



**MINISTÈRE
DE L'AGRICULTURE
ET DE LA SOUVERAINETÉ
ALIMENTAIRE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Plan de réorientation et/ou de suppression progressive des subventions dommageables à la biodiversité dans le cadre de la Stratégie nationale biodiversité 2030

Annexe 5 : Secteurs de la pêche maritime et de l'aquaculture marine

Rapport n° 24083 – tome 3

établi par

Bruno LOCQUEVILLE

Inspecteur général

Alessandra KIRSCH

Inspectrice adjointe

en appui

Mai 2025

CGAAER

CONSEIL GÉNÉRAL

DE L'ALIMENTATION

DE L'AGRICULTURE

ET DES ESPACES RURAUX

SOMMAIRE

1. L'ESPACE MARITIME FRANÇAIS ABRITE UNE BIODIVERSITE PARTICULIEREMENT RICHE SUR LAQUELLE LES FILIERES MARITIMES ONT UN IMPACT IMPORTANT.....	5
1.1. Les écosystèmes marins hébergent une biodiversité marine d'une grande richesse, à l'origine de services écosystémiques essentiels, aujourd'hui menacée par les pressions anthropiques.....	5
1.2. Le territoire maritime français dispose d'une biodiversité marine unique qui n'échappe pas à l'érosion graduelle constatée à l'échelle mondiale	6
1.3. Les activités humaines dans les secteurs de la pêche maritime et de l'aquaculture marine et du transport maritime ont des impacts dommageables pour les écosystèmes littoraux et marins, malgré des initiatives pour les limiter	9
1.3.1. Les activités des secteurs de la pêche maritime et de l'aquaculture marine ont des impacts dommageables sur la biodiversité à l'échelle mondiale	9
1.3.2. La politique commune de la pêche au niveau européen, ainsi que des initiatives au niveau national, ont permis de renforcer la durabilité de l'exploitation des stocks halieutiques sans la garantir entièrement	10
1.3.2.1. Au niveau européen.....	10
1.3.2.2. Au niveau national	12
1.3.3. Les activités de pêche maritime et d'aquaculture marine connaissent une contraction depuis quinze ans	14
1.4. Les données disponibles ne suffisent pas toujours pour répondre de façon pertinente aux questions qui se posent	16
2. LA MISSION A RECENSE 349,1 M€ DE SOUTIENS PUBLICS EN FAVEUR DES SECTEURS DE LA PECHE MARITIME ET DE L'AQUACULTURE MARINE, SANS VISIBILITE SUR LES FINANCEMENTS APPORTES PAR LES COLLECTIVITES	19
2.1. Les financements européens, <i>via</i> le FEAMPA, représentent un montant moyen de 81 M€ par an pour les filières maritimes, principalement en soutien des secteurs de la pêche et de l'aquaculture	19
2.2. Les dépenses budgétaires en faveur des secteurs de la pêche maritime et de l'aquaculture marine représentent un montant 73 M€ par an.....	25
2.3. La mission recense 189,5 M€ de dépenses fiscales et assimilées bénéficiant aux secteurs de la pêche maritime et de l'aquaculture marine	26
2.4. Les soutiens que les collectivités territoriales accordent aux secteurs de la pêche maritime et de l'aquaculture marine sont difficiles à retracer	30
2.5. Une taxe affectée a été identifiée au profit du secteur pour un montant de 5,6 M€ par an	32
3. SUR LES 349,1 M€ DE DEPENSES PUBLIQUES PASSES EN REVUE, LA MISSION IDENTIFIE 149,0 M€ DE DEPENSES « DOMMAGEABLES » ET 39,3 M€ N'ONT PU ETRE QUALIFIES	32

4. LA MISSION FORMULE QUELQUES PISTES DE REFLEXION POUR AMELIORER LA PERFORMANCE DE LA DEPENSE PUBLIQUE EN MATIERE DE PRESERVATION DE LA BIODIVERSITE.....	33
4.1. La pêche maritime et l'aquaculture marine, des secteurs exposés à la concurrence internationale pour lesquels les arbitrages seront délicats.....	33
4.1.1. 43% de la dépense passée en revue est qualifiée de « <i>dommageable</i> », théoriquement réorientable	33
4.1.2. ... mais les marges de manœuvre paraissent étroites	33
4.2. L'amélioration de la connaissance des soutiens publics aux activités maritimes est indispensable pour suivre et évaluer leurs impacts sur la biodiversité	34
4.3. Enfin, les quelques soutiens non qualifiés devraient être évalués	34

1. L'ESPACE MARITIME FRANÇAIS ABRITE UNE BIODIVERSITE PARTICULIEREMENT RICHE SUR LAQUELLE LES FILIERES MARITIMES ONT UN IMPACT IMPORTANT

1.1. Les écosystèmes marins hébergent une biodiversité marine d'une grande richesse, à l'origine de services écosystémiques essentiels, aujourd'hui menacée par les pressions anthropiques

Couvrant 361 millions de km², les océans représentent 71 % de la superficie de la planète. Leur volume total atteint 1,37 milliard de kilomètres cubes, leur profondeur moyenne est de l'ordre de 3 800 mètres et la profondeur maximale, en fosse abyssale, est de 11 034 mètres (fosse des Mariannes).

Les espaces maritimes hébergent une vie faunistique et floristique d'une grande diversité, qui reste aujourd'hui mal connue. Les scientifiques estiment que le nombre d'espèces marines se situe entre 500 000 et 10 millions¹, dont 250 000 ont été décrites à ce jour². Les écosystèmes marins et littoraux sont composés de communautés biologiques adaptées aux conditions locales présentes et historiques, qui interagissent entre elles. Ces communautés forment des habitats marins qui évoluent sous l'influence des facteurs naturels et des pressions d'origine humaine.

Les écosystèmes marins rendent plusieurs services écosystémiques essentiels aux sