solidaire (MTES)

Le ministère de la transition écologique et solidaire (MTES) est le département ministériel en charge de la mer.

Deux directions générales traitent plus particulièrement des sujets maritimes : la direction générale des infrastructures et des transports (DGITM) et la direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN).

2.2.2.1 La direction générale des infrastructures et des transports (DGITM)

Au sein de la DGITM, la direction des affaires maritimes (DAM), est chargée des principales attributions de l'administration chargée de la mer. Elle est organisée en sous-directions :

- La sous-direction des Gens de mer assure le suivi des marins (réglementation du travail, des conditions de travail et de la protection sociale des marins) et fixe les orientations et le contenu des formations professionnelles maritimes conformément aux normes internationales en vigueur fixées par la convention STCW. Elle exerce aussi la tutelle nationale sur l'École nationale supérieure maritime (ENSM), sur les lycées professionnels maritimes et, en lien avec les services des ministres chargés de la Sécurité sociale et du Budget, sur l'établissement national des invalides de la marine (ENIM).
- La sous-direction de la Sécurité maritime élabore et met en œuvre la réglementation relative à la recherche et le sauvetage en mer, la circulation maritime, la signalisation maritime et la sécurité des navires de pêche et de commerce et la prévention des pollutions. Elle participe à l'élaboration de la réglementation relative à la sûreté des navires. Cette sous-direction anime et contrôle l'activité des Centres régionaux opérationnels de surveillance et de sauvetage (CROSS) et des centres de sécurité des navires qui exercent un contrôle au titre de l'État du port et de l'État du pavillon. L'armement des phares et balises est l'un des services de cette sous-direction.
- La sous-direction des Activités maritimes élabore la politique d'emploi et de maintien en condition du dispositif de contrôle et de surveillance des Affaires maritimes (patrouilleurs, vedettes et unités littorales des Affaires maritimes) et participe à la mise en œuvre de l'action de l'État en mer et de la fonction garde-côte. Elle contribue aussi au pilotage et à l'animation des services déconcentrés de l'administration chargée de la Mer : les directions interrégionales de la Mer (DIRM), les directions départementales des Territoires et de la Mer (DDTM) et les directions de la Mer (DM) outre-mer.
- La sous-direction des Systèmes d'information maritime est dépositaire des données relatives aux marins, des titres issus des formations professionnelles maritimes, au contrôle des navires, à la sécurité des navires, au contrôle des pêches et des cultures marines et tient les fichiers d'immatriculation des navires. Elle organise le développement et la maintenance de l'ensemble des applications informatiques maritimes nationales ou en réseau avec l'international.

Ces sous-directions assurent notamment les missions suivantes par l'intermédiaire de services dédiés:

- La mission de la flotte de commerce comprend le guichet unique du registre international français des navires de commerce et assure l'encadrement et le suivi de la flotte de commerce, des armements et du transport maritime en France.
- La mission de la navigation de plaisance et des loisirs nautiques élabore les règles relatives à la sécurité et à la prévention des pollutions des navires de plaisance en mer

et en eaux intérieures, assure une surveillance du marché des navires de plaisance en contrôlant l'effectivité des exigences techniques de la norme de construction CE, élabore la réglementation relative aux titres de conduites des navires de plaisance à moteur en mer et en eaux intérieures et suit le statut administratif des navires de plaisance à titre de loisir comme de plaisance professionnelle. La mission plaisance anime et assure le secrétariat du conseil supérieur de la navigation de plaisance et des sports nautiques.

- Le service de santé des gens de mer, service de médecine de prévention au profit des gens de mer, chargé de la vérification de l'aptitude physique et de la surveillance médicale des personnels embarqués, du contrôle des conditions de vie et de travail à bord.
- L'armement des phares et balises qui assure la gestion des équipages et des navires du service de balisage maritime en France.

La direction des affaires maritimes délivre en outre les titres de formation (permis plaisance en mer et titres professionnels) et est chargée de l'immatriculation des navires, notamment de plaisance.

Pour assurer le contrôle des activités maritimes, la direction des affaires maritimes met en œuvre une flottille d'environ 50 moyens de contrôle dont trois patrouilleurs, deux vedettes de surveillance à vocation régionale et vingt-quatre unités littorales des affaires maritimes (ULAM) dotées chacune d'un ou plusieurs moyens côtiers.

2.2.2.2 La direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN)

La direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN) dispose de la direction de l'eau et de la biodiversité (DEB).

La direction de l'eau et de la biodiversité

- La mission première de la direction de l'eau et de la biodiversité est la conception, l'évaluation et la mise en œuvre des politiques de l'eau, des espaces naturels, de la biodiversité terrestre et marine et des ressources minérales non énergétiques en vue de garantir la préservation et un usage équilibré de ces ressources.
- Le sens de son action - sa raison d'être - consiste à rechercher dans la mise en œuvre de cette mission une territorialisation pertinente, une transversalité accrue entre les diverses composantes de la qualité écologique, un développement de l'expertise au service de la prise de décision, l'intégration des enjeux environnementaux le plus en amont possible dans les projets d'aménagement ou d'urbanisation et la conciliation des actions quotidiennes d'exploitation et d'anthropisation des territoires avec des objectifs de protection des milieux et de reconquête de leur biodiversité.
- Elle met en œuvre tous les outils fondamentaux des politiques publiques : réglementation (code de l'environnement et directives européennes), animation, concertation, information, amélioration des connaissances, etc.
- Une grande part des politiques poursuivies s'appuie sur les établissements publics dont elle exerce la tutelle : les Agences de l'eau, les Parcs nationaux, le Conservatoire

du littoral, l'Office national de la chasse et de la faune sauvage et l'Agence française pour la biodiversité.

2.2.3 Le ministère de l'agriculture et de l'alimentation (MAA)

De manière plus spécifique, la gestion de la pêche maritime relève du ministère de l'agriculture et de l'alimentation (MAA), qui dispose de la direction des pêches maritimes et de l'aquaculture (DPMA).

Pour l'exercice de ses attributions, la DPMA dispose des services déconcentrés en charge de la pêche maritime et de l'aquaculture (DIRM et DDTM).

La direction des pêches maritimes et de l'aquaculture est chargée de la définition de la politique de conservation des ressources halieutiques et de la politique de contrôle des pêches maritimes, au plan national et dans le cadre des relations avec l'Union européenne et les organismes internationaux concernés, elle supervise leur mise en œuvre.

« Elle exerce pour le compte du ministre la tutelle de l'Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer (IFREMER) et, pour les activités relevant de son domaine de compétence, la tutelle sur l'Etablissement national des produits de l'agriculture et de la mer (FranceAgriMer). »

« Elle participe également à la définition de la réglementation relative à l'acquisition de connaissances sur le milieu marin et l'atténuation des impacts de la pêche sur celui-ci.

Elle négocie l'élaboration de cette réglementation aux niveaux communautaire et international. »

« Elle définit la politique de contrôle des pêches maritimes A ce titre, elle supervise et coordonne et elle organise le recueil des documents déclaratifs obligatoires. »¹⁸

Elle assure la collecte des données nécessaires au suivi des ressources halieutiques et des activités de pêches, dont celles relatives à leurs interactions avec les écosystèmes marins. L'encadrement de la pêche de loisir s'inscrit dans ses attributions, en particulier en ce qui concerne la conservation et la gestion des ressources halieutiques, la limitation des répercussions de la pêche sur l'environnement et le contrôle des pêches maritimes et des produits de la pêche.

A ce titre, elle supervise et coordonne l'action des différents services et administrations concernés et elle organise le recueil des documents déclaratifs obligatoires

2.2.3.1 Les directions interrégionales de la mer (DIRM)

Les directions interrégionales de la mer (DIRM) et les directions de la mer (outre-mer) ont une compétence très large pour toutes les questions concernant la mer.

Ces directions relèvent du ministère chargé de la mer (ministère de la Transition écologique et solidaire) et sont mises à disposition du ministère de l'agriculture et de l'alimentation pour ce qui concerne la pêche maritime. Elles sont placées sous l'autorité du préfet de région où la direction a son siège, également préfet de façade maritime, et sont également mises à

¹⁸ Source MAA

disposition des autres préfets de région et de département de son ressort, ainsi que, en métropole, du préfet maritime.

En métropole, elles sont organisées par façade maritime : Manche Est-Mer du Nord, Nord Atlantique-Manche Ouest, Sud Atlantique et Méditerranée.

Dans les outre-mer, l'organisation est la suivante : Guyane, Martinique, Guadeloupe et Sud océan Indien (La Réunion et Mayotte).

Elles sont compétentes pour les questions maritimes, qu'il s'agisse de la protection de l'environnement en mer et sur le littoral, de la pêche et de l'aquaculture, de la formation maritime et des lycées professionnels maritimes, du travail maritime, du développement durable des activités maritimes, de la signalisation maritime, de la surveillance, du sauvetage et de la sécurité en mer, de la police et du contrôle des activités maritimes.

Elles sont également chargées de la préparation des documents stratégiques de façade qui organisent la planification stratégique et spatiale des espaces marins.

2.2.3.2 Les directions départementales des territoires et de la mer (DDTM)

Sous l'autorité des préfets de département, les directions départementales des territoires et de la mer (DDTM) mettent en œuvre les outils de planification, d'aménagement, de contrôle et de protection du ressort de l'État, au service du développement durable, notamment dans les espaces fragiles (littoraux, maritimes, forestiers, naturels). La gestion du domaine public maritime, sur lequel s'exerce notamment la pêche à pied, s'inscrit dans ce cadre.

2.3 Les collectivités locales

Outre l'Europe et l'État, le processus de décentralisation a transféré aux collectivités locales des prérogatives en matière de pêche ou encore de gestion du littoral.

2.3.1 Les Régions

Les Régions jouent désormais un rôle important en matière de gestion des fonds européens dédiés à la pêche. Le Fonds Européen pour les Affaires Maritimes et la Pêche (FEAMP - Anciennement FEP, Fonds Européen pour la Pêche) est l'instrument de financement et de programmation de la Politique Commune de la Pêche (PCP). Le FEAMP contribue donc à la réalisation des objectifs de la Politique Maritime Intégrée (PMI).

Pour la période 2014-2020, les Régions exercent une délégation de gestion, mais ne sont pas les autorités de gestion en titre comme c'est le cas pour les autres fonds.

4 objectifs sont visés dans la mise en œuvre du FEAMP :

- Une pêche verte et intelligente ;
- Une aquaculture verte et intelligente ;
- Un développement territorial durable et solidaire ;
- Une Politique Marine Intégrée (PMI).

Le FEAMP repose sur les 6 priorités suivantes :

- Améliorer l'emploi et renforcer la cohésion territoriale ;
- Favoriser une pêche innovante, compétitive et fondée sur les connaissances ;
- Favoriser une aquaculture innovante, compétitive et fondée sur les connaissances ;
- Promouvoir une pêche durable et efficace dans l'utilisation des ressources ;
- Promouvoir une aquaculture durable et efficace dans l'utilisation des ressources ;
- Favoriser la mise en œuvre de la PCP.

L'enveloppe financière nationale allouée au FEAMP pour la nouvelle période de programmation 2014-2020 s'élève à près de 775 millions d'euros.

2.3.2 Les Conseils Départementaux

Les Conseils Départementaux ayant une façade maritime jouent également un rôle en matière d'accompagnement des professionnels de la mer. A titre d'exemple, un Département tel que celui de la Manche consacre une enveloppe de plus de 800 000 euros à des actions de financement des professionnels et des organismes, à l'accompagnement de la recherche en ostréiculture, à la modernisation de la flottille de pêche, ou encore au financement d'évènements de promotion de la mer et du nautisme.

2.3.3 Les intercommunalités et les communes

Situées au plus près des acteurs, les communes et intercommunalités sont également très impliquées en ce qui concerne les actions en faveur du littoral, de la pêche ou dans le domaine portuaire.

De nombreux EPCI gèrent par exemple des domaines portuaires tant pour la pêche professionnelle que pour la plaisance. Le plus souvent, ces équipements sont gérés dans le cadre de syndicats mixtes avec les Départements et les Régions.

Les communes, souvent en utilisant le vecteur des offices de tourisme, sont également des opérateurs de proximité en matière de prévention, d'information. Les Communes exercent également parfois des pouvoirs de police. Ainsi, lors des afflux touristiques des grandes marées (jusqu'à 30 000 personnes sur les lieux de pêche à pied les plus réputés), les communes et les offices de tourisme sont la porte d'entrée naturelle pour l'affichage et la vulgarisation des règles et des bonnes pratiques (Information relative à la reconnaissance des espèces, au respect des tailles, aux quantités maximales autorisées, au respect des milieux...)

Les maires sont par ailleurs des acteurs importants en matière sanitaire. A ce titre, Ils prennent régulièrement des arrêtés d'interdiction ou de ré-autorisation de la pêche à pied lorsque l'état sanitaire de la ressource l'impose (signalement par l'agence régionale de santé).

2.4 Les pêcheurs professionnels

Bien qu'opérant sur le domaine maritime, dans un espace considéré comme un « espace de liberté » d'où les règles seraient quasi absentes, la pêche professionnelle en France est l'un des secteurs parmi les plus encadrés qui soit.

Cet encadrement va de pair avec une organisation collective des pêcheurs professionnels (pêche embarquée et pêche à pied) très aboutie. La pêche professionnelle dispose ainsi d'un régime social dédié (ENIM), de 12 établissements de formation spécifiques (lycée

professionnel maritime et aquacole), de structures commerciales collectives (OPM), de 60 ports de pêche, de 37 halles à marée, d'une administration centrale dédiée (DPMA) et d'un organisme de recherche (IFREMER).

Cette organisation collective des pêcheurs professionnels se concrétise au sein des CNPMEM et CRPMEM qui sont reconnus par les pouvoirs publics français depuis 1992. Le Comité national des pêches maritimes et des élevages marins (CNPMEM) est un organisme professionnel de droit privé chargé de missions de service public.

Il regroupe l'ensemble des professions du secteur de la pêche et des élevages marins, il représente et assure la défense des intérêts généraux des pêcheurs auprès des pouvoirs publics nationaux et communautaires. Il participe à la gestion des ressources halieutiques dans le cadre d'une pêche responsable et d'un développement durable.

Ainsi, le CNPMEM est consulté sur les mesures règlementaires de gestion des ressources halieutiques (poissons, coquillages, végétaux marins) ou adopte lui-même sa propre réglementation pour encadrer certaines pêcheries. Ces décisions s'imposent alors à l'ensemble des professionnels concernés.

Il participe également à la mise en œuvre des politiques publiques de protection et de mise en valeur de l'environnement et à la réalisation d'actions économiques et sociales en faveur de ses membres.

Il collabore aux études et aux programmes visant à améliorer la sécurité maritime et aux programmes scientifiques assurant une meilleure connaissance des milieux et des espèces marines ou permettant d'améliorer les techniques de pêche (accroître la sélectivité des engins en modifiant par exemple la taille des mailles sur les filets ou en prévoyant des « portes de sorties » pour les espèces non ciblées...).

Le CNPMEM est l'échelon national de l'organisation professionnelle des pêches et des élevages marins qui comporte également des comités régionaux (12) et départementaux ou interdépartementaux (13) installés le long du littoral métropolitain et domiens. Les comités sont tous autonomes et indépendants.

Il résulte de la conjugaison de cet encadrement et de la présence d'une organisation collective aboutie, des données statistiques très précises¹⁹ en ce qui concerne, la population des pêcheurs professionnels et son évolution, le poids économique de l'activité, les équipements utilisés, les tonnages d'espèces pêchées ou produites, le chiffre d'affaire par zone et par espèce.

2.4.1 L'encadrement par la politique commune des pêches (PCP)

La PCP se compose de quatre volets :

- Réglementation de la production, labels de qualité, calibrage, emballage et étiquetage ;
- Soutien aux organismes de protection des pêcheurs contre les aléas du marché ;
- Fixation de prix minimums et rachat des invendus ;

¹⁹ Données FranceAgriMer – chiffres clés de FranceAgriMer – avril 2019

- Négociation avec les pays tiers.

La PCP fixe les volumes (TAC : Totaux autorisés de captures) de prises disponibles pour chaque espèce et secteur de pêche, qui seront alloués aux États membres : les prises totales disponibles sont fixées chaque année au Conseil des ministres de l'Union, sur la base des recommandations de la Commission (elle-même sur recommandation de son propre comité d'experts). Les TAC sont repartis entre les États membres en quotas nationaux, et gérés par les États eux-mêmes. Dès qu'un quota est atteint dans une zone déterminée, un arrêté d'interdiction est pris.

Chaque navire se voit attribuer un quota précis de pêche, les prises devant être enregistrées. La PCP réglemente le type de matériels utilisables, et ferme occasionnellement l'accès à certaines zones afin de permettre aux populations de se renouveler, c'est la limitation de l'effort de pêche.

2.4.2 La production

Avec 6,5 millions de tonnes, les captures de l'Union Européenne représentent 4,9% des captures mondiales (171 millions de tonnes). En ce qui concerne l'aquaculture, l'UE est concernée par 1,2% de la production mondiale. A noter que la Chine représente à elle seule plus de 46% de l'ensemble des prélèvements totaux.

La pêche professionnelle française a commercialisé 698 000 tonnes soit 11% du tonnage de l'ensemble commercialisé dans l'UE.

Ces 698 000 tonnes se divisent ainsi :

- 465 000 tonnes pour la pêche fraîche et congelée ;
- 192 000 tonnes pour la conchyliculture ;
- 41 000 tonnes pour la pisciculture.

La valeur de l'ensemble des ventes en 2016 représente un chiffre d'affaire de 2,7 milliards d'euros dont :

- 1,9 milliard d'euros pour la pêche fraîche et congelée ;
- 657 millions pour la conchyliculture ;
- 168 millions pour la pisciculture.

Les principales espèces vendues (2016) sont en tonnage :

- Les huîtres (119 000 tonnes) ;
- Le thon (102 000 tonnes) ;
- Les moules (55 000 tonnes) ;
- Le merlu (45 000 tonnes) ;
- La sardine (25 000 tonnes) ;
- Le maquereau (20 000 tonnes) ;
- Les Lieu noir, merlan, cabillaud, merlan bleu (de 10 à 15 000 tonnes chacun).

2.4.3 La flotte de pêche

La flotte de pêche professionnelle française est composée de 7 855 navires :

- 4 417 en métropole ;
- 3 438 dans les DOM.

L'essentiel de la flotte métropolitaine (3 562 navires) fait moins de 12 mètres et est consacré à la petite pêche et à la pêche côtière.

Le nombre de navires de pêche ne cesse de s'éroder du fait des plans de sortie de flotte, de la diminution des ressources halieutiques, de la crise des vocations et des difficultés économiques. La flotte de pêche professionnelle de métropole a ainsi perdu plus de 1 800 navires depuis 1997.

2.4.4 L'emploi

Avec 13 500 emplois de pêcheurs embarqués (dont 9 500 en métropole et 4 000 dans les DOM), le secteur constitue une activité économique importante des zones littorales.

Outre les emplois de la pêche embarquée, 15 500 personnes (y compris les emplois saisonniers) travaillent dans la conchyliculture et la pisciculture pour un total de 9 200 équivalents temps plein.

On dénombre également 1 300 pêcheurs professionnels à pied en France en 2016 et ce chiffre est stable depuis le premier recensement en 2001²⁰. Cette pêche à pied s'exerce sur l'ensemble du littoral métropolitain tant sur les milieux sableux, que vaseux ou rocheux. Les principales espèces pêchées sont la palourde, la coque, la moule et l'huître sur les façades Manche et Atlantique, et la telline en méditerranée. Cette pêche à pied s'exerce sur « des gisements » dont les principaux se situent en baie de Somme, en Normandie, dans le golfe du Morbihan, à la Baule ou encore dans le bassin d'Arcachon. Il est à noter que cette activité de pêche à pied professionnelle est aussi celle qui est le plus directement en concurrence avec les activités de pêche de loisir. En effet les principaux gisements sont aussi des hauts lieux du tourisme balnéaire.

Au total le secteur de la pêche professionnelle représente plus de 100 000 emplois directs et indirects²¹. Si ce poids est relativement faible à l'échelle nationale, cette activité économique n'est pas délocalisable et est très présente sur le littoral à l'échelle locale.

2.5 Les pêcheurs de loisir

La pêche maritime de loisir est une pêche dont le produit est destiné à la consommation exclusive du pêcheur et de sa famille. Les personnes qui pratiquent la pêche de loisir en mer ne sont pas autorisées à vendre le produit de leur pêche.

La pêche de loisir en mer est soumise à la réglementation²² applicable aux pêcheurs professionnels pour ce qui concerne la taille minimale des captures autorisées, les

²⁰ Source CNPEM

²¹ Source DPMA

caractéristiques et les conditions d'emploi des engins de pêche, les modes et les procédés, ainsi que les zones, périodes, interdictions et arrêtés de pêche.

Afin d'assurer la sécurité, la salubrité, la santé publique, et, en vue de préserver les ressources marines, les autorités compétentes peuvent prendre des mesures complémentaires visant à :

- Réduire le nombre d'engins autorisés à bord des navires ;
- Fixer les procédés de pêche pour la pêche sous-marine et la pêche à pied ;
- Fixer les caractéristiques et les conditions d'emploi des engins autorisés ;
- Interdire d'une façon permanente ou temporairement l'exercice de la pêche dans certaines zones ou à certaines périodes ;
- Interdire ou limiter la pêche et le transport de certaines espèces ;
- Établir des zones de protection autour des zones d'élevage, des structures artificielles ou des dispositifs de concentration de poissons.

S'il est relativement aisé de définir et de qualifier la pêche de loisir en mer, il est en revanche hasardeux de prétendre quantifier avec précision le poids économique de l'activité, le nombre de pratiquants (absence de registre), ainsi que les quantités capturées (absence de déclaration).

Compte tenu de l'hétérogénéité de la population des pratiquants, de sa part réduite au sein de la population totale, de sa mobilité, de sa diversité sociale et géographique, les travaux de caractérisation de cette activité reposent sur des sondages effectués par téléphone après des travaux d'échantillonnage.

Pour l'essentiel, ces travaux scientifiques de caractérisation des pêcheurs de loisir et de quantification de leur activité sont le résultat d'enquêtes conduites en France métropolitaine et en Corse par l'institut BVA, IFREMER et FranceAgriMer de 2007 à 2009 puis en 2017, ou en Europe par le Conseil International pour l'Exploitation de la Mer (CIEM). Des travaux universitaires conduits sous l'égide de l'AFB, des aires marines protégées (AMP), dans le cadre du programme européen Life ou encore du réseau Littorea, permettent de compléter ces données globales par des données plus locales.

2.5.1 Qui sont-ils ?

Il résulte des études présentées ci-avant les données suivantes :

- 5 % de la population française de 15 ans et plus a pratiqué la pêche récréative au cours des 12 derniers mois : ainsi, la population de pêcheurs récréatifs en France est évaluée à environ 2 750 000 individus.
- Une activité rythmée par les saisons qui culmine au mois d'Août et dans laquelle la pêche à pied est particulièrement bien représentée (les 3/4 des pêcheurs la pratiquent). Au-delà, la pêche du bord et celle pratiquée depuis un navire concernent respectivement 31 % et 19 % des pêcheurs de loisirs.

²² Source site service public.gouv.fr

- L'intensité de la pratique de la pêche récréative varie considérablement d'un individu à l'autre : plus du tiers des pêcheurs effectuent de 1 à 3 sorties par an, et, a contrario, pour une proportion de pêcheurs plus réduite (17 %), cette pêche peut être qualifiée de très fréquente (plus de 15 sorties sur une année).
- Au niveau des espèces ciblées par ces pêcheurs de loisir, on trouve principalement le maquereau (cité par 30 % des pêcheurs), le bar ou loup (27 %), la dorade (26 %). En ce qui concerne les espèces ramassées, on trouve la coque en bonne place (36 % des pêcheurs), la palourde (32 %), enfin les moules (30 %).
- Selon une étude de France AgriMer de 2012, les pêcheurs de loisir (à pied ou en mer) auraient prélevé 20 400 tonnes de poissons, de crustacés et de céphalopodes. Ce qui représenterait 5 % des prélèvements de la pêche professionnelle. Avec près de 3 200 tonnes capturées, le bar est l'espèce la plus prisée, suivie du maquereau (2 650 tonnes), du lieu jaune (2 274 tonnes), de la seiche (1 790 tonnes), du merlan (1 230 tonnes) et des dorades (1 170 tonnes).
- La population des pêcheurs récréatifs est à dominante masculine ; toutes les tranches d'âge sont représentées dans cette activité récréative avec toutefois une surreprésentation des tranches d'âges de 40 à 64 ans. Cette population est le plus souvent active.

2.5.2 Quatre pratiques principales

2.5.2.1 La pêche à pied

La pêche à pied, est un type de pêche qui se pratique en bord de mer, principalement à marée basse ou en eau peu profonde. Elle consiste en la capture, à la main ou à l'aide d'outils, de crustacés ou de céphalopodes, ou à la prise, à l'aide d'un harpon ou d'une foëne, de poissons. Elle est pratiquée pour la consommation humaine. Selon les différentes études, entre 1,5 et 2 millions de Français pratiqueraient ce loisir chaque année, de manière occasionnelle ou plus régulière.

Il s'agit d'une pratique de masse, familiale et populaire.

La connaissance précise du nombre d'adeptes de la pêche à pied de loisir se heurte à un certain nombre de difficultés pratiques. En effet, les pêcheurs à pied de loisir ne sont pas astreints à une affiliation obligatoire à une fédération contrairement à d'autres activités (pêche en eau douce, chasse par exemple), et ils ne sont pas tenus d'effectuer une déclaration systématique de leurs prélèvements. Dès lors, les estimations proviennent de sondages ou de comptages lors de grandes marées avec les aléas que cela représente.

L'affluence sur le littoral lors des grandes marées témoigne de cet attachement pour l'activité de pêche à pied. Ainsi toutes les études de fréquentation effectuées lors de grandes marées font état de milliers de personnes sur les secteurs les plus propices.

A titre d'exemple, un comptage coordonné par l'association APP2R²³ réalisé pour la côte ouest de la Manche jusqu'à la baie du Mont-Saint-Michel lors de la grande marée du 23 août 2017 a permis de dénombrer 7 448 pêcheurs à pied.

Une diversification du profil des pêcheurs

L'attrait croissant pour la pêche à pied engendre une diversification des profils des pratiquants. Les diverses études menées dans le golfe normand-breton, en 2016, dans le cadre du programme Life+ pêche à pied de loisir ont permis de distinguer, sur 431 personnes enquêtées, 2% déclarant pêcher pour la première fois et 93% déclarant pêcher au moins une fois par an. La moyenne se situe à 9 sorties de pêche par an.

La pêche à pied dépend principalement du type de plage fréquenté :

- Sur les plages de sable, les méthodes les plus courantes sont souvent les plus simples, en utilisant des outils de type râteau pour déterrer les coquillages enfouis durant la marée haute (palourdes, couteaux). Pour les crevettes, le pêcheur ira dans l'eau en utilisant une épuisette.
- Sur les rochers, dans les zones découvertes à marée basse, il est possible de ramasser directement à la main des coquillages fixés sur les rochers comme les moules, bigorneaux et bulots. Il est également possible de fouiller les rochers à la recherche d'étrilles, de tourteaux. Pour cela, il s'agira de retourner les rochers de petite taille, ou de chercher à la main ou l'aide d'un crochet métallique. Ce type de méthode est parfois appelé « tâte ».

En ce qui concerne les périodes de pêche, les grandes marées sont très favorables à cette activité. Les zones découvertes à marée basse l'étant beaucoup moins souvent que lors des marées normales, la population de crustacés est nettement plus importante.

2.5.2.2 La pêche embarquée

La pêche embarquée se pratique depuis un navire. Cette pêche concernerait selon les études de 500 000 à 850 000 personnes (environ 19% du total des pêcheurs de loisir en mer). A l'échelle de la France, les estimations évaluent la flotte à plus d'un million de navires de plaisance (dont 750 000 de moins de 6 M). Pour pratiquer cette pêche, il convient d'avoir les justificatifs nécessaires (carte de circulation concernant l'immatriculation du navire, éventuellement assurance). En fonction de la puissance du moteur, il est possible de naviguer (et, par extension, de pratiquer la pêche de loisir) sans être détenteur d'un permis de conduire les navires de plaisance à moteur si la puissance de ce dernier est inférieure à 6 CV. C'est également le cas pour les voiliers et pour les navires de plaisance ne battant pas pavillon français (navires immatriculés en Belgique par exemple).

Les pilotes d'un navire avec un moteur supérieur à 6 CV doivent quant à eux détenir soit le permis côtier (navigation jusqu'à 6 milles nautiques d'un abri) soit le permis hauturier (navigation au-delà de 6 milles nautiques d'un abri).

²³ APP2R : association pour une pêche responsable de la ressource

La pêche embarquée en mer, contrairement à la pêche en eau douce, n'impose pas aux pratiquants la détention d'une carte de pêche, d'un permis, pas plus que d'obligations déclaratives (sauf pour quelques espèces telles que le thon rouge).

Toutefois ces dispenses déclaratives sont encadrées par une réglementation stricte quant à l'utilisation des engins de pêche. Ainsi ne sont autorisés que les engins suivants : les lignes, palangres, casiers, un filet et balances ...

Des tailles minimales de capture des différentes espèces, variables en fonction des régions, doivent également être respectées.

Certaines espèces doivent être marquées (ablation de la partie inférieure de la nageoire caudale). Les spécimens pêchés doivent être conservés entiers jusqu'à leur débarquement, le marquage ne devant pas empêcher la mesure de la taille du poisson.

Enfin, certaines espèces peuvent être interdites de pêche (raie brunette) ou soumises à autorisation annuelle (thon rouge).

2.5.2.3 La pêche de loisir en mer depuis le bord ou « surf-casting »

La pêche depuis le bord ou « surf-casting - pêche à la ligne dans la vague » est une technique de pêche en mer pratiquée depuis les rochers, les plages, ou les digues. C'est une variante de la pêche à pied et de la pêche embarquée. Cette technique de pêche serait pratiquée par près de 850 000 personnes en France²⁴ .)

Cette pêche peut être pratiquée sur tout le littoral français. L'action de pêche consiste à rechercher les poissons dans la bande des 20 à 120 m du bord. Le matériel de base consiste en une canne et un moulinet et parfois en filets d'estran.

La réglementation en matière de pêche depuis le bord est analogue à celle de la pêche embarquée en ce qui concerne les espèces, les périodes de pêche, les tailles et les quantités.

2.5.2.4 La pêche sous-marine

La pratique de la pêche sous-marine est plus confidentielle que les autres modes de pêche de loisir en mer (3 % du total des pratiquants pour la pêche sous-marine du bord, 2 % pour celle réalisée à partir d'un navire). Ce sont ainsi environ 70 à 100 000 personnes qui pratiqueraient cette pêche selon les estimations.

Les pêcheurs sous-marins sportifs adhérents à la FNPSA sont 1 500 et les licenciés de la FFESSM qui pêchent sont estimés à 135 000 et pratiquent de la cueillette (oursins, araignées, poulpes) à la chasse aux poissons.

Pour pouvoir pratiquer la pêche sous-marine, il faut être âgé d'au moins 16 ans (l'achat d'une arbalète est interdite aux mineurs). En outre, il faut, soit appartenir à une fédération sportive agréée pour la pratique de cette activité, soit être en possession d'une attestation de responsabilité civile liée à la pratique de la pêche sous-marine. Il faut toujours être en mesure de la présenter aux autorités en cas de contrôle. Tout pêcheur sous-marin doit signaler sa

²⁴ Enquête BVA - France AgriMer de 2017

présence à l'aide d'une bouée afin d'être facilement repérable. De plus, un pêcheur sous-marin est tenu de respecter les tailles minimales de capture et les contingents de pêche quand ils existent, de s'assurer que ce avec quoi il pêche ou part pêcher est autorisé et il doit s'informer sur les zones, les périodes, les interdictions et les arrêtés de pêche. La pratique de loisir est autorisée seulement en apnée et durant le jour, avec des armes à chargement manuel pour la capture du poisson et avec un prélèvement à la main des crustacés.

La pêche sous-marine est très réglementée, il est interdit :

- d'exercer la pêche sous-marine entre les heures légales de coucher et de lever du soleil,
- de s'approcher à moins de 150m d'un navire de pêche ou engin de pêche signalé par un balisage,
- de capturer des animaux marins pris dans des engins ou filets placés par d'autres pêcheurs.

Le matériel est également limité (cf paragraphe 2.7.1.2).

La pêche sous-marine étant complètement intégrée dans son milieu et dépendante de lui, afin de préserver les ressources halieutiques ainsi que la sécurité, la salubrité, la santé publique et le bon ordre des activités de pêche, l'autorité administrative peut prendre des mesures limitatives.

2.6 Les opérateurs touristiques liés à la pêche de loisir

Qu'elle soit embarquée ou à pied, la pêche maritime de loisir fait également l'objet de « produits touristiques » destinés au grand public.

Sans qu'il ne soit possible de quantifier le nombre d'acteurs concernés par ces prestations, le nombre de clients ou encore les quantités prélevées, il est important de signaler ces offres.

En matière de pêche embarquée, les nombreux produits touristiques présents sur les sites internet permettent d'attester de la diversité des produits tant en termes de prestations (pêche au maquereau ou pêche au gros – « Big game fishing ») que de prix (de 45 euros la demi-journée par personne en Bretagne ou en Manche pour un groupe de 15 jusqu'à 600 euros la journée par personne pour une potentielle pêche à l'espadon ou au thon rouge en Méditerranée...). La plupart de ces produits touristiques mettent en avant la présence de guides de pêche professionnels ou de « moniteurs fédéraux de pêche ».

Des offres de produits touristiques « sur mesure » existent également en matière de pêche à pied. Ces produits proposés par des voyagistes peuvent comprendre à la demande, le transport, la restauration, l'hébergement ou encore la présence de guides. Ces produits spécifiques « pêche à pied » mettent davantage en avant les perspectives de découverte de l'estran et des différentes espèces que le fait de prélever des quantités importantes de coquillages ou de crustacés.

2.7 L'amont : navires et matériels de pêche

2.7.1 Les navires, le matériel, leur réglementation

Les pêcheurs de loisir en mer utilisent différents types de matériels, réglementés au niveau national par le code rural et de la pêche maritime, dans sa sous-section 4 intitulée « pêche maritime de loisir ». ²⁵

Outre ce fondement juridique, ces matériels font l'objet d'une réglementation par différents niveaux d'autorités administratives, régionales et départementales, désignés à l'article R911-3²⁶, qui peuvent, par arrêté, prendre les mesures limitatives suivantes :

- Réduire la liste ou le nombre d'engins dont la détention est autorisée à bord des navires ;
- Fixer la liste des engins ou procédés de pêche qui peuvent être utilisés pour la pêche sous-marine et la pêche à pied ;
- Fixer les caractéristiques et conditions d'emploi des engins autorisés.

Le matériel utilisé par les différentes pêches maritimes de loisir, décrites au 2c et composées de quatre grands secteurs (pêche embarquée, pêche sous-marine, pêche du bord et pêche à pied) leur est globalement spécifique.

Les matériels utilisés se décomposent en quatre catégories : les embarcations, le matériel de pêche embarquée ou du bord, le matériel de pêche sous-marine et le matériel de pêche à pied dont trois d'entre elles font l'objet d'une réglementation précise.

2.7.1.1 Les embarcations pour la pêche maritime de loisir sont réglementées

Les embarcations autorisées pour la pêche de loisir en mer sont les navires autres que ceux titulaires d'un permis d'armement à la pêche ou aux cultures marines et ceux qui, armés au commerce, transportent des passagers à titre onéreux en vue d'effectuer une activité de pêche de loisir²⁷.

L'embarcation, plus ou moins onéreuse, peut être un navire à moteur, un voilier ou une coque semi-rigide, voire un kayak de mer, détourné de sa vocation première.

Ces types d'embarcations ne sont pas spécifiques à la pêche de loisir mais tous les propriétaires ou loueurs de celles-ci sont susceptibles de pratiquer l'activité de pêche en mer à un moment ou un autre, que ce soit leur objectif de la journée ou pas.

Du matériel pour propulser le navire, l'identifier, l'orienter, le sécuriser et l'entretenir s'avère indispensable. Pour obtenir un coût total d'utilisation, l'amarrage au port est à ajouter au coût d'achat et d'entretien de l'embarcation.

²⁵ Dont les articles R921-83 à R921-93 créés par le décret n°2014-1608 du 26 décembre 2014

²⁶ Du code rural et de la pêche maritime

²⁷ Article R921-83 du code déjà cité

Pour pêcher, les embarcations peuvent être équipées de matériel de repérage des zones de pêche et des bancs de poissons/coquillages/crustacés : des sondeurs qui permettent de voir le fond de la mer en trois dimensions, des aguadrones étanches,

Par ailleurs des sites en ligne proposent le repérage facilité des zones de pêche.

Pour pouvoir pêcher depuis les embarcations, un matériel spécifique s'ajoute à l'équipement de base et aux moyens technologiques de repérage des zones de pêche. La pêche embarquée utilise du matériel, en partie commun, avec la pêche du bord et la pêche à pied mais seul le matériel destiné à la pêche embarquée et celui destiné à la pêche sous-marine font l'objet d'une réglementation.

2.7.1.2 Le matériel de pêche est réglementé

Il est fixé réglementairement pour la pêche de loisir embarquée.

A bord des embarcations, sont seuls autorisés²⁸ la détention et l'usage de :

- Deux palangres munies chacune de trente hameçons²⁹ ;
- Deux casiers ;
- Une foëne ;
- Une épuisette ou " salabre " ;
- Des lignes gréées avec un maximum de douze (ou cinq selon dérogation par arrêté préfectoral) hameçons ou leurres ;
- En Méditerranée, une grappette à dents ;
- En mer du Nord, Manche ou Atlantique, un filet maillant calé ou un filet trémail d'une longueur maximale de 50 mètres, d'une hauteur maximale de 2 mètres en pêche³⁰ ;
- Dans le ressort des circonscriptions des préfets des régions Bretagne, Pays de la Loire et Aquitaine, telles que définies au même article³¹, un carrelet par navire et trois balances par personne embarquée.

A bord des navires³², il est interdit de détenir et d'utiliser tout vire-casier, vire-filet, treuil, potence mécanisée ou mécanisme d'assistance électrique ou hydraulique permettant de remonter les lignes de pêche et engins de pêche à bord.

Toutefois, la détention et l'utilisation d'engins électriques de type vire-lignes électriques ou moulinets électriques sont autorisées dans la limite de trois engins électriques par navire, d'une puissance maximale de 800 watts chacun.

Deux catégories de matériel sont communes à la pêche embarquée et à la pêche du bord : les filets et les cannes à pêche; cependant le matériel n'est pas totalement identique pour ces deux types de pêche. Des épuisettes sont utilisées par les différentes types de pêche mais les modèles différents.

²⁸ Article R921-88 du code déjà cité

²⁹ Les engins autorisés à bord des navires autres que ceux mentionnés au premier alinéa peuvent être fixés par arrêté du ministre chargé des pêches maritimes et de l'aquaculture marin

³⁰ sauf dans la partie des eaux salées des estuaires et des embouchures des fleuves et rivières en amont d'une limite fixée par arrêté des autorités mentionnées à l'article [R.*911-3](#)

³¹ Article [R.*911-3](#) du code déjà cité

³² mentionnés à l'article [R.921-83](#)

Seule la pêche embarquée, peut poser des casiers.

Le matériel pour la pêche sous-marine est réglementé.

La pêche sous-marine peut utiliser des harpons ou fusils-harpons, ces derniers sont cependant interdits aux personnes âgées de moins de seize ans.

Ce type de pêche fait l'objet d'interdictions spécifiques³³. Sont interdits :

- L'usage de tout équipement respiratoire, qu'il soit autonome ou non, permettant à une personne immergée de respirer sans revenir à la surface ;
- La détention simultanée à bord d'un navire ou embarcation d'un équipement respiratoire ainsi défini et d'une foëne ou d'un appareil spécial pour la pêche sous-marine (sauf dérogation préfectorale) ;
- Les engins de pêche sous-marine dont la force propulsive développée est empruntée au pouvoir détonant d'un mélange chimique ou à la détente d'un gaz comprimé, sauf si la compression de ce dernier est obtenue par l'action d'un mécanisme manœuvré par le seul utilisateur ;
- La détention à bord et l'usage simultanés d'un appareil spécial pour la pêche sous-marine et d'un scooter sous-marin.

Par ailleurs, il est interdit aux pêcheurs sous-marins :

- de faire usage d'un foyer lumineux pour pêcher,
- d'utiliser, pour la capture des crustacés, une foëne ou un appareil spécial pour la pêche sous-marine.

Le matériel pour la pêche à pied est réglementé par façade.

Il se compose de couteaux, râtaux ou griffes, dragues à coquillage ou à telline, épuisettes.

2.7.2 Le secteur économique des embarcations et du matériel de pêche

Ce secteur économique est en expansion mais son marché est directement impacté par le renforcement d'une réglementation concernant la pêche de loisir.

Les embarcations occupent une place de choix dans ce secteur économique dynamique pour la France.

2.7.2.1 Les constructeurs de navires

Le nombre de plaisanciers atteint aujourd'hui les 13 millions et les immatriculations de navires de plaisance augmentent d'environ 12 000 unités par an. Sur le littoral, près de 473 installations portuaires sont destinées à l'accueil des navires de plaisance. L'enjeu économique de la filière nautique est majeur : la France est le premier constructeur de navires de plaisance en Europe et le second au niveau mondial.

La navigation de plaisance en mer représente une flotte de plus d'un million d'unités dont 74,6 % sont des navires à moteur, et dont 75,2 % sont d'une taille inférieure à 6 mètres.

³³ Article R921-92 du code déjà cité

La plaisance n'a certes pas pour seul objet la pêche mais tous les navires de plaisance sont susceptibles d'être utilisés pour servir de support à la pêche.

Ces navires disposent souvent de matériel de pêche. Cela génère entre 10 et 15 millions d'euros de chiffre d'affaire. Pendant le moratoire sur le bar, l'impact a été immédiat avec une baisse de 50% du CA sur le renouvellement de l'équipement. La réouverture de la pêche au bar, même limitée, a permis au marché de repartir. Cette pêche occasionne des dépenses de l'ordre de 500 euros pour les cannes, 500 euros pour les moulinets et 500 euros pour les leurres.

La dépense moyenne en matériel de pêche se situe entre 150 et 200 euros par pêcheur à laquelle s'ajoute l'entretien du navire qui coûte de 1 000 à 1 500 € par an.

Ce secteur économique est porté par deux types d'événements : les salons et les compétitions.

Ainsi le salon nautique de Paris est l'une des plus importantes manifestations mondiales de ce type et reçoit environ 260 000 visiteurs. Deux autres salons ont lieu en automne : Le festival de la Plaisance de Cannes et le Grand Pavois de La Rochelle qui accueille en 6 jours, environ 90 000 visiteurs venant découvrir près de 750 navires de plaisance, de 4,5 mètres à 16 mètres de long.

Outre l'ouverture d'un secteur « matériel de pêche » et la participation aux grands salons, les fabricants de navires de pêche se sont engagés dans la création de concours de pêche.

Par exemple, a été créé le « Barracuda tour », dont les trois dernières éditions se sont déroulées sur une semaine au port Crouesty à Arzon (Morbihan). Quarante associations ont été créées pour présélectionner, parmi les 1 000 à 1 500 embarcations mises en compétition, les concurrents de la finale. En 2019, 150 équipages, soit plus de 600 compétiteurs, représentant 15 nationalités différentes, ont participé à cette compétition devenue une référence française en matière de pêche en mer en no kill où tout est fourni aux concurrents : embarcation et matériel. Pour cette manifestation, non référencée au titre des compétitions sportives, une partie de la flotte est personnalisée aux couleurs des partenaires et concessionnaires engagés dans la compétition.

Une économie a ainsi été créée et les retombées sont très importantes.

2.7.2.2 Les fabricants d'articles de pêche

Créé en 1952, le Groupement des Industries Françaises des Articles de Pêche (GIFAP) est un syndicat professionnel dédié à la défense des intérêts (économiques, techniques et réglementaires) des industriels, fabricants et importateurs d'articles de pêche sur le marché français.

Le GIFAP est constitué des 25 groupes de fabricants qui représentent 80% du marché français, 750 millions d'euros de chiffre d'affaire pour le marché annuel en matériel de pêche dont 24% pour la pêche en mer.

Ce secteur compte 8 000 emplois dont 7 000 directs pour 1 200 points de vente (dont le premier représente 35 millions d'euros mais n'est pas membre du GIFAP).

Le marché le plus important de matériel de pêche produit en France en totalité pèse 30,9 millions d'euros de CA en 2018 et le deuxième représente un chiffre d'affaire de 13,9 millions d'euros en 2017.

Des salons de matériel de pêche sont également organisés, ainsi celui de Nantes, en mars, pour la pêche en mer qui regroupe 25 000 personnes.

2.8 L'aval : les mareyeurs et les restaurateurs

Les pêcheurs maritimes de loisir sont, avec leur famille, les consommateurs de leur propre pêche définie comme une pêche non commerciale³⁴, qui ne peut être colportée, exposée à la vente ou vendue sous quelque forme que ce soit.

Si le code rural est clair à ce sujet puisqu'il définit le pêcheur maritime de loisir comme le consommateur « exclusif » de sa pêche, les entretiens menés par la mission montrent que les circuits de distribution et de vente utilisés par les pêcheurs professionnels le sont aussi par certains pêcheurs de loisir, en toute illégalité.

La mission se devait donc d'étudier le rôle joué par les intermédiaires entre le pêcheur et le consommateur.

Dans ce cadre, les mareyeurs constituent un maillon incontournable dans la commercialisation du poisson en direction des consommateurs, par l'intermédiaire des distributeurs, comme les poissonneries de détail, les grandes surfaces et les restaurateurs.

2.8.1 Les mareyeurs

Est mareyeur "tout commerçant qui assure le premier achat des produits de la pêche maritime destinés à la consommation humaine en vue de leur commercialisation et qui dispose à cet effet d'un établissement de manipulation des produits de la pêche. Cet établissement doit faire l'objet d'un agrément sanitaire"³⁵.

Les mareyeurs préparent les produits en fonction des attentes du marché et en assurent la qualité et la traçabilité. Ils regroupent, allottissent et filètent le poisson.

Sur les 184 101³⁶ tonnes de produits frais débarqués par les navires français dans les 37 halles à marée, le mareyage valorise 65% du chiffre d'affaire total des criées s'élevant à 623 millions d'euros.

Les français sont les quatrièmes plus gros consommateurs européens de produits aquatiques avec 33,6 kg d'équivalent de poids vif par habitant et par an (25,5 kg pour l'UE 28). Cette consommation progresse de 1,6 % par an en moyenne.

En 2015, 278³⁷ entreprises de mareyage regroupaient un effectif de près de 6 000 salariés pour un CA de 2 400 millions d'euros.

³⁴ Article R921-83 du code déjà cité

³⁵ loi d'orientation sur la pêche maritime et les cultures marines du 18 avril 1997

³⁶ Chiffres clés 2019 AgriMer

³⁷ id

En 2016, il y avait également 199 entreprises de transformation, pour un CA de 4 782 millions d'euros

La conchyliculture a vendu, en 2016, 191 800 tonnes pour un chiffre d'affaire de 657 millions d'euros.

Premier port de pêche français, Boulogne-sur-Mer est également la première place³⁸ de mareyage en France et représente à elle seule 30% de l'activité française tant en tonnage qu'en effectif et qu'en chiffre d'affaires.

Le mareyage boulonnais dispose de partenaires, d'infrastructures et de services parmi les plus pointus en Europe :

- une flottille hauturière de 9 chalutiers,
- une flottille artisanale de 62 chalutiers,
- une flottille côtière de 80 fileyeurs et petits chalutiers,
- une gare de marée de 110 postes de chargement,
- un centre de formation des personnels, le Centre de Formation aux Produits de la Mer Marcel Baey (CFPMB),
- un centre d'étude et de valorisation : le Centre d'Expérimentation et de Valorisation des Produits de la Mer (CEVPM),
- une société de valorisation des sous-produits de la pêche : COPALIS,
- de laboratoires d'analyses : le Centre d'Expérimentation et de valorisation des Produits de la Mer (CEVPM), l'Agence Française de Sécurité Sanitaire des Aliments (AFSSA),
- un pôle de recherche : le Pôle Filière Halieutique.

Les entreprises du Mareyage Boulonnais proposent la gamme de produits frais de la pêche et de l'aquaculture la plus étendue en termes d'espèces commercialisées et en termes de préparation et de conditionnement :

- plus de 150 espèces de poissons, céphalopodes, coquillages et crustacés,
- plus de 100 couples préparation/conditionnement,
- des poissons entiers, pleins, vidés avec tête, vidés décapités, prêts à cuire (PAC), ...
- des filets de poissons : faits machine, faits mains : avec flancs, sans flancs, sans arêtes, sans arêtes V cut, filets « butterfly », pelés ou avec peau,...
- des longes, barons, dos, pavés, dés, darnes,...
- des saumonettes, ailes,...
- des céphalopodes, coquillages et crustacés : entiers, blancs, décortiqués, noix,...
- des produits élaborés : brochettes, paupiettes, rôtis, boudins, steaks, carpaccios, œufs, rogues, laitances, filets salés, brandades,...

Les produits frais de la mer sont partagés entre la grande distribution (68 %)³⁹, les marchés et les poissonneries (9%).

³⁸ Données du Syndicat Général des Mareyeurs

³⁹ Chiffres clés 2019 AgriMer

En 2016, on dénombrait 4 457 poissonneries, dont plus d'1/3 non sédentaires, correspondant à 7 500 points de vente essentiellement distribués sur le littoral. Leur chiffre d'affaire s'élève à 1 060 millions d'euros.

Les consommateurs s'adressent à ces trois sources d'approvisionnement qui doivent obligatoirement être agréées⁴⁰ et doivent transmettre à l'administration une note de vente dans les 48 heures suivant un achat, spécifiant le navire et la zone de pêche, l'espèce et le volume vendus ainsi que le prix d'achat.

2.8.2 Les restaurateurs

Terre de gastronomie, l'Hexagone regroupe plus de 258 000⁴¹ entreprises à fin 2017 (dont 203 000 restaurants et services de restauration mobile, 15 000 traiteurs et 40 000 débits de boissons) et 650 000 salariés.

Le chiffre d'affaire des restaurants, traiteurs et débits de boissons, s'élevait à 70 milliards d'euros fin 2016, dont 52 milliards d'euros pour les restaurants et services de restauration mobile (traditionnelle, cafétérias et autres libres services, restauration de type rapide).

Le secteur de la restauration commerciale est un acteur-clé pour l'économie française. Le marché est exploité aux trois-quarts par des indépendants et à 90 % par des TPE. Les différents segments de la restauration commerciale sont la restauration traditionnelle, la restauration rapide, les débits de boissons, les cafétérias et les traiteurs.

Cette filière constitue l'un des facteurs d'attractivité touristique de la France : l'inscription à l'UNESCO du repas gastronomique des français explique en partie les 40 % de chiffre d'affaire hors taxe du tourisme international en France portés par la restauration.

Les grands guides gastronomiques identifient comme une catégorie à part entière les restaurants de poissons et de fruits de mer. Ainsi le guide Gault et Millau recense 1 080 restaurants étoilés et le guide Michelin en recommande 578. "Sans les produits, on n'est rien," rappelle Eric Briffard, Meilleur ouvrier de France 2016⁴².

1 942 millions d'euros ont été dépensés en 2017 par la restauration en produits frais de la mer, qui se répartissent en 311 millions d'euros pour la restauration collective autogérée, 194 millions pour les sociétés de restauration collective, 1 224 millions pour la restauration commerciale indépendante et 214 millions pour les chaînes de restauration commerciale.

2.9 Les associations

Les associations constituent un acteur non négligeable de la préservation de la ressource dans la mesure où elles peuvent défendre une approche raisonnée de la pêche récréative, représenter leurs adhérents auprès des pouvoirs publics, alerter les autorités administratives sur des comportements destructeurs, participer à des enquêtes et recensements, sensibiliser aux bonnes pratiques, former des professionnels à la surveillance et au conseil auprès des

⁴⁰ CRPMEM PACA

⁴¹ Ministère de l'économie et des finances – Direction générale des entreprises

⁴² Huffingtonpost 5/10/16

usagers de la mer, voire obtenir une mission de service public. Elles peuvent être des collaboratrices efficaces de l'État et des collectivités, de par leur organisation structurée.

Dans le cas de la pêche de loisir en mer, deux grands types d'associations ont été identifiés : celles regroupant des pratiquants de l'activité et celles qui sont centrées sur la défense de l'environnement.

Le nombre de pratiquants de la pêche de loisir en mer est mal connu, mais de l'évaluation réalisée par les enquêtes existantes, les associations de pêcheurs de loisir en mer ne regrouperaient que 3% des pratiquants. De plus ces associations sont elles-mêmes nombreuses, avec des périmètres différents, tant du point de vue des activités que du niveau de représentation, regroupées ou pas dans des fédérations reconnues ou pas par les ministères concernés. Globalement, c'est une myriade de petites structures.

2.9.1 Les associations de pêcheurs de loisir en mer

Certains pêcheurs qui pratiquent la pêche embarquée, la pêche du bord et la pêche sous-marine sont organisés en associations locales et fédérations d'associations affiliées. Seule la pêche à pied ne dispose pas d'association de niveau national ou d'une fédération d'associations, situation bien représentative de la dispersion de ses pratiquants.

Parmi les fédérations nationales existantes, deux sont agréées par le ministère des sports : la Fédération française des études et sports sous-marins ⁴³(FFESSM- 148 000 licenciés) et la Fédération française des pêches sportives (FFPS- 11 000 licenciés). Une autre fédération n'est plus agréée : la fédération française des pêcheurs en mer (FFPM – 5 000 adhérents). Une autre fédération n'a pas demandé sa reconnaissance comme fédération sportive et regroupe plutôt des plaisanciers : la Fédération nationale de la plaisance et des pêches en mer (300 associations ; 32 000 adhérents)⁴⁴.

Il existe également de multiples associations locales qui défendent les intérêts de plaisanciers attachés à un port, un département ou à une façade (exemples : club des pêcheurs plaisanciers de l'Île d'Yeu, association départementale de pêche de plaisance dans le Var (200 membres), association des plaisanciers de Basse-Terre, union des associations de navigateurs Charente maritime...), qu'elles soient adhérentes ou pas à une fédération.

Pour la pêche sous-marine, plus confidentielle, sont présentes la Fédération nautique de pêche sportive en apnée (FNPSA- 1 500 adhérents), créée en dissidence de la FFESSM qui a pris position pour l'arrêt de la pêche sous-marine, et la Fédération chasse sous-marine passion (FCSM Passion) qui regroupe des adhérents individuels et quelques associations locales.

La mission s'est intéressée à la Fédération nationale de la pêche en eau douce (FNP - 1,3 millions adhérents et 1 milliard d'euros de CA) dont de nombreux adhérents pratiquent également la pêche en mer. Cette fédération très structurée, s'appuie sur une adhésion obligatoire payante mais d'un coût modeste au regard des nombreux services qu'elle rend aux pêcheurs : recrutement et formation de professionnels qui sont des référents permanents

⁴³ Source Ministère des sports

⁴⁴ Source interne FFPP

dans chaque secteur de la fédération, accompagnement dans la préservation de la ressource, représentation unique auprès des pouvoirs publics pour la défense de l'activité, protection des milieux aquatiques, éducation à l'environnement (20 millions d'euros investis dans ces deux derniers domaines).

2.9.2 Les associations de défense de l'environnement

Pour la pêche à pied, aucune représentation de niveau national n'existe mais le sujet sensible de l'estran a fait se regrouper localement des citoyens soucieux de préserver cet espace, comme dans l'ouest Cotentin avec l'association pour une pêche responsable de la ressource (APP2R).

La pêche à pied n'est parfois qu'un des éléments qui mobilisent des associations dont l'objet premier est la défense d'un espace dans toutes ses dimensions environnementales, comme l'association de défense de l'environnement du littoral Est de Dunkerque (ADELE Dunkerque).

Dans une structuration plus systématique au niveau du territoire et plus professionnelle quant aux moyens humains et financiers déployés, les centres permanents d'initiatives pour l'environnement (CPIE) peuvent avoir développé une compétence spécifique sur la pêche à pied, comme celui de Marennes-Oléron qui dispose d'un budget de 190 000 euros et de 5 salariés dont 2 sur la seule pêche à pied. L'intérêt de ce type de structures vaut également par les partenariats avec les collectivités locales et les institutions scientifiques et européennes qu'elles ont su mettre en place.

Enfin, les grandes associations nationales de protection de l'environnement comme le Fonds mondial pour la nature (WWF) et Robin des bois s'intéressent à tous les sujets relatifs à la pêche en mer et sur l'estran dans le but d'attirer l'attention des pouvoirs publics sur les enjeux et l'urgence à développer une protection de la ressource et des milieux.

2.10 La recherche, la connaissance

Si la diffusion des connaissances relatives au milieu marin est portée par de nombreuses structures, elles sont beaucoup moins nombreuses à acquérir et produire des données. Deux ministères portent cette responsabilité : le MTES et le MAA⁴⁵.

Le MTES est en responsabilité du littoral, de son organisation, de sa gestion, du milieu marin et de sa biodiversité ainsi que de la connaissance qui est liée. Il assure ainsi la tutelle des opérateurs qui y participent (AFB, CEREMA, ...). Il agit dans le cadre des directives européennes et en rend compte à la Commission européenne. Le 2.2 présente l'ensemble des attributions qu'a ce ministère en relation avec la mer.

Le MAA est plus spécifiquement chargé de la gestion de la pêche, de la mise en œuvre de la politique européenne de la pêche. Il suit l'évolution des stocks de poissons, notamment en suivant les prélèvements des pêcheurs sur les espèces pêchées. Il est responsable de la connaissance en matière de ressource marine et s'appuie sur plusieurs opérateurs,

⁴⁵ MTES : Ministère de la transition écologique et solidaire ; MAA : ministère de l'agriculture et de l'alimentation

l'IFREMER étant le principal d'entre eux. Le 2.2 présente l'ensemble des attributions qu'a ce ministère en lien avec la pêche.

La collecte de données dans les secteurs des pêches maritimes et de l'aquaculture est réalisée dans le cadre de la politique commune de la pêche. Les avis scientifiques qui guident la mise en œuvre de la politique commune de la pêche reposent sur des données collectées de façon harmonisée par tous les États-membres.

Le programme pluriannuel de l'Union pour la collecte, la gestion et l'utilisation de données dans les secteurs de la pêche et de l'aquaculture pour la période 2017-2019 assure la disponibilité de ces données.

Les données collectées comprennent :

- Des données biologiques concernant les stocks capturés par la pêche commerciale et par la pêche récréative, qui proviennent en particulier :
 - De suivis réguliers des ressources halieutiques par des campagnes océanographiques ;
 - De programmes d'échantillonnages des captures en mer et en criée ;
- Des données permettant d'évaluer l'impact des activités de pêche sur les écosystèmes (par exemple captures accidentelles d'espèces protégées) ;
- Des données détaillées sur l'activité des navires de pêche de l'Union ;
- Des données économiques et sociales relatives aux secteurs de la pêche, de l'aquaculture, et des industries de transformation.

Les données collectées dans le cadre du soutien aux avis scientifiques de la Politique Commune de la Pêche sont régulièrement transmises aux organisations internationales chargées d'émettre des avis scientifiques et des recommandations.

Ces structures mettent à disposition du public, dans des formats agrégés et anonymes, les données collectées au sein des différents États membres de l'Union :

- Conseil international pour l'exploration de la mer (CIEM);
- Centre commun de recherche de la Commission européenne qui assure la gestion des données pour les expertises conduites par le Conseil scientifique technique et économique des pêches (CSTEP) de l'Union européenne ;
- Commission Internationale pour la Conservation des Thonidés de l'Atlantique ;
- Commission des Thons de l'Océan Indien (CTOI).

Les établissements partenaires sont chargés de mettre en œuvre le plan de travail national et sont seuls potentiellement éligibles à un soutien du Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP) au titre de la mesure issue de son article 77 pour contribuer au financement des travaux associés.

Il s'agit principalement des établissements suivants :

- Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer (IFREMER) ;
- Institut de recherche pour le développement (IRD) ;
- Institut d'Économie et de Management de Nantes (LEMNA) ;

- FranceAgriMer ;
- Agence française pour la biodiversité (AFB) ;
- Muséum National d'Histoire Naturelle (MNHN) ;
- Institut national de recherche agronomique (INRA).

2.10.1 **Le Conseil International pour l'Exploration de la Mer (CIEM)**

Le Conseil international pour l'exploration de la mer (CIEM) est une organisation intergouvernementale scientifique, basée au Danemark, qui recueille et structure de la connaissance sur la mer. Son objectif est l'élaboration d'avis scientifiques sur lesquels les gestionnaires gouvernementaux peuvent éventuellement s'appuyer pour la gestion de la pêche. Il regroupe plus de 5 000 scientifiques provenant de plus de 700 instituts dans 20 pays. Son aire de travail est l'océan Atlantique jusqu'à l'Arctique, la mer Méditerranée, la mer Noire et l'océan Pacifique nord.

Le travail est accompli par des groupes d'experts. Le comité scientifique (SCICOM) supervise tous les aspects du travail scientifique, tandis que le comité consultatif (ACOM) conseille les partenaires utilisateurs des données sur les questions relatives à la pêche et aux écosystèmes marins.

Un des nombreux groupes d'experts travaille sur la pêche récréative (WGRFS). Il planifie les enquêtes de pêche récréative et coordonne la collecte de données sur la pêche de mer marine pour évaluer les stocks des espèces prélevées.

Un problème majeur pour ces enquêtes est constitué de biais, tel que le sous-dénombrement de la population de pêche récréative et la pauci-réponse de la population enquêtée. En 2018, 49 scientifiques de 21 pays ont travaillé dans ce groupe pour partager et évaluer les enquêtes nationales, évaluer de nouveaux modèles de sondage. Une étude financée par le Parlement européen sur la pêche récréative marine a été présentée par le GT. La pêche récréative marine fait également partie de trois projets de mise en œuvre de coopération régionale financés par DGMARE couvrant la mer Baltique, l'Atlantique, la Méditerranée et la Mer Noire. Une publication sur la mortalité post-lâcher du bar a été faite. De nouvelles approches ont été développées pour améliorer l'estimation des captures des pêcheurs de loisir, notamment pour le bar.

Les avis du CIEM sont émis par écorégion ou par espèce. Mais, chaque année, des requêtes spécifiques sont traitées. La Commission Européenne s'appuie sur ces travaux pour déterminer les quotas annuels de pêche.

2.10.2 **L'IFREMER**

Par ses travaux et expertises, l'IFREMER est le principal apporteur de la connaissance des océans et de leurs ressources en France, il contribue à la surveillance du milieu marin et du littoral et au développement durable des activités maritimes. À ces fins, l'Institut conçoit et met en œuvre des outils d'observation, d'expérimentation et de surveillance, et gère des bases de données océanographiques. Les experts de l'IFREMER participent aux groupes de travail du CIEM.

Deux conventions annuelles avec la DPMA cadrent leur programme de travail. Une convention est passée avec le MTES quant à la stratégie pour le milieu marin. Les données proviennent d'enquêtes en mer, de campagnes scientifiques mais aussi d'observations faites

dans les points de débarquement, les criées, ... Jusqu'en 2013, l'IFREMER prenait en charge les enquêtes sur les populations de pêcheurs récréatifs (enquête de cadrage, puis approfondissement auprès d'un panel).

2.10.3 **FranceAgrimer**

Parce que la France est tenue par une directive européenne de fournir des données sur la pêche de loisir et pour dépanner la DPMA en 2016, année où l'IFREMER ne disposait pas des moyens de conduire une recherche sur les pêcheurs de loisir, FranceAgrimer a conduit cette enquête et la réactualise chaque année. Le travail se fait avec BVA un spécialiste des études comportementales.

D'après la dernière enquête, on estime à 2,7 millions le nombre de pêcheurs de loisirs dont 1,4 million de pêcheurs uniquement à pied. Mais certains pêchent à pied ou avec une embarcation et cela montre que près de 5% de la population française de plus de 15 ans pêche à pied. Cette étude permet d'approcher les différents comportements, les habitudes, les matériels utilisés, etc.

2.10.4 **Les Associations, le réseau Littorae**

Des associations, le plus souvent locales, d'observation du littoral, constituées en réseau (Littorae), ont, pour beaucoup, bénéficié pour leur mise en place de financements provenant d'un fonds communautaire dédié à l'environnement, le programme Life. Cette démarche a maintenant une quinzaine d'années. Les observations sur la pression touristique sur l'estran ont été structurées pour apporter de l'expertise et tenter de calmer les divergences de vision entre pêcheurs professionnels et de loisirs. Ces associations ont aussi souvent constitué des lieux de concertation. Et surtout, le rôle qu'elles jouent dans la diffusion des connaissances et l'information des pêcheurs de loisirs est sensible et important. Le travail qui est réalisé notamment avec les communes littorales permet d'influer sur les comportements et d'apporter une information basique à une population très souvent faiblement informée sur la biologie marine.

2.10.5 **L'Agence Française de Développement (AFD)**

Pour les territoires marins ultramarins, l'AFD joue un rôle important dans la connaissance sur la biodiversité. Son spectre d'actions est large et ne concerne pas que la mer et la biodiversité mais certains projets de développement permettent de compléter une connaissance souvent faible sur les larges territoires outre-mer, tant sur les activités halieutiques que sur la biodiversité.

2.10.6 **Le conservatoire du littoral**

Outil dédié à la maîtrise du foncier pour aider au respect des lois sur le littoral, le Conservatoire du Littoral est un établissement public administratif de l'État placé sous la tutelle du ministre chargé de la protection de la nature. Ses dix délégations de rivages, gouvernées par des élus départementaux et régionaux, permettent d'avoir des stratégies territoriales adaptées au plus près des contextes particuliers des bandes côtières.

Établissement membre de l'Union Internationale pour la Conservation de la Nature (UICN), il n'a pas d'équivalent dans d'autres pays. Son objectif est d'acquérir un tiers du littoral français afin qu'il ne soit pas construit ou artificialisé. Après avoir réalisé les travaux de

remise en état nécessaires, il confie la gestion des terrains aux communes, à d'autres collectivités locales ou bien à des associations pour qu'elles en assurent la gestion dans le respect des orientations arrêtées. Avec l'aide de spécialistes, il détermine la manière dont doivent être aménagés et gérés les sites acquis pour que la nature y soit aussi belle et riche que possible et définit les utilisations (notamment agricoles et de loisirs) compatibles avec ces objectifs.

2.10.7 L'Agence Française de la Biodiversité (AFB)

L'Agence française pour la biodiversité (AFB) est un établissement public récent (2016) placé sous la tutelle du ministère de la Transition écologique et solidaire. Il constitue le principal acteur en matière de biodiversité. Cette agence, dont le périmètre va à nouveau changer cette année par son association avec l'ONCFS (son nom devient l'Office Français de la Biodiversité) exerce des missions d'appui à la mise en œuvre des politiques publiques dans les domaines de la connaissance, la préservation, la gestion et la restauration de la biodiversité des milieux terrestres, aquatiques et marins. Elle vient en appui aux acteurs publics mais travaille également en partenariat étroit avec les acteurs socio-économiques. Dans les milieux aquatiques, l'AFB a un rôle central de pilotage du système d'information sur l'eau, les milieux aquatiques, leurs usages et les services publics d'eau et d'assainissement. Elle anime également la production et la collecte des données, y participe et les rend accessibles.

Dans le milieu marin, l'agence participe à l'acquisition de connaissances sur le milieu marin, aux suivis et diagnostics des eaux françaises et des aires marines protégées. Elle est chargée de la mise en place du système d'information sur les milieux marins. Elle conduit des campagnes de connaissance en partenariat avec des spécialistes pour disposer de données permettant l'atteinte des objectifs de préservation et de gestion de la biodiversité et de sensibilisation des publics.

L'AFB gère en direct les parcs naturels marins, la moitié des sites Natura 2000 en mer, le sanctuaire de mammifères marins Agoa aux Antilles. Elle s'appuie sur des instances de gouvernance locales auxquelles elle apporte des moyens ainsi que son expertise. Elle délivre également un appui technique et financier aux autres gestionnaires (sites Natura 2000, parcs nationaux et réserves avec partie marine...) et à tous les acteurs et autorités impliqués dans la création et la gestion d'aires marines protégées en métropole et outre-mer.

La réponse aux grands enjeux écologiques du développement durable – notamment le changement climatique, la perte accélérée de biodiversité, la raréfaction des ressources, la multiplication des risques sanitaires – impose de s'appuyer sur des données robustes et compréhensibles. L'AFB s'implique dans la mobilisation de ces données, en produit de nouvelles, notamment par l'observation, la modélisation et le développement des sciences participatives, les partage, les analyse et les met à disposition de tous.

L'Agence française pour la biodiversité a pour mission de concevoir une stratégie pour l'élaboration de cette connaissance et coordonner sa mise en œuvre, en y associant l'ensemble des acteurs concernés.

2.10.8 **Le Muséum National d'Histoire Naturelle (MNHN)**

Au carrefour des sciences de la vie, de la Terre et de l'Homme, le Muséum National d'Histoire Naturelle, fort de ses 500 chercheurs et de ses 350 ingénieurs et personnels de recherche met en œuvre des expéditions scientifiques, en France et dans le monde, afin d'inventorier et comprendre la diversité naturelle et culturelle de la planète. Le rôle que joue le Muséum dans la compréhension des écosystèmes marins est fondamental. Les évolutions des stocks de certaines espèces de poissons, leurs déplacements trouvent des fondements dans la climatologie.

L'étude des écosystèmes côtiers emprunte plusieurs méthodes incluant l'analyse des modèles de climat, d'observations satellite (température et couleur de l'eau) ou in situ (courants, biodiversité du plancton, etc.), et de modélisation informatique.

2.10.9 **L'Institut Universitaire Européen de la Mer (IUEM)**

Basée dans le Finistère, cette unité associe l'Institut de Recherche et de Développement, le CNRS et l'Université de Bretagne occidentale.

L'IUEM structure son action autour de trois missions fondamentales : recherche, formation supérieure et observation. Son objet d'étude est l'océan, sa variabilité, ses interfaces et ses couplages avec le vivant et les activités humaines.

L'océan y est observé depuis le littoral jusqu'au domaine hauturier, de la surface aux grands fonds et dans tous ses aspects : océan vivant et physique, interfaces côtes et fond, utilisation et gestion par les Hommes.

2.10.10 **L'Institut National de Recherche Agronomique (INRA)**

Les recherches menées par l'INRA concernent le vaste champ de l'agronomie. Elles sont guidées par l'évolution des questionnements scientifiques et orientées par les défis planétaires posés par l'alimentation, l'environnement et la valorisation des territoires. Une équipe d'écologie halieutique y travaille. Elle a pour objet de contribuer à améliorer la connaissance des écosystèmes marins et la dynamique des ressources exploitées et s'attache à exploiter les méthodes d'analyse de l'impact des pressions anthropiques et d'évaluation des conséquences des mesures de gestion. Cette équipe travaille en collaboration avec les autres structures de recherche françaises (IFREMER, IRSTEA⁴⁶, IRD, MNHN, Universités) et étrangères (Europe, Afrique et Amérique du Nord).

La recherche halieutique de l'INRA porte sur 2 axes majeurs :

- Cycle de vie des poissons marins et amphihalins, jeunes stades et processus de recrutement, fonctionnalités écologiques des habitats essentiels au renouvellement des populations, conséquences de l'exploitation et d'autres pressions anthropiques. L'équipe développe des recherches sur les processus individuels à l'échelle des habitats et des modèles permettant de transférer ces processus à l'échelle des

⁴⁶ Institut national de recherche en sciences et technologies pour l'environnement et l'agriculture

populations, en intégrant les conséquences sur les services écosystémiques et notamment l'exploitation halieutique.

- Interactions trophiques au sein des écosystèmes marins et côtiers. L'équipe analyse les relations trophiques et développe des modèles dynamiques afin d'estimer la capacité des écosystèmes à produire des ressources vivantes et l'impact des interactions trophiques sur cette production et la réponse des écosystèmes à l'exploitation halieutique.

3 ÉCOLOGIE, ÉCONOMIE, LOISIRS ET SOCIOLOGIE : ANALYSE CROISÉE

3.1 La connaissance

3.1.1 Les pêcheurs de loisir : qui sont-ils ?

La mission a rencontré beaucoup de représentants d'associations, d'organisations professionnelles et d'institutions. De ces rencontres, j'ai constaté combien la connaissance des pêcheurs de loisir en mer est incertaine et suscite beaucoup d'interrogations sur leur impact tant sur le milieu que sur l'ampleur des prélèvements en mer ou sur le bord de mer.

Au demeurant, cette méconnaissance est très souvent source de polémique entre pêcheurs professionnels et pêcheurs de loisirs, les uns reprochant aux autres un fort impact sur la ressource.

De fait, la palette des pêcheurs de loisirs paraît d'une très grande ampleur :

- La petite fille de 8 ans qui va aller une fois dans l'année avec son grand père, pendant ses vacances d'été remplir un demi seau à sable de moules n'a évidemment rien à voir avec le pêcheur de loisir qui va aller sur l'estran tous les jours, hiver comme été, et ramasser palourdes et divers coquillages, qu'il va illégalement faire entrer dans le circuit de la commercialisation...
- Le pêcheur quotidien, disposant d'un navire puissant capable d'aller à des dizaines de kilomètres des côtes, bourré des équipements les plus modernes de repérage des bancs de poissons, assisté de treuils et divers outils facilitant la pêche, de glacières, qui sait débarquer sa pêche sans risque de contrôle, ... peut-il être comparé au «voileux» qui va mettre à l'eau une paravane et relever un ou 2 maquereaux lors de l'une de ses 3 ou 4 sorties estivales annuelles ?
- Le poseur régulier de filet d'estran, le pêcheur à la ligne qui sort chaque jour dans un site qu'il connaît et sait poissonneux, peut-il être comparé à l'estivant désœuvré qui va se laisser séduire par un matériel de pêche à la ligne dans une boutique d'article de plage et faire une sortie sur une pointe rocheuse ou en bout de jetée où il va le plus souvent casser ou perdre son matériel...

Si l'on recense près de 3 millions de pêcheurs récréatifs en mer, combien sont les uns et les autres ?

Comment pêchent-ils et avec quels matériels ?

Ces questions sont celles qui ont été posées dans les études pilotées par FranceAgrimer visant à évaluer l'activité de pêche de loisirs en France métropolitaine, la dernière d'entre elles ayant été rendue en décembre 2018. Les principaux enseignements ont été exposés en partie 2, à la rubrique « pêcheurs de loisir ».

Quand bien même l'enquête a concerné plus de 14 000 ménages, ses résultats arrivent vite à des seuils de signification dont l'exploitation ne peut que rester grossière. Un approfondissement, notamment par le recrutement d'un panel de pêcheurs récréatifs qui accepteraient de participer à un dispositif d'observation visant à décrire les sorties de pêches et les captures effectuées permettrait de sensiblement améliorer cette connaissance. En l'état,

cette connaissance n'est qu'approximative, notamment quant aux modalités de pêche. Il apparaît que cette connaissance pourrait effectivement être meilleure dans la mesure où un suivi et des moyens appropriés seraient dédiés à cet exercice.

Il paraît aussi difficilement contestable que cette connaissance ne pourra jamais atteindre un niveau de précision important tant que l'activité de pêche restera totalement libre dans son exercice et qu'un mode de recensement dédié ne sera pas organisé.

3.1.2 La connaissance des prélèvements des pêcheurs de loisir

Si les prélèvements réalisés par les pêcheurs professionnels sont connus et suivis avec précision, ceux résultant de la pêche récréative demeurent très approximatifs, voire quasi-inexistants.

Dans ces conditions, assurer une gestion équilibrée de la ressource est un exercice très complexe car la visibilité sur la pression effective sur les stocks est imparfaite.

Pour les mêmes raisons que celles développées dans le point précédent (3.1.1), prétendre connaître la ressource prélevée par les pêcheurs de loisir relève plus de la supputation que de la donnée scientifique.

De manière intuitive, on conçoit facilement que plusieurs centaines d'estivants sur un gisement de coques prélève en plus grande quantité que les 1 ou 2 pêcheurs professionnels recensés sur le même secteur. Mais que dire du prélèvement sur les bars ? Même si la réglementation limite de manière significative le nombre de prises par pêcheur, la pression de contrôle permet-elle d'assurer que la majorité des pêcheurs respecte la réglementation ?

Certaines espèces dont le stock est tombé en deçà d'une taille critique ont fait l'objet d'un plan de gestion (thon rouge, bar, ...). Par exemple, s'agissant du thon rouge, la Commission Européenne attribue chaque année à la France un quota. Mais qui sait dire quel est le réel prélèvement sur le milieu, au regard du nombre de poissons de l'espèce relâchés morts ou qui vont mourir dans les heures suivantes. Faut-il multiplier le nombre de bagues utilisées pour le thon rouge par 2, par 20, par 50 ? qui peut le dire ?

Certains ont dit qu'il était moins important de connaître ce qui était prélevé que l'état et l'évolution du stock d'une espèce. Si j'ai été sensible à cette appréciation, il reste que si les modalités de suivi entre professionnels et pêcheurs récréatifs persistent à être de niveaux différents, la probabilité d'éteindre les polémiques peut difficilement s'améliorer. Approches scientifiques et modalités de comptage équivalentes semblent rester des moyens pertinents pour que cessent les concurrences et animosités entre pêcheurs.

Lors des auditions, beaucoup ont plaidé, parfois de manière véhémement, pour que des obligations de déclaration de capture soient imposées aux pêcheurs de loisir, à l'instar de l'obligation faite aux pêcheurs professionnels. Cette équité paraît idéalement souhaitable, cependant elle ne peut pas être aussi simplement mise en gestion pour des centaines de milliers, voire des millions de pêcheurs, que pour quelques centaines de pêcheurs professionnels. L'échelle n'est pas la même quant aux moyens à trouver pour gérer un tel dispositif. De plus, il paraît utopique de prétendre créer un nouveau dispositif sans son corolaire, le contrôle. C'est pourquoi et à ce stade, je suis réservé quant à l'extension aux pêcheurs de loisirs du système de suivi des captures imposé aux professionnels.

Une juste mesure reste à trouver, qui doit notamment tenir compte du niveau de menace selon l'espèce pêchée.

En tout état de cause, de larges marges de progrès existent pour approcher les prélèvements des pêcheurs de loisir sur la ressource halieutique ; il semble préférable, de manière générale et à ce stade, de plutôt approfondir les études réalisées par IFREMER et FranceAgrimer, notamment en approchant mieux les pratiques de pêche et les captures auprès de panels de pêcheurs.

3.1.3 Quelles connaissances ont les pêcheurs de loisir ?

L'attractivité du littoral ne cesse de se développer et les profils des pêcheurs se diversifient. On observe ainsi une part croissante de néophytes dont l'impact potentiel sur la ressource peut être déduit de la méconnaissance de la réglementation dont font preuve les pêcheurs. En effet, pour exemple, sur plus de 540 pêcheurs à pied sondés dans le golf normand-breton en 2015 :

- 30% déclarent ignorer l'existence de contingents par espèces et 27% ne pas connaître la valeur exacte du contingent ;
- 10% déclarent ignorer l'existence d'une réglementation sur la taille minimale de capture et 28% ne pas connaître la taille exacte de la maille.

Ces chiffres soulignent la nécessité d'une action efficace de sensibilisation, qui passe par la connaissance des pratiques. Ces travaux doivent donc être poursuivis à la suite des recherches initiées par le projet Life+. Ainsi, à titre d'exemple, le programme de mesure du Plan d'action pour le milieu marin de la sous-région marine Manche- mer du Nord pose le principe de la mise en place d'un observatoire de la pêche à pied de loisir. Au-delà de la connaissance des pratiques, cette question de la sensibilisation reste par ailleurs liée à la relative complexité des dispositions s'appliquant à la pêche à pied de loisir. Associations et institutions publiques sont complémentaires dans ce domaine.

3.1.3.1 *La place des associations de pêcheurs dans la communication et l'éducation à l'environnement est essentielle*

Sur l'ensemble des façades, les associations de pêcheurs de loisir mènent en parallèle ou en lien avec les institutions publiques (DDTM, DIRM, ARS, AFB) un important travail de communication auprès des pratiquants de la pêche. Dans ce cadre, des supports variés ont été développés (dépliants et cartes postales diffusés dans les lieux de tourisme, réglottes de mesures, sites internet, musée...). Leurs messages vont plus loin que la présentation de la seule réglementation, en sensibilisant notamment sur les questions de sécurité ou sur la diffusion des « bonnes pratiques » (par exemple : ne pas retourner les pierres sur l'estran, ne pas pêcher les femelles grainées...).

La multiplication des supports ne nuit pas au message passé si ce dernier est cohérent et qu'il est à jour des dernières évolutions réglementaires. Cet enjeu constitue une difficulté réelle, notamment pour les sites internet n'ayant pas de responsable identifié et qui continuent de diffuser une information erronée.

Le travail en réseau des acteurs concernés de la société civile apparaît dès lors essentiel afin de coordonner les initiatives et de faciliter les recherches de financement, le cas échéant en

visant la diffusion sur un champ géographique plus vaste que le seul département. Il convient de souligner l'avancée importante liée au programme Life+ pêche à pied de loisir devenu Littorea, le travail coordonné par l'AFB au sein d'un vaste réseau d'associations ayant permis de développer une charte graphique unique sur l'ensemble du littoral et un visuel identifié pour les supports.

Il apparaît dès lors que l'investissement des associations de pêcheurs de loisir et d'éducation à l'environnement est un vecteur essentiel de diffusion de l'information réglementaire auprès des pratiquants de pêche à pied. Néanmoins, leur action doit être considérée comme un relai d'information à destination du grand public et ne doit pas se substituer à celle des institutions publiques dont l'une des missions essentielles consiste à diffuser une information de référence, accessible à tous et qui suscite d'ailleurs une forte attente des usagers, ce qui implique que l'administration dispose de ses propres outils en la matière.

3.1.3.2 La communication institutionnelle est d'autant plus indispensable qu'elle constitue un message préventif, complémentaire de l'action de contrôle mais un support moderne s'impose.

Le traditionnel communiqué de presse porté par les préfets de départements littoraux et diffusé en amont des grandes marées permet utilement de rappeler la réglementation applicable et les dernières évolutions réglementaires. Y sont évoqués les règles de sécurité liées à la marée, les tailles minimales des prises et la nécessité de disposer d'un outil de mesure, les contingents de capture et l'intérêt de les respecter afin de pérenniser la ressource, les bonnes pratiques de pêche et le respect des habitats, les périodes d'autorisation de capture des espèces et les zones interdites à la pêche, les questions sanitaires et les bons gestes pour la consommation de coquillage en toute sécurité.

Le message est généralement adapté en fonction de la saison, étant entendu que la saison estivale attire de nombreux néophytes sur l'estran et que les rappels des sujets les plus sensibles (essentiellement : sécurité, aspects sanitaires, quotas de pêche) sont donc mis en exergue à cette période.

En outre, les services diffusent des outils de communication papier (dépliants, cartes postales ou livrets d'information) qui constituent un support de référence, téléchargeables sur le site internet des services de l'État dans chaque département (site de la préfecture).

En complément des supports papier, les outils numériques présentent l'avantage de permettre la diffusion à grande échelle d'une information facilement mise à jour. Ainsi, plusieurs institutions ont développé une information en temps réel par des sites internet dédiés à la pêche de loisir à différentes échelles et sur différentes thématiques.

Ainsi, concernant les aspects sanitaires, plusieurs réseaux de surveillance sont mis en place : par l'IFREMER sur les gisements ouverts aux professionnels, par l'ARS pour les gisements ouverts à la pêche à pied récréative. Chaque ARS de région littorale diffuse en temps réel les résultats des analyses des zones faisant l'objet d'une pêche récréative. En outre, ces informations liées au statut des zones exploitées par les professionnels, et donc potentiellement par les pêcheurs de loisir, sont pour leur part diffusées sur le site atlas-sanitaire-coquillages.fr (pour le classement sanitaire des zones) et sur le site Envlit.fr de l'IFREMER (pour le résultat des analyses). Les mairies littorales et leurs offices de tourisme

essaient de disposer d'une information sur les fermetures pour raisons sanitaires et aussi sur les réouvertures, quand les résultats d'analyse sont redevenus favorables. Mais cela n'est pas toujours fluide et les mises à jour peuvent subir des décalages dans le temps, voire être oubliées ! On perçoit dès lors les difficultés pour les pêcheurs de loisir qui souhaitent trouver une information exhaustive, les résultats étant diffusés sur des sites différents selon le responsable du suivi.

Concernant la réglementation des captures, les sites internet des DIRM et des préfectures de département diffusent pour l'échelle qui les concerne. Par ailleurs, le site pecheapied-loisir.fr présente un grand nombre d'informations sur la pratique et sa réglementation, via une cartographie.

Pourquoi ne pas envisager une harmonisation voire la constitution d'un site numérique unique qui dispenserait à la fois les informations sanitaires et les éléments de réglementation en vigueur pour le site de pêche concerné? La clé du succès de ces applications repose sur la simplicité d'utilisation et leur caractère intuitif. En permettant une mise à jour en temps réel, et la diffusion de messages ciblés aux utilisateurs par des notifications simples et rapides, elles permettent une circulation adaptée de l'information. La consultation des différentes associations et parties prenantes sur le sujet de la pêche à pied permettrait d'adapter le plus finement possible le projet aux besoins des usagers.

Enfin, dans cette même logique, le développement de la communication institutionnelle via les réseaux sociaux (notamment sur Twitter, à l'image des ARS ou des préfectures) permet à la fois d'informer sur les évolutions en matière de pêche à pied de loisir et de valoriser l'action des institutions œuvrant pour sa réglementation et son suivi.

3.1.4 La connaissance du milieu et de sa résilience doit être améliorée

Tant au niveau national qu'international, la connaissance ne cesse de s'accroître sur les cycles et comportements biologiques des espèces halieutiques.

Mais le niveau de cette connaissance reste modeste.

Pour autant, le milieu marin semble plutôt résilient. C'est pourquoi et jusqu'à présent, force est de constater que la très large majorité des restrictions mises en place pour préserver des espèces pêchées en France et menacées, a plutôt obtenu des résultats satisfaisants. L'exemple du thon rouge en est une illustration claire.

Le haut niveau de prélèvement d'étrilles sur un gisement assez densément fréquenté par un nombre élevé de pêcheurs à pied de loisir avait suscité des craintes et des interrogations sur le maintien de l'espèce dans de bonnes conditions. L'étude spécifique réalisée a rassuré en montrant que les échanges entre l'estran et les hauts fonds permettaient d'absorber ce haut niveau de prélèvement.

A l'instar du milieu terrestre, la compétition entre espèces est perpétuelle, les plus faibles disparaissent au profit d'espèces plus vigoureuses et qui ont su développer de meilleures capacités d'exploitation du milieu. La quasi disparition de l'huître plate et l'essor de l'huître « portugaise » ou « japonaise » relèvent de cette compétition.

Il reste que l'impact de l'homme sur le milieu est majeur et qu'il importe, modestement mais avec détermination, de le minorer et parfois de le contrer. Les évolutions climatiques sont aussi à intégrer, avec leurs effets sur la récession ou la prolifération de certaines espèces.

Enfin, bien connaître la place des espèces dans le cycle de la vie est essentiel; certaines espèces, notamment les bivalves sont des filtres particulièrement efficaces. Les cultures de moules sur des sites où des effluents chargés peuvent altérer la pureté de l'eau sont en constante progression. De même, beaucoup de pêcheurs expérimentés avancent qu'il est préférable de prélever certains sites de palourdes ou de coques sans hésiter car le développement de ces coquillages est souvent opportuniste et se réalise dans des sites de sédimentation élevée d'effluents. Les prélèvements de la pêche à pied peuvent alors être considérés comme une participation au bon fonctionnement de ces bio-cycles.

3.1.5 Des expérimentations sont à développer

Il est aisé d'observer que la palette des territoires marins à enjeux est large et que certains (les parcs naturels marins par exemple) présentent un niveau de gestion, souvent associé à une gouvernance de proximité, qui permettent, d'une part, d'avoir une bonne connaissance du milieu, de ses ressources, de la fréquentation, etc , et, d'autre part, de disposer de moyens d'information et de communication conséquents.

Il semble que certaines équipes gestionnaires disposent de moyens et d'un contexte, notamment en termes d'acceptation locale, de gestion, de capacité d'information et de maîtrise, pour expérimenter des conditions d'accès à un territoire de pêche, des conditions de pêche et de retours d'information, etc. Dans la mesure où de tels tests seraient positifs, leur éventuelle extension à d'autres territoires serait facilitée.

Certains de ces territoires pourraient constituer des terrains de recherche particulièrement propices pour tester des mesures visant à mieux approcher la connaissance tant des pêcheurs que de leurs prélèvements sur le milieu.

Ainsi par exemple, sur le gisement de coques de la baie de La Baule ou d'une aire marine protégée du réseau de l'AFB, pourquoi ne pas tenter la mise en place expérimentale d'un système de déclaration volontaire des pêcheurs de loisir en mer via un portail internet ?

Un appel à expérimentations pourrait être fructueux.

3.2 La Gouvernance

La stratégie dans les domaines maritimes et du littoral est conçue par un kaléidoscope étatique qui reste difficile à coordonner. Sa mise en œuvre est assurée avec des moyens trop insuffisants au regard des enjeux contradictoires de protection de la ressource et de maintien d'une filière. Face à cette organisation administrative complexe, existe une mosaïque d'associations trop centrées sur la défense d'intérêts particuliers pour pouvoir porter, en un ensemble soudé, un discours équilibré et consensuel.

Pourtant les espaces de concertation existants démontrent leur efficacité quand tous les acteurs se donnent les moyens de les animer avec des propositions et des échanges concrets en vue de créer des règlements adaptés. Mais ces lieux d'échanges sont encore trop peu homogènes pour être suffisants.

L'ensemble des pratiquants de la pêche de loisir en mer ne sont pas regroupés au sein d'une même entité comme c'est le cas pour la fédération de pêche en eau douce dont le mode de gestion permet un fort développement.

Chacun s'accordant à dire qu'il faut préserver la ressource pour elle-même mais aussi pour maintenir les activités humaines, comment réussir cette double articulation des pêcheurs de loisir en mer entre eux et avec les pêcheurs professionnels ? Par la coercition ou l'incitation ? Quelle organisation permettrait de prendre de vitesse la diminution inéluctable de la ressource si rien n'est fait ?

3.2.1 Un État complexe et aux moyens limités

Les services de l'État sont nombreux à intervenir dans les affaires de la mer et la coordination constitue un enjeu majeur, d'autant plus que les moyens humains sont faibles.

La mer concerne, de façon plus ou moins directe, tous les services de l'État tant au niveau national que local.

Au niveau national, au-delà des deux ministères principalement en charge des affaires de la mer (celui de l'agriculture et celui de la transition écologique et solidaire), et afin d'assurer la prise en compte de toutes les composantes ministérielles, deux instances interministérielles co-existent. Le comité interministériel de la mer (CIMER) présidé par le Premier ministre se réunit une à deux fois par an et a un rôle d'impulsion stratégique. Cependant des acteurs souhaiteraient être consultés de façon plus régulière. Le secrétariat général à la mer (SGM) constitue une structure pérenne.

Le SG mer assure une coordination au niveau national cependant il subsiste des problématiques de fonctionnement non réglées. Les moyens humains des DIRM, par ailleurs très limités, relèvent du MTES mais assurent des missions pour le compte du MAA, notamment le contrôle des pêches.

De plus, le suivi de la pêche de loisir ne constitue pas la préoccupation principale de la DPMA et les moyens humains alloués sont très modestes au niveau central (1/5ème d'ETP), comme au niveau local. A titre d'exemple les Unités Littorales des Affaires Maritimes (ULAM)⁴⁷ disposent d'environ 6 à 8 ETP pour ce qui concerne le Morbihan ou la Manche, départements parmi les plus concernés de France.

Au niveau local, le préfet de région est compétent pour organiser et exercer le contrôle des pêches maritimes, mais le préfet maritime anime et coordonne l'action des moyens de l'État en mer, ce qui implique, notamment, que les DIRM exercent sous la double autorité de ces deux préfets.

Aussi pour l'élaboration des deux documents structurant l'action de l'État dans le domaine de la mer, il y a superposition de niveaux différents d'intervention. Pour la méditerranée par exemple, le document stratégique de façade (DSF) est élaboré, adopté et mis en œuvre sous l'autorité des préfets coordonnateurs des régions Occitanie, PACA et Corse et du préfet maritime de PACA. Mais le Plan d'action pour le milieu marin (PAMM) est élaboré,

⁴⁷ Du ministère de la transition écologique et solidaire

approuvé et coordonné, pour la sous-région marine de la Méditerranée occidentale, par le préfet maritime de la Méditerranée et le préfet de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur. Si un site Natura 2000 est envisagé pour un secteur de cette région, un autre circuit d'élaboration viendra se rajouter à ceux déjà indiqués pour le DSF et le PAMM.

Au-delà d'une répartition des compétences déjà complexe, viennent se rajouter des manques de coordination facilement identifiables au quotidien qui affaiblissent l'intervention de l'État. Prenons pour exemple la superposition des réglementations du MAA sur les quotas de thon et celle du ministère des sports sur les modes de reconnaissance par l'État des fédérations sportives, qui donnent lieu à des incohérences dans leur application. Dans le cadre de la réglementation du MAA sur la pêche de loisir, des quotas de thons plus importants sont attribués à la FFPM⁴⁸ (22 tonnes) qu'à la FFPS⁴⁹ (4 tonnes). Or c'est cette dernière qui a reçu la délégation du ministère de sports pour l'organisation des compétitions sportives et la délivrance des titres de champions de France, ce qui pénalise la fédération agréée et délégataire.

De même localement, pour l'organisation des compétitions sportives, c'est la FFPS qui doit donner son accord aux organisateurs, de par la délégation reçue du ministère des sports. Parallèlement ces mêmes organisateurs ont une obligation de déclaration de leur manifestation nautique auprès des directions départementales des territoires et de la mer (DDTM). Des échanges sur ce sujet existent entre services, DDTM et DDCS/PP. Cependant ils gagneraient à être institutionnalisés pour éviter que des compétitions sportives nautiques aient lieu, hors application de la réglementation du ministère des sports.

Quand la complexité organisationnelle et réglementaire s'ajoute à une faiblesse des moyens humains, le sujet des pêches de loisir qui n'est pas prioritaire, passe au travers des mailles du filet administratif.

Face à un État complexe, on trouve une pluralité d'associations peu représentatives.

3.2.2 La pluralité et la représentativité des associations de pêcheurs

On distingue des fédérations bien structurées, implantées dans de nombreuses régions côtières mais affiliant peu d'associations locales et par ailleurs, des associations qui agissent localement mais, dont le nombre n'est pas connu puisqu'elles ne sont pas toutes affiliées à des fédérations nationales.

La création d'une fédération s'est imposée dans trois cas de figure :

- Quand les enjeux financiers sont importants : ainsi les pêcheurs plaisanciers qui investissent, pour une part importante des pratiquants, dans une embarcation.
- Quand la pratique est dangereuse : la pêche sous-marine qui nécessite une plongée en apnée est une activité qui ne s'improvise pas et qui nécessite un encadrement de par sa dangerosité.

⁴⁸ Fédération française des pêcheurs en mer (FFPM)

⁴⁹ Fédération Française des pêches sportives (FFPS)

- Quand des sportifs veulent se former à une activité sportive, la pratiquer en toute sécurité et participer à des compétitions : ceux-ci recherchent des associations affiliées à des fédérations ayant obtenu la délégation du ministère des sports et adhérentes au comité national olympique et sportif français (CNOSF).

Cependant ces fédérations, si structurées soient-elles, comportent peu d'adhérents et aucune ne se détache vraiment des autres.

Ainsi, on compte⁵⁰ :

- 4 fédérations sportives, dont 2 délégataires et 3 agréées, comportant 165 500 adhérents au total : FFESSM, FFPS, FNPSA, FFPM mais également des associations régionales ou locales non adhérentes à ces fédérations, comme la FSCM passion pour la pêche sous-marine en méditerranée.
- Une fédération d'envergure nationale de pêcheurs plaisanciers (FNPP) mais comportant peu d'adhérents (32 000) et une multitude d'associations locales, parfois attachées à un port, ou départementales qui ne sont pas toutes adhérentes de la FNPP. Ainsi, l'association départementale de pêche de plaisance du Var qui compte 200 membres, n'adhère à aucune fédération.
- Aucune fédération nationale de pêcheurs à pied mais des associations locales parfois très bien implantées qui font un travail de sensibilisation des vacanciers très pertinent, comme l'association pour une pêche responsable de la ressource (APP2R) de la côte ouest Cotentin.

France Agrimer signale dans son étude qu'un pour cent des pêcheurs à pied est adhérent à une fédération, contre 5% pour les plaisanciers. La donnée chiffrée moyenne qui circule sur la représentativité des fédérations de pêcheurs de loisir en mer par rapport au nombre de pratiquants est de 3% sans que l'on puisse savoir si ce pourcentage est exact.

Cette multitude de fédérations et d'associations aux profils variés ne permet pas d'identifier celle qui pourrait porter la parole de l'ensemble des types de pêcheurs de loisir en mer dans les instances de concertation. Cet éparpillement oblige les services ou établissements d'État qui souhaitent engager des négociations à convier plusieurs associations/fédérations, ce qui ne facilite pas le dialogue ni l'atteinte d'un consensus.

Les auditions permettent d'affirmer qu'aucune fédération ne fait l'unanimité pour un éventuel regroupement de l'ensemble de celles qui existent au sein d'une seule et même fédération, à l'instar de celle de la pêche en eau douce.

3.2.3 L'exemple de la fédération de pêche en eau douce

L'article L 431-6 du code de l'environnement prévoit une adhésion obligatoire à la Fédération nationale de la pêche (FNP) en eau douce pour pratiquer ce type d'activité sur le territoire français et une structuration associative pyramidale du local au national a également été créée pour gérer le tout.

⁵⁰ Voir le schéma en annexe

Cette obligation d'adhésion a assuré à la FNP des moyens financiers et une légitimité pour représenter les pratiquants dans toutes les instances institutionnelles. La FNP dispose ainsi d'un poste dédié dans des instances institutionnelles comme l'agence de l'eau, le conseil national de la montagne....

La fédération connaît un fort développement avec une représentation dans 94 départements dont deux ultramarins, 1,3 million d'adhérents et 1000 salariés. Elle pèse un milliard d'euros d'économie.

Les cotisations sont réinvesties et contribuent au développement de l'activité : 20 millions d'euros pour la protection des milieux aquatiques et l'éducation à l'environnement, 12 millions d'euros reversés pour le maintien des emplois dans les associations départementales et 4 millions pour les actions. 80% des fonds émanant des cotisations retournent aux fédérations dans les territoires.

La fédération a bénéficié de circonstances historiques, sans doute uniques, pour se constituer mais elle a su gérer et faire prospérer son secteur d'activité.

A partir d'un coût modeste (83 euros), la fédération a su rendre de nombreux services aux pêcheurs adhérents : recrutement et formation de professionnels qui sont des référents permanents dans chaque secteur de la fédération, accompagnement dans la préservation de la ressource, représentation unique auprès des pouvoirs publics pour la défense de l'activité, protection des milieux aquatiques, éducation à l'environnement, adhésion directe en ligne ou à prendre dans un réseau des dépositaires qui disposent de plateformes dématérialisées.

Du fait de sa représentativité, la fédération a su imposer son secteur d'activité comme incontournable pour de nombreux partenaires : ainsi la label station verte transformé en station pêche.

A côté de la police, mission régalienne de l'État, la fédération a formé des gardes-pêche (5000) pour assurer le contrôle et le soutien des pêcheurs. Un agent de développement départemental assure l'animation des 30 à 50 gardes-pêche implantés dans chaque département.

Une enquête interne identifie environ 40% d'adhérents pratiquant également la pêche en mer pour les départements littoraux et 22 % pour la totalité des départements.

L'exemple de cette fédération représentative et efficace dans la préservation des intérêts des pêcheurs mais également de la ressource semble un modèle intéressant. Faut-il l'imposer ?

3.2.4 Structurer les pêcheurs : en douceur ou en force ?

Si les instances de concertation peuvent constituer l'épine dorsale de la régulation de la pêche de loisir en mer, chaque branche de pêcheurs doit y être représentée. Cependant, vu l'émiettement des associations/fédérations, les intérêts spécifiques ne pourraient être significativement défendus qu'avec une représentation unique, face aux autres acteurs mieux organisés.

La fusion de l'ensemble des associations en une fédération des pêcheurs de loisir en mer semble la seule solution susceptible de répondre à l'objectif posé.

Cependant, obliger des associations à se regrouper pour créer une force capable de peser dans des négociations est la plupart du temps voué à l'échec. En effet, le principe de liberté attaché, par la loi 1901, à la création d'une association pèse fortement en France. Ce principe s'entend dans les deux sens, les pouvoirs publics acceptent de reconnaître toutes les créations d'association pour peu qu'elles ne mettent pas en péril l'ordre public. Mais en revanche, la liberté d'adhérer ou pas à une association est également reconnue à tous les citoyens.

Quand les pouvoirs publics sont à l'origine de fusion d'associations, il s'ensuit la plupart du temps une diminution du nombre d'adhérents, qui ne constituent pas la somme des associations regroupées.

Ainsi, la fusion des 3 fédérations de pêche sportive (18 000 adhérents à elles trois) en une fédération, la FFPS, ne totalise que 10 075 adhérents. Dans ce cas, on peut penser que la disparition des doubles adhésions a contribué à faire chuter le nombre total d'adhérents. Cependant le refus de se voir imposer cette fusion est également à l'origine de l'échec de celle-ci.

Le ministère des sports a, en 2012, demandé aux 3 fédérations agréées de pêche sportive de fusionner en une seule entité, vu leur taille respective : la fédération française de la pêche au coup et au lancer, la fédération française de la pêche à la mouche et la fédération française des pêcheurs en mer. Deux représentaient les pêches en eau douce et une la pêche en mer. Ce ministère a accompagné la fusion tant par des mesures administratives coercitives que par des incitations financières. L'agrément a été supprimé aux 3 fédérations existantes et donné à la nouvelle fédération ainsi créée : la Fédération française des pêches sportives (FFPS). Cet agrément donne une garantie sur l'existence, la conformité et l'opérationnalité des statuts et règlements créés. Il reconnaît le fonctionnement démocratique des instances dirigeantes et de représentativité interne (parité) ainsi qu'une transparence des comptes. Il confirme un rayonnement suffisant au niveau de la France. L'agrément ouvre également des droits comme la sollicitation de subventions auprès des institutions. L'État a également délivré à cette fédération la délégation, monopole pour attribuer les titres de champions de France et sélectionner au niveau national les compétiteurs pouvant représenter la France dans les compétitions internationales.

En complément, le ministère des sports a attribué une seule subvention, à la FFPS, contre une auparavant pour chacune des 3 fédérations, soit 95 000 euros ainsi qu'une aide financière pour le recrutement d'un agent permanent afin de conforter sa structuration.

Ni la reconnaissance administrative ni les moyens financiers, certes modestes, n'ont permis, à ce jour, à la FFPS de s'affirmer comme la seule fédération des pêches sportives. La FFPM continue d'exister avec 5 000 compétiteurs sportifs, même si ceux-ci sont privés de titres pour leurs exploits sportifs.

Il est probable que la demande de fusion de toutes les associations de pêcheurs de loisir en mer au sein d'une même entité associative aboutirait à un échec. On butte également ici contre un autre fondement de la loi 1901 qui consacre la liberté de se regrouper en association pour gérer en commun des intérêts particuliers. L'association n'est pas la structure juridique adaptée pour défendre et gérer l'intérêt général. Or dans le cas des pêches de loisir en mer, il s'agit de protéger la ressource, donc d'un intérêt général.

C'est seulement à la condition qu'une association se voit confier une mission de service public que la souplesse du fonctionnement associatif sert une cause plus large que de simples intérêts privés.

Inciter les fédérations de pêche de loisir en mer à s'organiser pour constituer une seule et même fédération représentative de l'ensemble des composantes (plaisanciers, sportifs, pêcheur à pied, pêcheur du bord, pêcheurs sous-marins) constitue une autre voie pour aboutir à une représentativité suffisante pour peser dans les instances de concertation.

Cette voie permet de laisser le temps aux différentes parties de s'organiser mais on peut douter de la volonté pour les différents courants de se regrouper au sein d'une même structure.

Pour susciter l'adhésion de tous, il faudrait qu'un projet soit porté par un leader, reconnu pour sa légitimité et sa capacité à fédérer des courants différents. Une structure assurant la place, le poids respectif de chacun d'eux et les espaces et droits pour faire entendre et reconnaître leurs points de vue pourrait juridiquement être créée. Cependant, ce n'est pas à l'État de le décréter et ce projet peut mettre beaucoup de temps à émerger, d'autant plus que les intérêts sont très différents entre la pêche embarquée et la pêche à pied par exemple. Or la préservation de la ressource peut-elle attendre que les hommes finissent par accepter de se regrouper ?

3.2.5 Pêcheurs professionnels et pêcheurs de loisir : une ressource à partager

Il est indéniable de constater que la ressource halieutique est identique pour la pêche professionnelle et la pêche de loisir en mer. Même dans le cas de la pêche à pied où peu de professionnels existent, quand ceux-ci exercent dans une zone, ils sont en concurrence avec les pêcheurs à pied de loisir.

Que les études scientifiques ne permettent pas d'identifier, suffisamment précisément à ce stade, l'impact respectif de chacune des pêches, n'empêche en rien de créer des règles équilibrées entre les deux formes de pêche pour préserver la ressource.

En cas de dispositions insuffisantes par un État et de diminutions de ressource clairement identifiées, des règlements de l'UE s'imposent à tous et sont généralement très restrictifs, générant du mécontentement.

Mais si l'État français met en place une législation descendante sans concertation, il est probable qu'elle soit détournée, puisque les moyens sont insuffisants pour en contrôler l'application.

Par ailleurs, des décisions prises après une concertation de niveau national, mettant en scène des représentants bien organisés et bien identifiés comme ceux de la pêche professionnelle face des représentants de la pêche de loisir en mer très diversifiés, pourraient s'avérer inopérantes. En effet, les pratiquants des pêches de loisir en mer étant répartis dans un nombre d'associations/fédérations si dispersées, qu'une méfiance envers les représentants nationaux impliqués pourrait créer une fronde contre les règles qui résulteraient du dialogue, si constructif soit-il.

La méthode de la concertation locale semble donc être la voie du bon sens pour permettre l'expression de tous, la compréhension et la prise en compte des particularités locales et la recherche d'un équilibre entre le maintien d'une filière professionnelle et la reconnaissance de la place d'un loisir qui suscite des passions.

3.2.6 Une concertation insatisfaisante

Depuis le Grenelle de l'environnement en 2007 suivi par celui de la mer en 2009, les instances de concertation où l'ensemble des acteurs sont représentés, sont identifiées comme incontournables pour la conception et la mise en place d'une politique dite « intégrée » de la mer et du littoral.

Ainsi, créés localement en déclinaison du Conseil national de la mer et des littoraux (CNML)⁵¹, les conseils maritimes de façade (métropole) et les conseils maritimes ultramarins de bassins sont reconnus et actifs en qualité d'instance de concertation. Cependant d'autres types de concertation, plus ponctuels, comme les assises de la mer, organisées en juin 2013, sont destinés à créer un nouvel élan, de nouvelles opportunités de faire avancer les sujets. De même à Montpellier en septembre 2013, s'est tenue la rencontre nationale des acteurs de la gestion intégrée des zones côtières. Par ailleurs, des initiatives locales se sont traduites par la création d'instances comme la Conférence régionale de la mer et du littoral de Bretagne⁵² suite à un investissement significatif du Conseil régional sur le sujet.

Le Grenelle de la mer a sans doute servi de tremplin à toutes ces initiatives mais le souffle est retombé et les acteurs font aujourd'hui remarquer que le CNML ne s'est pas réuni pendant deux ans.

Cependant, des instances de concertation particulièrement reconnues et actives existent pour la pêche professionnelle, le Comité national des pêches maritimes et des élevages marins (CNPME) et ses comités régionaux (12) et départementaux ou interdépartementaux (13). Créés par la loi⁵³, ils regroupent l'ensemble des professionnels du secteur de la pêche et des élevages marins, et sont consultés sur les mesures réglementaires de gestion des ressources halieutiques (poissons, coquillages, végétaux marins) et depuis 2010, ils ont pour mission de participer à la mise en œuvre des politiques publiques de protection et de mise en valeur de l'environnement, en faveur d'une pêche durable et responsable.

Les problématiques de cette pêche y sont traitées et le fonctionnement de ces comités n'est pas remis en cause. Cependant l'utilisation des mêmes espaces de pêche par les pêcheurs de loisir a un impact sur le prélèvement des espèces qui n'y est pas traité.

De même, les documents stratégiques de façades et de bassins maritimes, déclinaisons territoriales de la stratégie nationale pour la mer, concrétisent les échanges au sein de l'ensemble de ces instances de concertation mais sans traiter de la pêche de loisir en mer comme un sujet à part entière ni dans tous ses aspects (identification du nombre de pratiquants, dénombrement des prises).

⁵¹ Créé en 2011 et installé en 2013

⁵² Créé par décret n°2012-219 du 16 février 2012 suite à l'adoption en mai 2007 par le conseil régional de Bretagne de "La charte des espaces côtiers bretons – Pour une gestion intégrée de la zone côtière bretonne".

⁵³ Article L 912-1 du code rural et de la pêche maritime

Certains services déconcentrés ont mis en place des comités de suivi, comme en Charente maritime, qui regroupent l'ensemble des pêcheurs, professionnels et de loisir en mer. De l'avis des participants, cet espace de dialogue est efficace. Cependant, on ne constate aucune homogénéité dans la mise en place et l'animation de ces instances de concertation.

Il existe des organisations où la concertation est un principe de travail et dans cette atmosphère d'écoute et de respect, des décisions même coercitives (comme l'interdiction de pêcher une espèce pendant une période donnée) sont comprises, acceptées et respectées : les zones à enjeux créées pour protéger l'environnement, décrites au chapitre 1.4.

Ainsi à Port Cros, premier Parc naturel créé en 1963, dans le cadre du comité de concertation, ont été créées des autorisations pour la pêche de loisir dans certains secteurs de l'île, comme la zone des 600 mètres autour de Porquerolles (163ha), examinées par une commission. A propos d'un projet de classement en zone Natura 2000, ce même type de comité a permis de déboucher sur une charte puis un règlement.

Il est donc réaliste de conclure à un déficit d'instances où les pêches de loisir sont représentées mais lorsqu'une volonté de créer et faire fonctionner des espaces de dialogue existe, des résultats probants sont constatés, même dans des cadres très restrictifs, comme les territoires à fort enjeu.

On peut donc conclure à un nécessaire renforcement de la concertation par des instances à adapter, en vue de mieux gérer la ressource. Mais comment gérer une ressource dans toutes les dimensions du développement durable ?

3.3 La gestion de la ressource

En matière de gestion des captures, la pêche professionnelle est très encadrée en France et dans l'Union Européenne. Cet encadrement résulte d'une approche globale et « durable » co-construite par les pouvoirs publics et les professionnels. Cette réglementation permet de conjuguer les 3 dimensions du développement durable :

- La pérennité économique des activités de pêche (dimension économique) ;
- La préservation des ressources halieutiques, en s'appuyant sur une évaluation scientifique rigoureuse, (dimension environnementale) ;
- La satisfaction des besoins alimentaires de la population (dimension sociale).

En revanche, la réglementation et les stratégies mises en place par les pouvoirs publics pour encadrer la gestion de la ressource dans le cadre maritime de la pêche de loisir, bien que très élaborées, ne résultent pas d'une stratégie globale aussi lisible que celle relative à la pêche professionnelle.

3.3.1 Le concept flou de « consommation familiale »

Dans l'ensemble des textes réglementaires, il est rappelé en préambule que « le produit de la pêche maritime de loisir est destiné à la consommation exclusive du pêcheur et de sa famille ». Mais, à l'exception notable de réglementations locales de certains parcs marins ou

de certaines aires marines⁵⁴ protégées, la notion de consommation familiale n'est jamais définie avec précision. Il résulte de ce flou :

- Des interprétations personnelles. « Chaque été, sur les côtes normandes ou bretonnes, il est par exemple fait état ponctuellement de plaisanciers pêchant plusieurs jours de suite, des dizaines de kilos de maquereaux, qui n'ont pas le sentiment d'avoir commis une infraction, alors même que le produit de leur pêche n'est à l'évidence pas conforme à l'idée que l'on peut se faire d'une « consommation exclusive de la famille » ;
- Des tensions et des conflits d'usage entre professionnels et pêcheurs de loisir, les premiers voyant dans la pratique récréative en développement des seconds une atteinte grave à leur activité économique et une concurrence déloyale. En l'absence de données fiables sur l'intensité des prélèvements, les chiffres les plus aléatoires circulent parfois. A titre d'exemple, des représentants de la pêche professionnelle ont évoqué lors des auditions de la mission le fait que 30% des maquereaux prélevés sur les côtes françaises le « serait » du fait de la pêche de loisir. Ces chiffres ne reposent pas, à priori, sur des données scientifiques consultables ;
- Une incapacité à limiter et à quantifier les captures de la pêche maritime de loisir. Aucun acteur, autorité scientifique, association de plaisanciers ou de pêcheurs à pied, service de l'État, ne peut donner avec précision le nombre de pratiquants par type de pêche ou l'intensité des prélèvements. Pour illustrer ce propos, lors des auditions conduites dans le cadre de cette mission, les chiffres de pratiquants de la pêche au bar n'ont pu être précisés. Les estimations varient de 100 000 à 300 000 pratiquants ;
- Des difficultés lors des contrôles pour caractériser des infractions pourtant manifestes. Le cas des pêcheurs de maquereaux cité plus haut, illustre l'impossibilité qu'ont les services de contrôle à verbaliser en s'appuyant sur cette notion de « consommation familiale ».

Dans les faits, cette notion « de consommation familiale » est beaucoup trop floue pour servir de socle ou de préambule à une déclinaison réglementaire⁵⁵. La référence à la « consommation familiale » résultait à l'origine d'une volonté des pouvoirs publics d'encadrer la pêche maritime de loisir en faisant appel principalement au « bon sens » des pêcheurs de loisir.

Cette référence était compréhensible il y a 30 ou 40 ans lorsque les ressources halieutiques étaient encore abondantes. Les pêcheurs professionnels étaient alors deux fois plus

⁵⁴ Certains parcs marins et certaines AMP limitent les prélèvements à 5Kg / jour ou à 1 poisson si ce poisson fait plus de 5 ou 6 Kg.

⁵⁵ Selon FranceAgriMer, la consommation de poisson est en moyenne de 35 kg par an et par personne. Cette consommation comprend l'ensemble des ressources (poissons d'eau douce et d'eau de mer, coquillages, crustacés, produits de l'aquaculture). Il est ainsi consommé environ 25kg de poisson et 10kg de coquillages et crustacés / personne / an.

nombreux et la pêche de loisir (en mer ou à pied) était encore marginale et essentiellement le fait d'acteurs locaux.

Aujourd'hui, avec la diminution du nombre de pêcheurs professionnels, la massification du tourisme balnéaire, la littoralisation de la population, l'accroissement de la pression de pêche (à pied ou embarquée), la fragilité constatée des stocks halieutiques, le bond technologique du matériel dédié à la pêche de loisir (matériel en carbone, évolution de l'électronique embarquée, sondeur), la référence à cette notion de « consommation familiale » mériterait d'être revisitée.

Cette absence de définition claire a conduit les pouvoirs publics français à étoffer progressivement l'arsenal juridique et à encadrer de manière spécifique la gestion de plusieurs espèces menacées en fonction de l'évolution des stocks.

Ainsi, en s'appuyant sur l'exemple de 3 espèces emblématiques rencontrées sur nos côtes (thon rouge – bar – maquereau) on peut considérer au moins 3 stratégies différentes d'encadrement de la pêche maritime de loisir pour réformer ce concept flou de « consommation familiale » :

- La régulation des prélèvements par l'application d'un quota global qui est ensuite réparti entre les demandeurs (thon rouge) ;
- La régulation des prélèvements par l'application d'une limitation journalière par pêcheur (bar) ;
- La régulation des prélèvements par le simple encadrement des matériels et des tailles de captures (maquereau).

3.3.2 L'exemple de la gestion du thon rouge

A la fin des années 80 les stocks de thon rouge des mers du sud se sont effondrés du fait de la surpêche. La pression de pêche s'est alors reportée sur les stocks de thon rouge de l'Atlantique ⁵⁶. Principalement pêché en méditerranée (zone de reproduction) entre 1980 et 2000, on estime qu'alors les stocks de thon rouge avait diminué de 80% par rapport au stock initial.

Suite aux avis des scientifiques conjugués aux pressions d'ONG environnementales, les autorités ont décidé de mettre en place un plan de reconstitution des stocks sur 20 ans. Les prélèvements qui avaient culminé à 50 000 tonnes dans les années entre 2000 et 2007 ont été ramenés à moins de 10 000 tonnes/an. Du fait de ce programme de reconstitution des stocks, la situation s'est considérablement améliorée depuis 2009 et toutes les études menées depuis, corroborent le fait que le stock de thon rouge est en voie de reconstitution. Dans ce cadre, l'ICCAT (Commission internationale pour la conservation des thonidés de l'Atlantique) a recommandé une hausse des TAC sur la période 2018-2020 : 28 200 tonnes en 2018, 32 240 tonnes pour 2019 et 36 000 tonnes pour 2020⁵⁷.

⁵⁶ Source WWF

⁵⁷ Données IFREMER

Ces prescriptions ont donc un effet direct sur la répartition des quotas alloués à la pêche récréative qui bénéficie d'un « quota » représentant 1% du quota total attribué à la pêche française. L'an passé sur les 4 934 tonnes dédiées à la France, 49 tonnes étaient réservées à la pêche de loisir. Pour cette nouvelle saison, le tonnage français est passé à 5 458 tonnes et les pêcheurs sportifs atlantiques et méditerranéens se voient octroyer 54 tonnes en 2019 divisées en sous-quotas entre les fédérations et les demandes « hors fédérations ». Ces sous quotas sont attribués en fonction du poids de chaque acteur, autrement dit selon le nombre de navires par fédération, dont les principales sont la FNPP, la FFPM et la FFPS.

La pêche de loisir du thon rouge est donc désormais soumise à la détention d'une autorisation administrative délivrée annuellement par les directions interrégionales de la mer. Dans le cadre de ce plan pluriannuel de reconstitution des stocks de thon rouge dans l'Atlantique Est et la Méditerranée, deux autorisations de pêche distinctes peuvent être délivrées par la DPMA qui est l'autorité en charge de répartir les bagues de marquage des captures, au sein des fédérations de pêcheurs ou directement auprès des pêcheurs non affiliés à des fédérations au sein des DIRM.

Les pêcheurs disposent de bagues qui permettent d'assurer le contrôle et le suivi des débarquements. Ces bagues de marquage, doivent impérativement être enserrées autour de la queue de chaque thon monté à bord. En ce qui concerne la pêche maritime de loisir, deux types d'autorisations sont à distinguer⁵⁸ :

- L'autorisation permettant la pratique du « no-kill », c'est-à-dire la pêche avec relâche du poisson vivant immédiatement après la capture.
- L'autorisation permettant de réaliser la capture, la détention à bord et le débarquement de thon rouge. Dans ce cadre, chaque thon doit être marqué immédiatement après sa capture. Seuls les poissons marqués d'une bague peuvent être conservés à bord et débarqués. La queue de chaque thon pêché doit être entièrement enserrée par la bague de marquage. La bague utilisée pour cercler la queue du thon pêché ne comporte aucun appendice une fois celle-ci attachée. La bague ne peut faire l'objet d'aucune modification ou altération. Tout thon rouge débarqué doit être soit entier, soit éviscéré et sans branchie afin de permettre la mesure en longueur fourche. Toute autre présentation est interdite. Les pêcheurs de loisir sont soumis à obligation de déclaration des débarquements et au renvoi des bagues de marquage dans un délai de 48 heures suivant le débarquement.

En résumé, la gestion de la ressource de thon rouge repose sur :

- Un état des lieux du stock précis ;
- La mise en place d'un quota réparti entre pêcheurs professionnels et pêcheurs de loisir ;
- L'obtention systématique et obligatoire d'une autorisation de prélèvement ;
- Un marquage obligatoire des prises ;
- Une déclaration obligatoire des prélèvements ;

⁵⁸ Source DIRM

- L'adhésion à une fédération, si elle n'est pas obligatoire, facilite grandement l'obtention des autorisations de prélèvement (bagues).

3.3.3 L'exemple de la gestion du bar

La pêche récréative du bar fait l'objet d'une réglementation précise. Cette pêche génère beaucoup de tensions et d'incompréhensions entre professionnels et amateurs. A la différence de la plupart des espèces, les tailles des poissons pouvant être conservés ne sont pas les mêmes pour les professionnels (38cm) et pour les amateurs (42cm)⁵⁹. Cette différence est d'autant plus mal acceptée par les pêcheurs de loisir, qu'il est généralement admis que les bars de moins de 42 cm ne sont pas encore à maturité sexuelle et qu'ils ne se sont pas encore reproduits.

La pêche au bar est aussi une pêche qui génère de la passion et les interdictions totales de la pêche récréative au bar au nord du 48^{ème} parallèle en 2016 et 2017 ont suscité des réactions nombreuses d'incompréhension et de fortes mobilisations⁶⁰ des associations et fédérations de pêcheurs de loisir. Enfin un autre sujet de discorde résulte des autorisations de pêche au bar données aux professionnels sur certaines zones de frayères (plateau de Rochebonne au large de l'île de Ré par exemple). Les pêcheurs maritimes de loisir contestent le bienfondé de telles pratiques s'agissant d'une pêche dans les principales zones de reproduction et de poissons dont la chair est moins fine durant cette période.

En ce qui concerne la pêche professionnelle⁶¹, la gestion de la pêche au bar relève de la compétence de la Commission des Espèces Benthiques et Démersales du golfe de Gascogne (CEBDGG) pour les activités de pêche pratiquées dans le golfe de Gascogne et de la Commission Manche-Mer du Nord (CMMN) pour celles de la zone Nord (Mer Celtique, Manche et Mer du Nord). IFREMER évoque dans ses études le chiffre de 5 000 à 5 500 tonnes quant aux prélèvements effectués par la pêche professionnelle et un montant de 45 à 55 millions d'euros pour la première vente.

- En mer du nord, Manche et mer celtique, malgré les tendances au redressement observées récemment, l'état du stock Nord est toujours jugé fragile par le CIEM. Décidé par l'Europe, l'encadrement des pêcheries prévoit, par dérogation à une interdiction totale de pêche du bar au Nord du 48^{ème} parallèle en 2019, des possibilités de pêche professionnelle, en janvier puis du 1^{er} avril au 31 décembre 2019,
- Dans le golfe de Gascogne, plus de 95 % des débarquements professionnels de bars issus de la zone Sud étant réalisés par les navires français, l'encadrement des pêcheries est défini à l'échelle nationale. Il est parfois complété au niveau régional. L'état du stock étant stable voire en léger déclin sur la période récente.

Cette pêche récréative a un nombre de pratiquants qui est compris entre 100 000 et 300 000 personnes selon les diverses sources. Selon l'étude réalisée par FranceAgriMer en 2017, la

⁵⁹ La DPMA nous a indiqué travailler de concert avec l'ensemble des acteurs pour faire converger progressivement les tailles des prises.

⁶⁰ Source Ouest-France / En avril 2017, ces manifestations ont réuni de 700 à 1000 personnes à Morlaix, Cherbourg ou dans le Calvados

⁶¹ Source DPMA

pêche au bar concerne plus de 25% des pêcheurs de loisir et ces pêcheurs seraient parmi les plus assidus quant à la fréquence de leur pratique.

En l'absence de procédure des déclarations de captures, il est impossible d'évaluer réellement les quantités prélevées par la pêche maritime de loisir. Les seules données exploitables résultent des études de FranceAgriMer en 2017. Dans cette étude, 50% des pêcheurs sondés déclarent réaliser entre 5 et 30 captures par an. IFREMER avance le chiffre de 2 300 tonnes prélevées par la pêche maritime de loisir. (Soit 30% du total prélevé).

En matière de réglementation, il existe 2 régimes différents selon que la pêche au bar se pratique au nord ou au sud du 48^{ème} parallèle (au large de Brest).

- Au sud de cette limite, la pêche au bar est autorisée toute l'année dans la limite de 3 prises par jour et à condition de respecter la taille de 42 cm pour les captures. Il est juste conseillé de ne pas pêcher le bar les 3 premiers mois de l'année pour respecter les cycles biologiques de reproduction.
- Au nord de cette limite et jusqu'à la frontière de la Belgique, la pêche au bar n'est autorisée que du 1^{er} avril au 31 octobre dans la limite d'une seule prise par jour et en respectant les tailles. Il est toutefois possible de le pêcher mais uniquement en « no-kill ».

Cette stratégie de limitation des prises, selon que l'on soit au sud ou au nord du 48^{ème} parallèle, est fortement contestée par les pêcheurs maritimes de loisir. Cette contestation est d'autant plus forte qu'en l'occurrence, le bar est un poisson migrateur qui passe facilement d'une zone à l'autre. Si les dispositions se sont un peu assouplies en 2018 et en 2019 du fait des évaluations plus favorables du stock, il est important de rappeler qu'en 2017 la pêche au bar avait été totalement interdite au nord du 48^{ème} parallèle. Cette interdiction avait eu des répercussions économiques importantes selon les fournisseurs de matériels de pêche. Selon eux, le marché du renouvellement de l'électronique embarquée s'était contracté de plus de 50% durant cette période.

En résumé, la gestion de la ressource de bar repose, comme pour le thon rouge, sur :

- Un état des lieux des stocks ;
- Des règles de prélèvement différentes en fonction du zonage ;
- Une limitation des prises en nombre et en taille ;
- Un marquage des prises.

Mais, une différence significative apparaît sur l'absence de déclaration obligatoire des captures et l'absence de plus-value à adhérer à une association ou à une fédération.

3.3.4 L'exemple de la gestion du maquereau

La pêche maritime de loisir du maquereau est sans doute la pêche la plus répandue. Selon l'étude de FranceAgriMer de 2017, cette espèce serait prélevée par plus de 30% des pêcheurs de loisir. C'est aussi la pêche la plus facile à pratiquer. Le maquereau se pêche surtout en mer

du Nord, Manche et Atlantique. Il se pêche à la ligne, le plus souvent à l'aide « d'une mitrailleuse » (bas de ligne d'environ 1,5 M composée généralement de 5 hameçons).

Cette pêche très pratiquée et peu encadrée commence à faire l'objet de tensions avec les acteurs professionnels. Ainsi, au cours des auditions, le CNPMM a évoqué une raréfaction des captures dans le cadre de la pêche professionnelle et a évoqué le chiffre de 30% des captures totales qui seraient le fait de la pêche maritime de loisir.

La réglementation en matière de pêche au maquereau est très sommaire :

- Elle doit être consacrée à la consommation exclusive de la famille.
- Les tailles des captures doivent être respectées.
- Le marquage par ablation de la nageoire caudale est obligatoire.
- Le matériel de pêche est encadré (nombre de lignes, casiers, filets,...).

En résumé, la gestion de la ressource du maquereau est moins stricte que pour le thon rouge et le bar car elle ne repose que sur :

- Le respect des tailles des prises ;
- Le respect des règles concernant le matériel ;

Sans déclaration des captures ni limitation du nombre de prises autre que la référence à la notion de « consommation familiale ».

3.3.5 De l'encadrement du matériel de pêche

Si la réglementation en matière de pêche maritime de loisir est imprécise en matière de définition du concept « de consommation familiale », elle repose également sur des stratégies très différentes en fonction des espèces prélevées. Ces stratégies reposent parfois sur des systèmes déclaratifs, parfois sur des limitations strictes des captures, parfois sur le simple « bon sens et l'autorégulation » des pêcheurs.

Plus que des actions conduisant à une obligation de résultat par la systématisation des limitations ou des déclarations de captures pour toutes les espèces, les pouvoirs publics se sont surtout dotés d'un arsenal juridique d'encadrement des moyens de pêche afin de limiter la pression sur la ressource.

Mais cet arsenal juridique relatif à l'utilisation de certains matériels propres à la pêche maritime de loisir est parfois en contradiction avec l'objectif partagé par tous d'aller vers une pêche durable, plus sélective et éco-responsable.

Avec la révolution numérique, notamment en matière d'électronique embarquée, les techniques de pêche (tant professionnelles que récréatives) sont de plus en plus performantes. De nombreux plaisanciers disposent désormais de matériels électroniques très perfectionnés pour repérer rapidement les lieux où la ressource halieutique est présente. Les sondeurs, routeurs, GPS et autres sonars sont désormais accessibles à tous les plaisanciers pour des sommes relativement modiques.

Les pouvoirs publics pourraient être tentés de renforcer l'encadrement de ces équipements pour continuer à limiter la pression sur la ressource. Cette piste, si elle devait être envisagée, pourrait être contre-productive. Ces outils sont aujourd'hui de véritables outils d'aide à la navigation, ils sont de nature à accroître la sécurité en mer et peuvent également être des outils pour améliorer la sélectivité des captures. Ces outils électroniques pourraient rapidement évoluer et être les compléments naturels des « smartphones ». Ces outils pourraient montrer leur efficacité si la volonté de systématiser les déclarations de captures devait être une priorité des pouvoirs publics.

Outre le matériel électronique, d'autres matériels utilisés par la pêche maritime de loisir sont sujets à caution. De ce point de vue, le recours aux filets pour pêcher, soit sur l'estran, soit depuis une embarcation, semble peu compatible avec la nécessité d'aller vers une pêche plus sélective et plus durable. S'il est important d'être respectueux des traditions régionales en la matière⁶², il semble nécessaire d'envisager rapidement l'interdiction de ces engins de pêche. Une piste consistant à laisser « s'éteindre » progressivement cette pratique de pêche en n'accordant aucune autorisation nouvelle à des demandeurs qui n'auraient pas l'antériorité de la pratique et en fixant une échéance finale à cette pratique sous 5 ans, semble devoir être envisagée. En outre-mer, l'utilisation par les plaisanciers, de dispositifs de concentration de poisson (DCP), destinés initialement aux seuls professionnels pour les aider à capturer le poisson, ne doit pas perdurer.

3.3.6 La gestion dans les aires marines protégées

Comme le montrent les exemples du thon rouge, du bar ou encore du maquereau, l'éventail des possibilités pour gérer avec efficacité la ressource halieutique est large. D'autres exemples de gestion existent dans tous les parcs marins et dans les aires marines protégées. Ces parcs et ces AMP, par des approches globales et systémiques, sont exemplaires en matière de prévention, d'information, de concertation et de limitation des prélèvements tant en ce qui concerne la pêche embarquée que la pêche à pied. De nombreuses conventions ont été élaborées entre les représentants du CNPEM, les associations de pêche de loisir, les ONGE. C'est le cas par exemple de la convention élaborée dans le cadre de l'AMP de la mer d'Iroise.

Cette convention⁶³ entre l'AFB et le CNPEM harmonise et facilite le travail des deux structures en cadrant leurs relations et leurs collaborations. Elle a pour objet de développer au sein des aires marines protégées des actions partenariales dans le domaine de la gestion du milieu marin et des activités de pêche professionnelle par :

- La réalisation d'expertise, à la demande de l'une ou l'autre des parties ;
- La réalisation d'études ou programmes d'actions conçus et mis en œuvre en commun ;
- L'échange d'informations techniques, scientifiques, réglementaires ;

⁶² LA DPMA de Charente-Maritime a indiqué devoir faire face à 2500 demandes d'autorisation d'utilisation de filet d'estran pour son seul département.

⁶³ Source : aires-marines.fr

- L'organisation de séminaires, colloques, conférences, voyages d'étude, formations ;
- Des actions communes de valorisation et de promotion des activités de pêche respectant les objectifs de préservation des écosystèmes marins ;
- La coopération pour l'élaboration, le suivi et l'évaluation de plans de gestion d'aires marines protégées mais aussi pour tous les projets et travaux liés au cadrage des différents outils ;
- La proposition de nouvelles aires marines protégées ;
- La mise en place d'un réseau d'observations et de compétences...

Avec le soutien technique et financier de l'Agence, le CNPMM a édité un rapport recensant les bonnes pratiques des pêcheurs professionnels, en France métropolitaine et dans les DOM. Les critères de validation des bonnes pratiques sont basés sur le « Code de conduite pour une pêche responsable » publié par l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), en 1995, et repris par le « Code européen de bonnes pratiques pour une pêche durable et responsable » publié en 2004, par la Commission européenne.

Une bonne pratique se définit comme une action, collective ou individuelle, allant au-delà du cadre réglementaire et contribuant à l'amélioration d'au moins un des axes du développement durable (économie, environnement, social) sans compromettre les deux autres.

Les gestionnaires d'aires marines protégées peuvent apporter un soutien et encourager le développement de pratiques de pêche plus respectueuses de l'environnement. Les aires marines protégées, théâtre de zones d'expérimentations pour de nouvelles actions en faveur de l'écosystème marin, jouent un rôle de moteur dans ces actions et le développement durable des activités.

3.4 Police et contrôles

3.4.1 Une police plurielle, variablement coordonnée...

Lors des auditions, j'ai rencontré la DPMA, le Direction des Affaires Maritimes, le Secrétaire Général de la Mer et, lors de nos déplacements sur les 4 façades maritimes métropolitaines, les différents services de police intervenant en mer ou sur le littoral (Gendarmerie nationale, gendarmerie maritime, douanes, affaires maritimes,...).

De ces rencontres, il est ressorti que la pêche de loisir n'est pas dans les priorités des contrôles, de nombreuses autres réglementations sur le littoral et surtout en mer étant à contrôler.

Un mode de coordination des polices est identifiable sur chacune des façades, mais les formes de cette coordination sont variables : elles peuvent consister en la mise en place d'un tableau de bord partagé des contrôles sur lequel les services inscrivent leurs déplacements, des points plus ou moins réguliers d'échanges entre services, notamment il peut y avoir un point annuel pour partager les bilans de l'année écoulée, et informer sur les priorités de l'année suivante.

En matière de pêche, la très large majorité des contrôles est réalisée sur la pêcherie professionnelle et beaucoup plus rarement sur la pêcherie de loisirs. Il serait opportun que

des objectifs de contrôle de la pêche de loisir soient fixés dans le Plan national de contrôle des pêches et dans ses déclinaisons inter-régionales.

Les dispositifs de contrôle sont apparus assez cloisonnés entre la pêche embarquée et la pêche à pied, nonobstant les contrôles dans les points de débarquement, essentiellement les ports. Chaque service de contrôle relevant chacun de sa propre hiérarchie a un cœur de compétences spécifiques sur un corpus réglementaire défini et il paraît difficile d'organiser un élargissement de ces champs de compétence pour produire des contrôles « multi-compétences », les réglementations étant souvent chacune plutôt complexe. Pour autant, lors de contrôles de navires en mer, les services sont rodés, organisés et savent vérifier un ensemble de points réglementaires relevant de champs différents (sécurité des personnes, validité des titres, armement, documentation à jour, ...)

Les investigations n'ont certainement pas été assez poussées pour nous permettre d'affirmer qu'une gouvernance plus robuste de l'organisation hiérarchique des contrôles serait pertinente. Il se pourrait néanmoins qu'une marge de manœuvre existe sur ce point.

De manière subjective, il apparaît également que les modes de coordination sont beaucoup plus dépendants des relations interpersonnelles que d'un schéma d'organisation structuré et piloté. Il est peu contestable que les dispositifs de coordination varient d'une façade à l'autre ainsi que les priorités des contrôles : il a été difficile de cerner des lignes clairement établies quant aux priorités à donner aux contrôles.

S'agissant de la pêche à pied, les contrôles sont très sensiblement différents selon les territoires et les habitudes, notamment entre les services de police et les collectivités locales (communes).

Il ressort des constats qu'un panel d'obligations trop important à contrôler au regard des moyens disponibles n'est pas souhaitable.

Dès lors et s'agissant de la mission, il paraît inopportun de prétendre installer un dispositif quel qu'il soit et quelle que soit sa pertinence, si les dispositifs de gestion et de contrôle n'ont pas été préalablement définis et calibrés de manière structurelle et pérenne.

Enfin, une discipline soutenable au sein de la pêche de loisir repose sur l'assurance raisonnable d'une absence de commercialisation des produits de cette pêche. Or, les contrôles des segments avals concernés paraissent peu structurés ; ils font au mieux l'objet d'opérations isolées, montées lorsque les abus ont largement et depuis longtemps dépassé certaines limites. Le renforcement de ce secteur de contrôle paraît incontournable tant pour l'équilibre entre pêche professionnelle et pêche de loisir que pour le retour à une crédibilité normale de l'autorité de l'État. Le ministère de l'agriculture, fort de son expérience dans des opérations collectives de contrôle qui fonctionnent depuis de nombreuses années (opération alimentation vacances, opération fin d'année, etc) pourrait sans doute apporter son expérience.

3.4.2 Une réglementation locale hétérogène

« 2 litres, 3 kilos, 180 unités, ... » voici ce qui peut être trouvé comme limite quantitative pour un pêcheur pour une même espèce de coquillage selon les départements ou les façades.

« Le no kill du thon rouge est autorisé sans que le poisson ne soit détenu à bord ». D'après les spécialistes, c'est déjà compliqué de relâcher un thon rouge vivant en le montant à bord et en prenant de grandes précautions pour décrocher l'hameçon sans le stresser.... Sans le monter à bord, c'est 100% garanti de relâcher un thon mort !

Près de 2 000 filets autorisés sur l'estran en Charente Maritime, quelques dizaines dans les départements voisins : quelle est la logique ?

Une pêche au bouquet autorisée en juillet pour les pêcheurs de loisirs –alors que la période de reproduction ne serait pas terminée- mais pas pour les pêcheurs professionnels.

Une taille minimale de capture qui passe de 4,0cm à 3,5 cm pour un coquillage, à l'insu d'une partie du partenariat de la filière, surprenant ainsi les structures investies dans la pédagogie, l'édition et la diffusion des plaquettes et des gabarits...

Les déplacements ont permis de découvrir une richesse voire un foisonnement de dispositions réglementaires.

La réglementation, en particulier pour la pêche à pied, est à la fois spécifique et hétérogène car elle relève pour partie du niveau national, et pour partie du niveau local : les tailles minimales de capture des espèces pour laquelle la pêche de loisir est autorisée figurent dans un arrêté du ministre chargé de la mer. Cependant, l'article R921-93 du CRPM dispose qu'en vue « d'empêcher la dégradation des ressources halieutiques lorsque celles-ci apparaissent comme menacées, et afin d'assurer la sécurité, la salubrité, la santé publique et le bon ordre des activités de pêche », le préfet de région a compétence pour déterminer par arrêté des limites de captures, instaurer des périodes et des zones de pêche pour certaines espèces et fixer la liste des engins de pêche autorisés, en soumettant si nécessaire leur utilisation à la détention d'une autorisation individuelle.

Dès lors, sur chaque façade et pour chaque département littoral, l'autorité compétente en matière de pêche maritime dispose d'une latitude relativement importante pour réglementer les activités de pêche à pied de loisir. L'exhaustivité de la connaissance de la réglementation ne peut donc s'envisager qu'en consultant au moins deux niveaux de réglementations distincts.

Cette diversité de réglementations au sein d'une même façade maritime, si elle conforte des usages traditionnels souvent anciens, est néanmoins porteuse de difficultés, à la fois en termes de cohérence territoriale et de compréhension des dispositifs pour les personnes susceptibles de pêcher en divers points du littoral. Il ne semble pas exister de veille nationale ou interrégionale pour vérifier la cohérence entre façades et territoires.

A titre d'exemple, lorsqu'il existe un contingent d'animaux pouvant être pêchés, il est parfois exprimé en kilo, parfois en nombre d'individus, selon les territoires qui peuvent être limitrophes (Manche-Calvados, par exemple). Il en résulte une confusion pour les usagers.

Par ailleurs, les gisements de coquillages sur lesquels s'exerce une importante pression de pêche à pied, font l'objet d'un classement sanitaire fixé par le préfet de département.

Il paraît peu contestable que la réglementation de la pêche à pied de loisir se caractérise par une réelle complexité et des difficultés d'appropriation pour les pratiquants, alors même que l'attractivité du littoral ne cesse de croître et que les néophytes ignorant la réglementation se multiplient.

En synthèse, si la subsidiarité permet l'élaboration d'un cadre réglementaire local au plus près du partenariat local, la population de pêcheurs de loisirs est hétérogène et souvent en villégiature sur les sites de pêche sans, le plus souvent, connaître la réglementation, même générale. Dès lors, une réglementation précise, détaillée, différente d'un endroit à l'autre est peu propice à une appropriation simple et massive.

J'estime qu'une réglementation générale commune à tous les territoires français constitue un moyen plus robuste pour être pris en compte dans les règles de conduite d'un pêcheur moyen. Toutefois et lorsqu'un territoire dispose d'une gouvernance et de moyens d'information et de communication adaptés, il paraît alors possible de mettre en place des dispositions particulières qui complèteraient le cadre général.

A minima, tant sur la forme que sur le fond, un effort d'harmonisation territoriale des réglementations serait pertinent.

Dans la mesure où la DPMA ne disposerait pas elle-même de moyens suffisants pour assurer cette harmonisation, je suggère de regarder les dispositions prises par d'autres directions du MAA pour s'appuyer sur un réseau de référents, personnes ressources ou experts par espèce pour gommer les distorsions dont la justification sera souvent compliquée à faire comprendre à la grande majorité des pêcheurs.

Enfin, constatant que le téléphone portable et l'accès à internet est possible pour plus de 95% de la population, une mise à disposition de la réglementation dans une application dédiée, qui serait choisie simple, intuitive voire ludique, semble utile.

3.4.3 Pêche de loisir : bâton ou carotte, que choisir ?

A l'image de la pensée dominante de la société française, les représentants de la filière pêche sont majoritairement en faveur d'une politique sécuritaire et de contrôles renforcés. Certains prônent une intensification tous azimuts dans un mode peu éloigné de l'hystérie. Sans surprise, les représentants des pêcheurs professionnels sont d'autant plus massivement en faveur de la mise en place de contrôles que cette activité de loisirs est actuellement assez libre de contrainte, ce qui n'est pas la même chose pour la pêche professionnelle.

A l'opposé, quelques représentants et plutôt ceux qui sont au contact des pêcheurs de loisirs ne sont pas favorables à la coercition et recommandent une stratégie éducative, estimant d'abord préférable d'optimiser l'information et la communication. Ils justifient leur choix en montrant, chiffres en mains, que la pédagogie produit d'incontestables résultats, que l'état d'esprit relativement à l'information apportée est positif. Par une approche sociologique, ils démontrent qu'apporter de l'information sur l'intérêt de veiller à la biodiversité et au respect de la nature sensibilise et responsabilise dans un contexte global où la souffrance de la

planète au regard des activités humaines est de plus en plus intégrée dans la conscience collective.

Ces partisans des méthodes douces soulignent l'intérêt et la réceptivité du public approché à l'information qui lui est donnée. Ils estiment qu'une politique axée sur le contrôle rendrait plus compliquée la démarche pédagogique et la responsabilisation. Elle entraverait l'action des associations investies dans l'éducation du public. Les collectivités, notamment les représentants des communes paraissent plutôt favorables à un renforcement de la communication et agissent elles-mêmes sur la diffusion des informations auprès des pratiquants.

Il convient néanmoins de souligner que les paradigmes sont dissemblables entre la pêche à pied et la pêche embarquée, cette dernière semblant plus à même de supporter un encadrement fondé sur les contrôles, d'autant qu'elle y est déjà « habituée ».

Chaque option a ses vertus, ses limites, ses inconvénients et ses avantages.

Dans un contexte sociétal où l'hyper-protection est paradoxalement à la fois sollicitée et dénoncée, ou le risque zéro constitue une naïve aspiration collective, il paraîtrait plutôt préférable, dans ce secteur récréatif d'user avec parcimonie du contrôle et, d'abord, de poursuivre et amplifier une démarche d'information tant qu'elle n'est pas arrivée à ses limites.

La contrepartie ou le corollaire serait de prévoir des opérations très focalisées sur certaines franges de la population des pêcheurs de loisir à des fins d'exemplarité.

Si la plupart des infractions peuvent être considérées comme étant de faible ampleur, des cas de braconnage ou d'infraction sur des espèces sensibles peuvent également être verbalisés. Dès lors, le cadre répressif lié à ces infractions doit permettre à la sanction et à la pédagogie de cohabiter.

Le contrôle de la pêche de loisir renvoie évidemment à la réglementation de la pêche maritime, mais également à celle de la protection de l'environnement marin, dès lors que l'activité est susceptible d'avoir un impact sur la biodiversité de l'estran ou qu'elle se déroule sur des habitats parfois protégés (herbiers de zoostères, champs de blocs, récifs d'hermelles...). Dans ces deux domaines, les unités de contrôle doivent donc savoir conjuguer la pédagogie à l'action répressive de verbalisation.

La montée en puissance de la gestion intégrée des enjeux de protection de l'environnement marin et de pêche à pied trouve une illustration dans l'évolution de la liste des agents compétents pour effectuer des contrôles au titre du livre IX du CRPM. En effet, au-delà des agents disposant traditionnellement de cette compétence (gendarmerie, gendarmerie marine, douanes, unités littorales des affaires maritimes, agents d'ONCFS) et des gardes-jurés, les services de l'AFB disposent également d'une compétence pleine et entière en matière de police de la pêche maritime. Néanmoins, les moyens humains demeurent extrêmement limités au regard du linéaire de côtes à surveiller et du nombre de pratiquants, d'où la nécessité de valoriser chaque action de contrôle.

Ainsi, le contrôle de la pêche à pied est de nature à s'inscrire dans deux cadres de planification : celui des plans interrégionaux de contrôle des pêches (PIRC) et celui des plans de surveillance et de contrôle de l'environnement marin (PSCM).

Pourtant, sauf exceptions, les plans inter-régionaux de contrôle des pêches ne fixent pas d'objectifs chiffrés en termes de nombre de contrôles des pêcheurs à pied de loisir, alors même que cette activité fait, selon les contextes locaux, l'objet d'une mobilisation non négligeable de la part des unités de contrôle. Entre autres axes et conformément aux priorités fixées sur le *Plan national de contrôle des produits de la pêche maritime et de l'aquaculture marine*, ces plans se tournent vers les enjeux liés à la pêche à pied professionnelle et la lutte contre le braconnage qui pourrait être exercé par les pêcheurs de loisir.

Dès lors, il paraîtrait pertinent de prévoir une place pour la pêche de loisir dans les PSCM, du fait des interactions des enjeux de cette pêche avec les habitats et du fait de la proximité des problématiques

Cela paraît d'autant plus souhaitable que le projet de règlement sur les contrôles qui va modifier le règlement 1224/2009 prévoit l'intégration de la pêche récréative au dispositif de contrôle

Contrôle de la pêche récréative	Modifiés: 4, 55	<p>Les États membres sont tenus d'avoir un système de contrôle des participants à la pêche récréative (enregistrement ou licence) et de recueillir des informations sur les captures.</p> <p>Concernant les espèces faisant l'objet de mesures de conservation de l'Union applicables à la pêche récréative, les déclarations de captures doivent être envoyées aux autorités compétentes et un système d'enregistrement ou d'autorisation des navires doit être mis en place.</p> <p>L'interdiction de vente de captures est maintenue et les dérogations actuelles en Méditerranée sont supprimées (voir les modifications du règlement (CE) n° 1967/2006).</p> <p>Les conditions sont fixées pour établir des dispositions spécifiques sur le contrôle et le marquage des engins de pêche applicables aux pêcheries récréatives, sur le suivi du navire, les systèmes d'enregistrement ou de permis et sur l'enregistrement des captures. Les activités de pêche récréative organisées par des entreprises commerciales sont couvertes.</p>
---------------------------------	-----------------	--

3.4.4 La commercialisation de la pêche de loisir : un enjeu aigu

« La pêche de loisir : son produit est exclusivement destiné à la consommation du pêcheur et de sa famille. Il ne peut être vendu sous quelque forme que ce soit. »

Cette règle, qui constitue à la fois une base simple et de bon sens, paraît parfois être largement transgressée et/ou souffrir d'aménagements plus ou moins importants.

De fait, il n'est pas une audition réalisée où le non-respect de cette règle n'ait pas été souligné.

Comme elle est importante, car constituant la ligne de séparation entre pêcheurs professionnels et pêcheurs de loisirs, il est nécessaire d'y porter attention.

Il convient d'abord de remarquer que la définition de la consommation familiale peut être plus ou moins extensive, la notion de famille pouvant elle-même être vue comme un cercle rapproché à étendu, voire approcher un concept communautaire.

Or, la quantité d'un produit de la mer (poisson ou coquillage) pouvant être consommé par une famille constituée d'un couple et de deux enfants est sensiblement différente de celle qui peut être « distribuée » à un entourage (plus ou moins) local.

Il y a, chez le pêcheur de loisir, une gamme étendue de conceptions de la pêche. Il y a par exemple le pêcheur qui conçoit cette activité comme un passe-temps agréable, lui permettant de prendre l'air, de vaquer dans le milieu naturel, d'avoir une activité physique, d'observer la faune et la flore, d'apprécier et supputer la météo, de s'isoler ou, au contraire, de passer du temps entre amis triés et partageant la même passion, de s'échapper un moment d'une proximité conjugale ou familiale pesante.

Pour celui-ci, le prélèvement qu'il fera ne sera pas fortement conditionné par la réglementation qu'il pourra ou ne voudra pas bien connaître soit parce qu'il ne fera pas de démarche pour en prendre connaissance, soit parce qu'il l'occultera, celle-ci constituant une entrave à son passe-temps. Son prélèvement pourra plutôt être paramétré par l'excitation de la chasse, la fierté du tableau à la fin, mais il pourra aussi considérer l'action de pêche comme une activité accessoire de sa sortie. Dans cette catégorie de pêcheurs, tout ce qui dépassera son besoin personnel, ce qui excédera un stockage raisonnable en congélateur, sera distribué dans un réseau amical ou social de proximité, avec un bénéfice relationnel appréciable en retour.

Il y a aussi le pêcheur alimentaire. C'est moins le loisir que le besoin qui fonde sa pêche. Il cueille une ressource, notamment en protéines, à laquelle il peut difficilement accéder au regard de ses moyens financiers. Cette population, certainement plus nombreuse dans le passé, a cependant été perçue sur chaque façade, mais peut-être de manière plus intense sur certaines (Outre-mer, méditerranée ?).

Et enfin on trouve le pêcheur de subsistance. Celui-ci a franchi la ligne jaune et doit être rangé dans la catégorie des hors la loi, des fraudeurs, des travailleurs clandestins. Il se pourrait que plusieurs anciens pêcheurs professionnels excellent dans cette catégorie. Ces pêcheurs tirent un revenu de leur activité de pêche en la commercialisant. Ils se trouvent ainsi en infraction au regard d'obligations sociales et fiscales. En outre, ils portent préjudice aux pêcheurs professionnels en captant une partie de leur clientèle, dans des conditions de concurrence déloyale. Dans cette catégorie, l'éventail est vraisemblablement très large, les revenus pouvant aller de quelques dizaines d'euros par mois à quelques... milliers !

Des pêcheurs de catégorie 1 (pêcheurs de loisirs passe-temps) se trouvaient aussi, sans en être conscients, dans la catégorie des pêcheurs illégaux, tel un ramasseur de palourdes qui cède quelques kilos pour quelques euros à un ami restaurateur, ou à un pêcheur

professionnel. Il le fait, non qu'il a vraiment besoin d'argent mais parce que cela lui permet d'assouvir sans se restreindre son passe-temps de ramassage de coquillages. Mais l'addiction à un revenu, aussi petit soit-il, peut s'installer...

Il y a évidemment des variantes et chaque situation de pêcheur est particulière. Mais la véritable préoccupation est celle des pêcheurs de loisirs qui commercialisent et qui ne sont donc plus des pêcheurs de loisir au sens de la loi.

Chiffrer cette activité (par essence occulte) ou tenter une appréciation de la part qu'elle prend dans l'activité professionnelle s'avère délicat. Mais, dans certains départements, elle pourrait représenter une économie largement supérieure à celle générée par les professionnels.

Il apparaît que cela a au moins deux effets : un effet économique (non chiffrable) et un effet sociétal. Ce dernier altère la perception quant à l'autorité publique.

D'une façade à l'autre, cette perception est sensiblement différente. Pour certaines façades, l'économie parallèle qui a été mise en place paraît conséquente et pourrait même avoir pris le pas sur l'économie « régulière ». Elle pourrait aussi être entre les mains de réseaux anti-gouvernementaux. Les équipes de contrôle sur le terrain ont une approche contrastée et souvent paradoxale de cette situation qu'ils semblent plutôt parfaitement connaître. Il me paraît important que le pouvoir politique regarde cette situation et clarifie explicitement la marge de tolérance acceptable et ses conditions, et que les dispositions adéquates soient prises pour qu'après cette clarification les moyens soient mis en œuvre pour assurer une régulation.

3.4.5 **Contrôler plus, sans dépenser plus : comment faire ?**

Les auditions conduites, quand bien même elles n'ont pas été approfondies, ont clairement fait apparaître que les marges d'optimisation des moyens de contrôle en mer et sur le littoral existent mais sont peu importantes.

Des dispositions visant à simplement connaître la population des pêcheurs sous-marins, population pourtant beaucoup plus limitée que les autres populations de pêcheurs de loisirs, se sont éteintes, faute de moyens pour les mettre en œuvre et les suivre.

Or la mission qui m'a été confiée consiste à estimer la faisabilité d'une meilleure connaissance des prélèvements sur la ressource halieutique, au moins sur certaines espèces, via une connaissance concomitante des pêcheurs de loisir.

Dans une période de recherche et d'effort pour contenir, limiter et réduire la dépense publique, il serait peu avisé de préconiser un renforcement des moyens de l'État ou des collectivités pour construire un service de gestion des déclarations et prévoir les moyens de vérification des obligations qui seraient prescrites.

Il ne serait non seulement pas raisonnable ou responsable de prétendre mettre en place des obligations (déclaration par exemple), voire aussi sans doute contre-productif dans le temps, si le dispositif prévu avait une robustesse incertaine et une pérennité douteuse.

En tout état de cause, et quand bien même une mesure serait intéressante pour la gestion de la pêche de loisir, je ne recommanderais pas de la mettre en place si les moyens de la tenir n'étaient pas assurés.

A moyens publics constants, je suggère deux pistes :

- L'utilisation de technologies informatiques pour faciliter la collecte, la gestion, l'instruction et l'exploitation des données ;
- La mobilisation d'un ou plusieurs groupements professionnels en s'inspirant de ce qu'a réussi à construire la fédération des pêcheurs en eau douce ;

S'agissant du dispositif de vérification du bon respect de la réglementation par les pêcheurs, je suggère également de s'inspirer de l'organisation existante pour la pêche en eau douce, en veillant autant que possible à une intégration au système « d'autocontrôle » que la pêche professionnelle marine a développé sur certaines façades (gardes jurés). De fait le milieu marin étant unique et partagé, il semble préférable d'éviter la fragmentation des moyens de contrôle, ceux-ci devant naturellement trouver leur encadrement lors de procédures pénales dans les services de l'État ou des collectivités.

3.4.6 **Un régime de sanctions à adapter**

Les appréciations relevées lors des auditions quant aux sanctions lors d'infractions à la réglementation de la pêche de loisirs sont convergentes.

Que cela soit les services de contrôle ou les représentants des pêcheurs professionnels et de loisirs, ou les associations environnementales, tous considèrent que la longueur des procédures, l'absence fréquente de suites, outre qu'elles ne participent pas au renforcement de la crédibilité des services de contrôle, contribuent à une inefficience du dispositif pénal de sanctions.

Or, l'importance de la population des pêcheurs de loisir plaiderait pour des dispositions simplifiées de sanctions lors d'infractions.

La sanction des infractions liées aux pêches maritimes peut être exercée par plusieurs moyens administratifs et pénaux, permettant une gradation des réponses selon les circonstances. L'amende pénale maximale pour les infractions à la pêche maritime est ainsi de 22 500 euros et cette dernière est modulée par le pouvoir judiciaire en fonction des circonstances de l'infraction.

Conformément aux articles L 945-1 et suivants et L 946-1 et suivants du CRPM, les infractions à la réglementation des pêches maritimes peuvent donner lieu à l'application de sanctions administratives et/ou judiciaires. La doctrine en matière d'articulation entre les deux procédures est parfois développée dans une convention ou une instruction, selon les contextes locaux. Le parquet reste souverain en matière pénale.

Si l'intérêt des sanctions administratives est établi en ce qu'elles apportent une réponse rapide à l'auteur de l'infraction, elles présentent toutefois l'inconvénient d'être lourdes à mettre en œuvre pour les services : la décision de sanction administrative est le cas échéant prise par le préfet de région compétent au titre de l'art R*911-3 (par délégation, le directeur interrégional de la mer), après mise en place d'une procédure contradictoire. De plus, la

procédure est transmise au parquet compétent avec un avis concernant les poursuites pénales, les sanctions administratives n'éteignant pas l'action publique.

Pour sa part, la sanction pénale peut revêtir plusieurs formes : en effet, en vertu de l'article 40-1 du code de procédure pénale (CPP), le procureur de la République peut décider à l'encontre des auteurs d'infractions en matière de pêche maritime soit d'engager des poursuites, soit de mettre en œuvre une procédure alternative aux poursuites, soit encore de classer sans suite la procédure dès lors que les circonstances particulières liées à la commission des faits le justifient.

Un rappel à la loi est efficace à l'encontre des auteurs d'infractions de faible gravité n'ayant pas d'antécédents judiciaires. Une telle décision témoigne d'une certaine clémence de la part du parquet, puisqu'il ne fait pas l'objet d'une inscription au casier judiciaire du contrevenant.

La composition pénale est une transaction proposée par le procureur de la République à l'auteur des faits, consistant en une sanction acceptée par celui-ci et validée par le magistrat du siège. Elle peut concerner toute personne majeure qui reconnaît avoir commis un ou plusieurs délits et/ou contraventions passibles de moins de 5 ans de prison.

Le plus souvent, les procédures liées à des infractions des pêcheurs à pied de loisir sont traitées en composition pénale. Toutefois, cette proposition doit être acceptée par le mis en cause. En cas de refus de sa part, l'affaire est portée devant le tribunal correctionnel. Quoiqu'efficace, la composition pénale demeure lourde à mettre en œuvre pour les Parquets, très sollicités par ailleurs.

Outre le fait qu'elles soient lourdes à mettre en œuvre pour les services de l'État comme pour les Parquets, l'ensemble de ces sanctions n'apparaissent pas toujours lisibles pour les auteurs d'infractions à la pêche récréative.

Pourquoi ne pas expérimenter la sanction éducative ? Outre la proposition d'une amende pécuniaire, la composition pénale peut consister en l'accomplissement, aux frais de l'auteur de l'infraction, d'un stage de citoyenneté d'une durée d'une journée par exemple.

Ce type de stage été mis en place pour les infractions relatives à la réglementation de la chasse (espèces réglementées ou infraction aux règles de sécurité) ou à des contraventions relatives à la circulation des véhicules à moteur dans les milieux naturels, notamment les dunes. Cette expérience a suscité l'adhésion des parquets sur l'ensemble du territoire national, avec le développement de convention entre l'ONCFS et les Parquets. Par ses dimensions à la fois punitives et éducatives, ce type d'alternative aux poursuites apparaît adapté aux enjeux environnementaux.

Le stage est animé sur une journée par les agents de l'ONCFS et fait intervenir des représentants de la fédération de la chasse. Il se déroule pour moitié en salle afin de procéder aux rappels réglementaires, et pour moitié sur le terrain, afin d'appréhender les enjeux in situ. Cette formation coûte 250 euros aux stagiaires et fait l'objet d'une attestation qui doit être transmise au Parquet afin d'éteindre l'action publique.

La mise en œuvre de ce type de dispositions pourrait être intéressante pour les infractions à la pêche de loisir car elle permettrait de sensibiliser efficacement les contrevenants à la fragilité du milieu.

Un timbre-amende : pourquoi pas ? Pour gagner en efficacité et en rapidité de mise en œuvre de sanctions adaptées aux infractions commises par les pêcheurs à pied de loisir, la mise en place d'un système de timbre-amende paraît approprié.

Le contrevenant s'acquitte du montant de l'amende de la même manière que lorsqu'un automobiliste commet une infraction au code de la route.

Toutefois, cette solution impose au préalable que les infractions concernées relèvent du niveau contraventionnel et non plus délictuel comme c'est le cas aujourd'hui.

A l'instar d'autres corpus réglementaires, je suggère que soit expertisée la réforme du dispositif de sanctions afin de doter les contrôleurs habilités d'une possibilité de règlement rapide d'une amende d'un contrevenant.

4 ORIENTATIONS –RECOMMANDATIONS

4.1 La pêche embarquée

Considérant la pêche maritime de loisir embarquée, **plusieurs orientations** doivent être suivies pour :

- Aller vers une pêche maritime de loisir écoresponsable qui conjugue toujours les trois dimensions du développement durable (dimension économique, sociale et environnementale) ;
- Permettre en priorité la reconstitution et la pérennisation des stocks halieutiques ;
- Favoriser une cohabitation plus harmonieuse entre les pêcheurs professionnels et les pêcheurs récréatifs.

Pour répondre à ces objectifs généraux, il convient de faire évoluer la réglementation dans **plusieurs directions en :**

- Améliorant le recensement des pratiquants de la pêche maritime de loisir embarquée ;
- Améliorant la connaissance quant aux quantités prélevées par ces pêcheurs de loisir ;
- Améliorant la sélectivité des prises pour préserver les espèces les plus fragiles ;
- Réduisant le fossé règlementaire qui s'est creusé entre la pêche professionnelle et la pêche récréative.

Pour faire face à ces orientations prioritaires une série **de recommandations** devront être mises en œuvre :

- La généralisation d'une autorisation préalable de pêcher pour chaque pêcheur (Il conviendra à l'issue des discussions avec tous les acteurs de déterminer s'il s'agira, d'une licence, d'une carte de pêche, d'un permis de pêche, d'une autorisation administrative, ...)

Préconisation 1 : Organiser une connaissance exhaustive et obligatoire des pêcheurs récréatifs embarqués

- Un encadrement plus précis des quantités prélevées (quantités totales et/ou par espèce) par la pêche maritime de loisir qui soit compatible avec une consommation exclusivement familiale ;
- La systématisation des déclarations de captures pour les espèces sensibles, préalablement au débarquement.

Préconisation 2 : Mettre en place une déclaration obligatoire des captures d'espèces sensibles et étudier un plafond, quotidien, mensuel ou annuel, pour toutes les espèces

- La revue des matériels pour la pêche maritime de loisir embarquée pour n'autoriser que des matériels qui garantissent la nécessaire sélectivité des captures.

Préconisation 3 : Adapter et limiter les matériels autorisés pour mieux maîtriser les captures en pêche récréative

4.2 La pêche du bord

D'après les observations faites, la pêche du bord dépend de l'outillage utilisé.

A ce stade je recommande d'harmoniser la réglementation quant à cet outillage et je ne propose pas d'identification de la population de pêcheurs du bord.

Toutefois, une connaissance des pêcheurs et/ou de leurs prélèvements peut être organisée :

- dans les communes où il y a des conflits d'usage,
- dans les aires marines protégées où les gestionnaires estiment pertinente une identification des pêcheurs et des prélèvements ET qui ont les moyens d'informer et de gérer un dispositif d'identification et de déclaration,
- sur des sites où il paraît nécessaire de limiter la population de pêcheurs du bord.

Préconisation 4 : Promouvoir et accompagner des expérimentations sur des sites choisis pour réguler la fréquentation, connaître les pêcheurs et leurs prélèvements

4.3 La pêche à pied

Dans le cadre général de la pêche de loisir, la pêche à pied présente d'importantes particularités et des enjeux spécifiques qui ont été présentés dans la partie 2 et ont fait l'objet d'une analyse en partie 3.

Pour rappel, elle représente à elle seule près de la moitié des pratiquants soit près d'1,7 million de personnes, elle se pratique aisément car réalisée à partir du rivage, et ne nécessite pas a priori de disposer d'équipements particuliers.

De plus, à la différence de la pêche embarquée, elle fait l'objet d'un encadrement réglementaire touffu, diffus, et variable selon les territoires où elle est pratiquée.

Enfin, elle mobilise beaucoup d'acteurs qui ne ménagent pas leurs efforts pour rendre compatible cette activité de masse avec la préservation de l'environnement.

C'est pourquoi il me semble que plusieurs pistes peuvent être mises en œuvre pour inscrire davantage la pêche à pied dans un développement durable et raisonné, tout en demeurant compatible avec son caractère familial et populaire.

Quatre axes sont ainsi préconisés :

- Harmoniser la réglementation ;
- Parfaire la communication ;
- Valoriser les contrôles et adapter le régime des sanctions ;
- Encourager les acteurs locaux à imaginer des dispositions expérimentales dans certains secteurs.

Harmoniser la réglementation

Pour toucher une population large, hétérogène, souvent touristique, il est souhaitable d'améliorer la cohérence territoriale de la réglementation des pratiques de pêche de loisir. Je recommande une simplification et une harmonisation de la réglementation pour la pêche à pied.

Préconisation 5 : Simplifier et harmoniser la réglementation de la pêche à pied.

Revoir la communication

La réglementation de la pêche n'est pas simple et son appropriation pour les pratiquants peu évidente.

Une remise à plat des modalités de diffusion de l'information est souhaitable.

Les associations de pêcheurs sont à conforter dans une fonction de communication et d'éducation à l'environnement.

Préconisation 6 : Faciliter le travail des associations et groupements sensibilisant à l'environnement.

La communication institutionnelle aurait avantage à être restructurée et à utiliser les nouvelles technologies, que cela soit sur les conditions de pêche à respecter que sur les éventuels aléas sanitaires

Préconisation 7 : Investir dans un nouveau mode d'information et de communication des pêcheurs

Valoriser les contrôles et adapter le régime des sanctions

Un cadre répressif lié à des infractions ciblées doit permettre à la sanction et à la pédagogie de se conjuguer harmonieusement.

L'insertion du contrôle de la pêche à pied dans les plans interrégionaux de contrôle des pêches (PIRC) et les plans de surveillance et de contrôle de l'environnement marin (PSCM) est à organiser.

Rénover l'éventail des sanctions possibles :

- Expérimenter les sanctions éducatives en matière de pêche à pied de loisir ;
- Réfléchir à la mise en place d'un timbre-amende.

Préconisation 8 : Moderniser le régime de sanctions aux infractions à la pêche récréative

Encourager les acteurs locaux à imaginer des dispositions expérimentales dans certains secteurs.

Généraliser les instances de concertation entre les acteurs afin de mieux coordonner les initiatives locales.

Objectiver la connaissance de la pratique en se dotant d'outils modernes.

4.4 La pêche sous-marine

La pêche sous-marine est la forme de pêche la plus confidentielle en raison d'une double difficulté technique : la maîtrise d'un sport, la plongée en apnée, pour la pratiquer et celle du fusil-harpon. C'est la seule pêche à utiliser une arme d'où l'emploi, parfois, de l'expression chasse sous-marine. Aucune pratique de no kill n'est possible sauf à refuser de pêcher, ce qui relève alors d'un autre type de plongée sous-marine.

Comme l'arme utilisée est létale, il semble important, malgré le faible nombre de pratiquants, de les dénombrer et de comptabiliser leurs prises. Cette pêche, même réduite quant à son impact, s'ajoute aux autres et se doit de participer à l'effort d'une meilleure connaissance et d'une meilleure préservation de la ressource.

Il existait une déclaration obligatoire auprès des services des affaires maritimes qui a été supprimée pour des raisons de simplification administrative. Elle pourrait être réintroduite, sans doute sous une forme à créer en utilisant une plateforme numérique dont la gestion reste à inventer. Les fédérations sportives volontaires pourraient y être associées.

Préconisation 9 : Réintroduire la déclaration obligatoire des pêcheurs sous-marins

4.5 La police

Mes recommandations à propos de la police s'appliquant à la pêche de loisir sont orientées sur 3 points :

- Une optimisation de la coordination des services de contrôle à 4 niveaux :
 - o Au niveau local : notamment sur la pêche à pied ou de bord de mer, laisser les associations opérer leurs actions d'éducation et de connaissance du biotope marin ;
 - o Au niveau des façades, renforcement de la coordination des services de contrôle par le préfet de Région (DIRM), avec fixation d'objectifs systématiques dans les Plans inter-régionaux de contrôle de pêche.

Préconisation 10 : Intégrer la pêcherie récréative dans les plans interrégionaux de contrôle de pêche

- o Au niveau national, insertion d'objectifs en matière de pêche récréative dans le Plan national de contrôle des pêches, décliné ensuite au niveau inter-régional par les préfets de Région ;
- o Mise en place d'un plan national de lutte contre la commercialisation des produits de la pêche de loisir.

Préconisation 11 : S'assurer du respect de l'interdiction de la commercialisation des produits de la pêche récréative dans une stratégie nationale

- Vérification de la contrôlabilité de toute nouvelle éventuelle disposition.

Préconisation 12 : Faire une évaluation d'impact et de moyens de toute nouvelle disposition concernant la pêche de loisir

- A partir des organisations existant tant en pêcheurie d'eau douce qu'en pêcheurie professionnelle, construction d'une organisation de contrôle de terrain de la réglementation de la pêche de loisir.

Préconisation 13 : Responsabiliser les regroupements de pêcheurs dans la surveillance de la pratique de la pêche

4.6 Renforcer la concertation et la communication

La dispersion des pêcheurs dans des structures multiples et la variété des types de pêche caractérisent la pêche de loisir en mer dont la régulation impose de se poser la question de la concurrence avec la pêche professionnelle. La recherche d'une meilleure harmonie au profit d'une préservation de la ressource ne peut s'exprimer pleinement que dans des instances de concertation.

Là où ces lieux d'échanges existent et sont animés dans la perspective de trouver une évolution équilibrée de la réglementation, tous les acteurs s'accordent à dire que le modus operandi est satisfaisant.

S'appuyant sur les expériences qui donnent satisfaction aux participants, il peut être recommandé de prévoir le renforcement des instances de concertation, plutôt au niveau local pour que soient envisagés des aménagements adaptés aux particularités de la zone. Cependant, il est recommandé qu'un niveau supérieur puisse veiller à une harmonisation des autorisations et des interdictions afin d'éviter les distorsions entre des zones de proximité qui provoquent de l'incompréhension.

La composition des instances sera à réinterroger régulièrement et il conviendrait que les acteurs s'entendent sur les modes d'organisation et de fonctionnement.

La concertation étant reconnue comme le mode privilégié de régulation, il conviendra de trouver les modalités de diffusion optimales des décisions qui en résulteront.

Pour lutter contre la méconnaissance des réglementations par le grand public et informer les pêcheurs de loisir occasionnels des évolutions réglementaires, une communication renouvelée doit être soutenue, voire accompagnée.

Les services de l'État, les collectivités et les associations de pêcheurs et de préservation de l'environnement développent des outils d'information en version papier ou numérique qui diffusent l'information sur les réglementations. L'impact de cette communication, quand il a été mesuré, en montre l'efficacité. Cependant la volatilité de l'information étant telle, il serait utile de veiller à la mise à jour régulière des sites et à la diffusion renouvelée des documents en version papier. Cela impose de trouver également des circuits d'information plus systématiques. Il est recommandé d'assurer une diffusion de celle-ci associée à la déclaration de pêche, au moins pour les pêches autres que la pêche à pied. Pour cette dernière, il est recommandé des interventions d'associations au plus près d'un public typiquement moins captif et avec des outils pédagogiques simples d'utilisation et ludiques.

Préconisation 14 : Adapter les instances de concertation

CONCLUSION

Incontestablement la pêche de loisir en mer constitue une activité dont les enjeux sont significatifs. Pratiquée par près de 3 millions de français, cette pêche est pour beaucoup un passe-temps saisonnier. Son développement, notamment lié à une fréquentation croissante de la zone littorale, pose très clairement la question de son impact sur le milieu marin.

Mes travaux et auditions ont permis de confirmer l'importance des 3 enjeux :

- L'enjeu écologique est prioritaire ; c'est une évidence d'affirmer qu'une raréfaction ou une disparition des poissons ou des coquillages conduirait de facto à une disparition de l'activité. Or, quand bien même le milieu marin paraît disposer d'une certaine résilience, il reste fragile. Plusieurs espèces de poissons et de coquillages connaissent des baisses de stock préoccupantes. La préservation par des plans de gestion est donc justifiée, cependant une évaluation de ceux-ci, en cours ou passés, semble devoir être conduite pour éclairer et adapter les prochains plans aux ressources halieutiques à protéger. La forte population de pêcheurs à pied sur certains sites occasionne des dégradations et des perturbations du milieu, d'autant plus conséquentes que ces pêcheurs ont souvent une connaissance médiocre du fonctionnement biologique de ce milieu.
- Avant cette mission, l'importance de l'enjeu sociétal était sous-estimée. Il est apparu conséquent. Ce loisir est libre. Or et de manière générale, les espaces de liberté individuelle se réduisent, soit pour un bénéfice collectif, soit au titre du principe de précaution. Ce loisir ne semble pas pouvoir échapper à cette exigence. Pour autant, il paraît essentiel d'organiser un encadrement qui respecte le rythme de la compréhension et de l'appropriation collective. C'est pourquoi, volontairement, les recommandations s'inscrivent dans un contexte de progressivité.
- L'enjeu économique n'est pas anodin. Si la pratique de la pêche à pied peut ne coûter que quelques euros voire être gratuite, les navires et équipements de certains pêcheurs embarqués représentent des investissements financiers conséquents. L'économie portuaire est souvent fortement dépendante de l'activité de plaisanciers or la quasi-totalité pratique, au moins sporadiquement, la pêche de loisir. L'impact du plan de gestion du bar sur l'industrie de la plaisance a constitué un exemple édifiant. Le développement touristique de certaines communes littorales est principalement centré sur la pratique de ce loisir.

Tout au long des auditions, les mondes de la pêche professionnelle et de loisirs se sont tour à tour critiqués et ont montré des difficultés à se comprendre et se parler, alors même que leurs pratiques se déploient sur les mêmes territoires et essentiellement sur les mêmes ressources. Les obligations imposées aux premiers sont contraignantes et paraissent aux antipodes de la liberté laissée aux seconds. Un rééquilibrage mesuré est à envisager. L'absence de commercialisation des produits de la pêche de loisir, mal respectée, est à maîtriser.

La structuration de la représentation des pêcheurs de loisir présente des marges de progrès substantielles. A cet égard, l'organisation de la pêche en eau douce pourrait servir d'exemple pour l'évolution de la pêche en mer.

L'hétérogénéité de cette activité, par les 4 modes de pratiques, la fréquence et la disparité de celles-ci au sein d'une même catégorie de pêcheurs, par les niveaux d'équipements, par les habitudes et usages locaux, permet d'affirmer qu'elle constitue un patrimoine d'une grande richesse. Cependant la conservation de ce patrimoine doit être mieux organisée, avec un milieu à préserver, des espèces à surveiller, des sites à réguler, des pratiques à faire évoluer et une connaissance à optimiser.

Au regard de ces constats, je recommande :

- D'organiser la connaissance exhaustive des pêcheurs embarqués et sous-marins ;
- De prévoir des gestions territorialisées de la pêche de loisir sur des sites pertinents et ciblés ;
- De poursuivre la mise en place de plans de gestion pour les espèces sensibles et menacées, y compris en organisant le recensement de leurs captures ;
- De renforcer la connaissance, la formation et l'information des pêcheurs de loisir ;
- De veiller au respect de la non commercialisation de la pêche de loisir.

La mise en place de nouvelles mesures devrait à mes yeux respecter deux contraintes :

- L'existence préalable des moyens pérennes pour leur gestion et leur contrôle ;
- Leur progressivité, en lien avec la prise de conscience sociétale et collective de veiller à la sauvegarde des ressources halieutiques.

TABLE DES ANNEXES

Annexe 1 - Lettre de mission	101
Annexe 2 - Désignation des rapporteurs.....	103
Annexe 3 - Liste des personnes rencontrées	106
Annexe 4 - Glossaire.....	111

Annexe 1 - Lettre de mission

Le Premier Ministre

- 748 / 19 SG

Paris, le - 6 MAI 2019

Monsieur le sénateur,

Les activités de pêche de loisir en mer représentent un enjeu social, économique et environnemental important, pour le littoral français et le grand public. La France compte environ 2,7 millions de pêcheurs maritimes de loisir, au moins occasionnels.

À la suite des travaux du comité interministériel de la mer, et sur proposition des ministres de la transition écologique et solidaire et de l'agriculture et de l'alimentation, je souhaite vous confier une mission afin d'inscrire la pêche de loisir dans une logique de développement durable. L'objectif est d'évaluer les différents enjeux, sur les façades maritimes (Atlantique, Manche Mer du Nord et Méditerranée, Outre-mer) et les voies de progrès pour y répondre.

En lien avec les acteurs intéressés, il conviendra de prendre en compte l'ensemble des impacts :

- impacts environnementaux, sur le milieu marin et les ressources halieutiques ;
- impacts économiques des retombées de la pêche de loisirs (y compris les aspects liés à l'industrie de la plaisance) et des interactions éventuelles avec les activités de la pêche professionnelle ;
- impacts sociétaux au travers de la relation entre les Français et la mer.

Une analyse comparée avec la pratique en eau douce permettrait d'éclairer également les évolutions possibles.

Vous veillerez également à intégrer, dans vos réflexions, les orientations du conseil national de la mer et des littoraux, qui a appelé à développer une pêche de loisirs de haute qualité environnementale, en lien avec les fédérations de plaisanciers. Les institutions européennes (la Commission comme le Parlement européen) ont également engagé une réflexion sur l'encadrement et le suivi de cette activité dans le cadre des évolutions de la politique commune des pêches.

...

Monsieur Pierre MÉDEVIELLE
Sénateur
Sénaat
15, rue de Vaugirard
75291 PARIS Cedex 06

Un décret vous nommera, en application de l'article L.O. 144 du code électoral, rendu applicable aux sénateurs par l'article L.O. 297 du même code, parlementaire en mission auprès du ministre de l'agriculture et de l'alimentation.

Pour mener à bien vos travaux, vous bénéficierez de l'appui d'un membre du conseil général de l'alimentation de l'agriculture et des espaces ruraux ainsi que de l'inspection générale des affaires maritimes et de l'inspection générale de la jeunesse et des sports. Vous pourrez vous appuyer également sur l'ensemble des directions concernées par votre mission.

Je souhaite pouvoir disposer de votre rapport au plus tard le 15 septembre 2019.

Je vous prie de croire, Monsieur le sénateur, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.


Édouard PHILIPPE

Annexe 2 - Désignation des rapporteurs



MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE ET DE L'ALIMENTATION

**Conseil général de l'alimentation,
de l'agriculture et des espaces ruraux**

Le Vice-Président
alain.moulinier@agriculture.gouv.fr

Monsieur Yves Geffroy
Inspecteur général de
santé publique vétérinaire

Monsieur Bruno Godet
Inspecteur général de l'agriculture

000135

Paris, le **- 3 AVR. 2019**

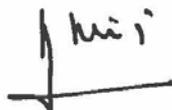
N/réf : YH/FM - CGAAER n° 19041

Objet : Appui à la mission parlementaire sur l'encadrement de la pêche de loisir en mer

Vous avez été désignés pour conduire une mission en appui à la mission parlementaire sur l'encadrement de la pêche de loisir en mer.

Cette mission coordonnée par Monsieur Yves Geffroy est suivie par la Présidente de la « deuxième section « économie, filières et entreprises », auprès de laquelle vous trouverez l'appui qui peut vous être nécessaire.

Vous voudrez bien vous conformer, pour la conduite de cette mission, aux dispositions du processus commun des missions, annexé au règlement intérieur du Conseil général.



Alain Moulinier

Copie à :
- Mme la Présidente de la 2^{ème} section

251 rue de Vaugirard – 75732 PARIS Cedex 15
Tél. : 01 49 55 44 36



MINISTÈRE DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE ET SOLIDAIRE

Inspection Générale des Affaires Maritimes

La Défense, le **20 MAI 2019**

—
L'inspecteur général

069

Monsieur le Sénateur,

Par courrier du 6 mai 2019, M. le Premier ministre vous a confié une mission d'évaluation de la pêche de loisir, en précisant que vous bénéficierez notamment de l'appui d'un membre de l'inspection générale des affaires maritimes.

J'ai l'honneur de porter à votre connaissance que j'ai désigné l'administrateur en chef des affaires maritimes Denis MEHNERT, chargé de mission à l'IGAM, pour vous accompagner dans vos travaux.

L'intéressé prendra prochainement contact pour venir se présenter.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Sénateur, l'expression de ma haute considération.

L'administrateur général hors classe Pierre-Yves ANDRIEU
Inspecteur général des Affaires maritimes

Monsieur Pierre MÉDEVILLE
Sénateur
Sénat
15, rue de Vaugirard
75291 PARIS Cedex 06



MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE ET DE LA JEUNESSE
MINISTÈRE DES SPORTS

INSPECTION GÉNÉRALE
DE LA JEUNESSE ET DES SPORTS

Paris, le 11 JUI 2019

n° : 19 - 115

Le chef du service de l'inspection
générale de la jeunesse et des sports

à

Monsieur le Premier ministre
Cabinet
Secrétariat général du gouvernement

Objet : Mission d'appui à la mission d'évaluation sur la pêche de loisir confiée à
Monsieur le sénateur MÉDEVILLE.

Réf : Courrier n° 748/19 SG du 6 mai 2019.

Je souhaite porter à votre connaissance que j'ai désigné Madame France Foret, inspectrice générale de la jeunesse et des sports, pour effectuer conjointement avec le CGAAER (conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux) et l'IGAM (inspection générale des affaires maritimes), la mission d'appui relative à la mission d'évaluation sur la pêche de loisir confiée à Monsieur le sénateur MÉDEVILLE que vous m'avez demandé de diligenter.


Hervé CANEVA

Copie :

- Karim Hérifa, directeur du cabinet par intérim de la ministre des sports
- Gilles Quénehervé, directeur des sports

Annexe 3 - Liste des personnes rencontrées

L'Europe

VEITS Véronika, directrice générale des affaires maritimes et des pêches, Union Européenne (par téléphone)

L'ÉTAT

AGGOUNE Liza, responsable pôle réglementation gens de la mer, service maritime et littoral, DDTM Calvados

AMITRANO Célia, chargée de mission pêches de loisir, Direction des pêches maritimes et de l'aquaculture (DPMA), MAA

BARBARE Fabrice, brigade de surveillance du littoral, La Rochelle

BARBAT Marie, chargée de mission PAMM, DIRM Méditerranée

CASSIUS Laurent, DML adjoint, DDTM Hérault

CERCIS Jean-Luc, Chef ULAM, DDTM Var

CHOMARD Nicolas, Chef de service, DDTM Bouches du Rhône

COQUIL Thierry, directeur, Direction des affaires maritimes (DAM), MTES

CORNEE Anne, cheffe de la division pêche et aquaculture, DIRM NAMO

DESMOULINS Xavier, chef de service contrôles, DIRM Manche est - Mer du Nord (par visio-conférence)

FATTELAY Diane, adjointe chef de bureau de la gestion de la ressource, Direction des pêches maritimes et de l'aquaculture (DPMA), MAA

GATTO Stéphane, sous-directeur des ressources halieutiques, Direction des pêches maritimes et de l'aquaculture (DPMA), MAA

GLOASGUEN Hervé, directeur adjoint, chef service sécurité et contrôles maritimes, DIRM Sud-atlantique

GUEUDAR-DELAHAYE Frédéric, directeur, Direction des pêches maritimes et de l'aquaculture, MAA

GUISLAIN Hugues, chargé de mission, Services activités maritimes, DDTM Charente maritime

HALL Jean-Luc, adjoint directeur, DIRM Méditerranée

JACQUEMIN Clément, directeur adjoint, DDTM Alpes maritimes

L'HOIR Maëlenn, stagiaire, DIRM Méditerranée

LAFERRIERE Christophe, brigade nautique, Charente maritime

LAFON Jérôme, chargé de mission, France AGRIMER

LANNUZEL Annie, chef de service, service maritime et littoral, DDTM Calvados

LE BOURHIS Kristen, Pêche et contrôle, DML Côtes d'Armor

LE GUERN Mathieu, Pêche et contrôle, DML Morbihan

LE ROLLAND Philippe, responsable pôle gestion du littoral, service maritime et littoral, DDTM Calvados

LEPAGNOT Eric, Chef de bureau fédérations sportives, Ministère des sports

LESCOT Jean-Luc, mission coordination des politiques publiques, chargé de mission du plan d'action, DIRM Manche est - Mer du Nord (par visio-conférence)

MARIEL Nicolas, directeur-adjoint, direction de la mer Sud Océan indien, La réunion (par téléphone)
MILCAMPS Jean-Baptiste, directeur, DDTM Charente maritime (17)
MONTANE de LA ROCQUE Hélie, responsable de l'unité PLM, Services activités maritimes, DDTM 17
MOTTA Pierre, chef de service réglementation, DIRM Méditerranée
PORCHER-LABREUIL Damien, Pêche et contrôle, DML Loire Atlantique
RAFFIN Thierry, ULAM, Services activités maritimes, DDTM Charente maritime
RICHOU Fabrice, chef du service des affaires maritimes, DDTM Charente maritime
ROBIN Denis, Préfet - Secrétaire Général de la Mer
ROCHE Thomas, Cabinet du ministre, Ministère de l'agriculture et de l'alimentation (MAA)
ROUMEGOU Bruno, directeur interrégional adjoint délégué, DIRM NAMO
ROUYER Muriel, service réglementation, DIRM Manche est - Mer du Nord (par visio-conférence)
TRIBON Pierre, adjoint sous-directeur des ressources halieutiques, Direction des pêches maritimes et de l'aquaculture (DPMA), MAA
URBANIAK Odile, chargée de mission, Bureau des métiers, des diplômes et de la réglementation, Ministère des sports
VASLIN Jean-Luc, directeur, direction de la mer de Guadeloupe (par téléphone)

Collectivités locales

LELIEVRE Francine, maire-adjointe de Merville-Franceville
MOQUAY Bertrand, directeur, port de plaisance de la Rochelle
SIONNEAU Yvan, coordinateur des éco-gardes de la communauté de communes de l'île de Ré

Les pêcheurs professionnels

ARCHAMBEAU Didier, marin pêcheur
BAILLIF Bertrand, président, comité régional pêches maritimes et élevages marins de La Réunion (par téléphone)
CHARLEUX Stéphane, marin pêcheur
COUTIN Olivier, chargé de mission CDPMEM Charente maritime
FONTAINE Christophe, président commission pêche à pied, CDPMEM Charente maritime
JACOB Thierry, marin pêcheur, membre du comité départemental PMEM de Séné
JOUNEAU José, président, COREPEM Pays de la Loire
LE NEZET Olivier, président, CRPMEM Bretagne
LELONG Francois, président, association départementale des pêcheurs à pied professionnels
MEIRLAND Antoine, chargé de mission, CRPMEM Hauts de France (par téléphone)
ROGOFF Dimitri, président, CRPMEM Normandie
ROMITI Gérard, président, Comité National des Pêches Maritimes et des Elevages Marins (CNPMEM)

TIN Christiane, secrétaire générale, comité régional des pêches et des élevages marins des îles de Guadeloupe (par téléphone)
TOULHOAT Lucile, chargée de mission, Comité National des Pêches Maritimes et des Elevages Marins (CNPMEM)
WAHL Johnny, vice-président CRPMEM Nouvelle Aquitaine

Les pêcheurs de loisir

ARNOULD Benoît, club des pêcheurs plaisanciers de l'Île d'Yeu
BRAS Philippe, FF Pêcheurs en Mer (FFPM) Bretagne
BRECHAIRE Joël, président de la commission nationale pêche sous-marine de la FFESSM
BRIENS Jean-Claude, union des associations de navigateurs du Morbihan (UNAN 56)
CASTEIGT Jean-Marc, président, Fédération Nautique de Pêche Sportive en Apnée (par téléphone)
COSPAIN Pierre, Commission pêche BIG GAME Club pêche, Pornichet
COUDRAY Jean-Jacques, SG, union des associations de navigateurs de Charente Maritime (UNAN 17)
CROCHET Jean-Yves, APLAV Bretagne
CROQJOU Serge, FF Pêcheurs en Mer Bretagne
CROSETTI Gérard, FF Pêcheurs en Mer Bouches du Rhône
DANIS Annick, comité départemental pêche et plaisance Charente maritime
DUCOTE Robert, association pêche et loisirs maritimes en Charente maritime –pêche à pied
FOUGEROUX Claude, président, Comité Régional des pêcheurs plaisanciers et sportifs, La Réunion (par téléphone)
GAUCHET Sylvie, vice-présidente, Fédération Française d'Etudes et de Sports Sous-Marins (FFESSM)
GOUPIL Jacques, président, Fédération Française des Pêches Sportives (FFPS)
GUILLEMOT Yannick, UPPM Bretagne
HODEAU Jean-Claude, FNPP Bouches du Rhône
KIFFER Jean, président, fédération nationale des pêcheurs plaisanciers (FNPP)
LAPLACE Arlette, co-fondatrice association pêche à pied pour une pêche responsable de la ressource – côte ouest Cotentin
LE GALL Eric, comité départemental de la FF Etudes et sport sous-marins Charente maritime (FFESSM 17)
LEBOEUF Patrick, APLAV Bretagne
LEBRANCHU, vice-président, président comité des Côtes d'Armor, Fédération Nationale de la Pêche
LEFEVRE Maurice, président, club des pêcheurs plaisanciers de l'Île d'Yeu
LELAIDIER Luc, Fédération chasse sous-marine passion Charente maritime
LEPIGOUCHET Jean, président, comité départemental pêche maritime de loisir de la Manche
MAHIEU Pierre, FCSM Passion Bouches du Rhône
MAZZELLA Claude, FUANPP association départementale Var
MIELLE Jean-Pierre, Commission pêche BIG GAME Club pêche, Pornichet

MIRRE Jocelyn, président, association des plaisanciers de Basse terre (par téléphone)
MITSIALIS Jean, FNPP Bouches du Rhône
OUMOUSA Hamid, directeur général, FNP
PERODDI Gérard, FFPM Bouches du Rhône et Président FFPM
PLATAUT Jackie, CVPLM Vendée
POLENZANI Serge, FUANPP association départementale Var
PRIMAULT Bernard, comité départemental FF pêcheurs en mer Charente maritime
ROMAN Denis, FNPSA Bouches du Rhône
ROUMAGNAC Christophe, UNAN Morbihan
ROUSTAN Claude, président, Fédération nationale de la pêche (FNP)
RUSSO Joseph, FNPSA Bouches du Rhône
SASSATELLI Alexandre, FCSM Passion Bouches du Rhône
STEPHANT Johnny, amicale rochelaise de pêche sportive en mer (ARPSM)
VIARD Dominique, président, Comité régional pêcheurs de loisir en mer des Hauts de France FFPP(par visio-conférence)
VINAY Paul, FN Pêcheurs Plaisanciers Morbihan
ZEQUES Philippe, FFPS Bretagne

Les opérateurs touristiques liés à la pêche maritime de loisir

RENARD Florent, marin, propriétaire du navire « Ecume de Ré »

L'amont : navires et matériels de pêche

HEMET Yannick, trésorier Grand Pavois, directeur commercial Beneteau
POCHON Alain, président Grand Pavois, ex directeur Pochon SA
SENCE Stéphane, directeur Groupement de l'Industrie Française de d'Articles de Pêche (GIFAP)

Les associations

BONNEMAINS Jacky, directeur, Association Robin des bois
BONNIN Jean-Baptiste, coordonnateur CPIE Marennes Oleron
BRIEAU Léa, Union Régionale des CPIE, coordination de l'observatoire Manche Mer du Nord
DANIER François, Cluster maritime France
DELISLE Franck, Vivarmor nature
MONCANY de St AIGNAN Frédéric, président, Cluster maritime France
NITHART Charlotte, chargée de mission, Association Robin des bois
OLIVIER Sarah, chargée de mission littoral CPIE Marennes Oleron
PIANTE Catherine, chargée de programme, méditerranée, WWF
POTEL Benjamin, CPIE Val de l'Orne

La recherche, la connaissance

AUGÉ Bertrand, chef de l'antenne façade atlantique, Agence Française pour la Biodiversité (AFB)

AULERT Christophe, AFB Antenne Manche Mer du nord

BACHET Frédéric, directeur, parc marin de la Côte bleue, Marseille ouest

BATAIL Gelig, Adjoint opérations au directeur-délégué du Parc Marin d'Iroise (AFB)

BAUDRIER Jérôme, chargé de la coordination de la surveillance au titre de la Directive Cadre Stratégie Milieu Marin, IFREMER

BERTRAND Julie, directrice déléguée, Parc Naturel Marin de l'Estuaire de la Gironde et de la Mer des Pertuis

CHARDIN Nicolas, directeur adjoint, parc national des Calanques

CULIOU Jean-Michel, chef de service espaces protégés, RN Bouches de Bonifaccio

GAUTHIEZ François, adjoint DG, Agence française de la biodiversité (AFB)

HOULLIER François, président directeur général, IFREMER

HUBERT Antonin, AFB Antenne Manche Mer du nord

LAFON Jérôme, délégué pêche et aquaculture, France Agrimer

MASSEY Jean –Laurent, chargé de mission, parc naturel marin Cap Corse

MAURER Céline, responsable antenne de façade Méditerranée, AFB

MESLIN Sébastien, chargé de mission Usages loisirs, Parc Naturel Marin de l'Estuaire de la Gironde et de la Mer des Pertuis

OBEL Christophe, directeur général, Agence française de la biodiversité (AFB)

VERDIER Florence, directrice adjointe, parc naturel Port-Cros

Annexe 4 - Glossaire

ACOM : comité consultatif du CIEM

ADELE Dunkerque : association de défense de l'environnement du littoral Est de Dunkerque

AFB : agence française pour la biodiversité

AFD : Agence Française de Développement

AFSSA : l'Agence Française de Sécurité Sanitaire des Aliments

AMP : aires marines protégées

APP2R : association pour une pêche responsable de la ressource

ARS : agence régionale de santé

CDPMEM : Comité départemental des pêches maritimes et des élevages marins

CEBDGG : Commission des Espèces Benthiques et Démersales du Golfe de Gascogne

CEREMA : centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement

CEVPM : Centre d'Expérimentation et de Valorisation des Produits de la Mer

CFPMB : Centre de Formation aux Produits de la Mer Marcel Baey

CIEM : Conseil International pour l'Exploitation de la Mer

CIMER : comité interministériel de la mer

CMMM : Commission Manche-Mer du Nord

CNML : conseil national de la mer et des littoraux

CNOSF : comité national olympique et sportif français

CNPMEM : Comité national des pêches maritimes et des élevages marins

CNRS : centre national de la recherche scientifique

CPIE : centre permanent d'initiatives pour l'environnement

CPP : code de procédure pénale

CROSS : Centres régionaux opérationnels de surveillance et de sauvetage

CRPMEM : Comité régional des pêches maritimes et des élevages marins

CSTEP : Conseil scientifique technique et économique des pêches

CTOI : Commission des Thons de l'Océan Indien

DAM : direction des affaires maritimes

DCP : dispositifs de concentration de poisson

DDCS/PP : direction départementale de la cohésion sociale et de la protection des populations

DDTM : directions départementales des Territoires et de la Mer

DEB : direction de l'eau et de la biodiversité

DGALN : direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature

DGITM : ministère de la transition écologique et solidaire

DIRM : directions interrégionales de la Mer

DM : directions de la Mer

DOM : département d'outre-mer

DPMA : direction des pêches maritimes et de l'aquaculture

DREAL : direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement

DSF : document stratégique de façade

ENIM : établissement national des invalides de la marine

ENSM : École nationale supérieure maritime

EPCI : établissement public de coopération intercommunale

ETP : équivalent temps plein

FAO : organisation pour l'alimentation et l'agriculture

FCSM Passion : Fédération chasse sous-marine passion

FEAMP : Fonds Européen pour les Affaires Maritimes et la Pêche

FFESSM : Fédération française des études et sports sous-marins

FFPM : fédération française des pêcheurs en mer

FFPS : Fédération française des pêches sportives

FNP : Fédération nationale de la pêche en eau douce

FNPP : Fédération nationale de la plaisance et des pêches en mer

FNPSA : la Fédération nautique de pêche sportive en apnée

FranceAgriMer : Etablissement national des produits de l'agriculture et de la mer

GIFAP : Groupement des Industries Françaises des Articles de Pêche

ICCAT : commission internationale pour la conservation des thonidés de l'Atlantique

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

INRA : Institut national de recherche agronomique

IRD : Institut de recherche pour le développement

IRSTEA : Institut national de recherche en sciences et technologies pour l'environnement et l'agriculture

IUEM : Institut Universitaire Européen de la Mer

MAA : ministère de l'agriculture et de l'alimentation

MNHN : Muséum National d'Histoire Naturelle

MTES : ministère de la transition écologique et solidaire

OFB : Office Français de la Biodiversité

ONCFS : Office national de la chasse et de la faune sauvage

ONGE : organisation non gouvernementale sur l'environnement

OPM : officier public ou ministériel

PACA : Provence Alpes Côte d'Azur

PCP : Politique Commune de la Pêche

PIRC : plans interrégionaux de contrôle des pêches

PMI : Politique Maritime Intégrée

PSCM : plans de surveillance et de contrôle de l'environnement marin

SCICOM : comité scientifique du CIEM

SG Mer : Secrétariat général de la mer

STCW : organisation maritime internationale

TAAF : Terres australes et antarctiques françaises

TAC : Totaux autorisés de captures

TPE : Très Petites Entreprises

UE : Union Européenne

UICN : Union Internationale pour la Conservation de la Nature

ULAM : unité littorale des affaires maritimes

UNESCO : Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture

WGRFS : groupe de travail pour enquêter sur la pêche récréative

WWF : Fonds mondial pour la nature

ZEE : zone (s) économique (s) exclusive (s)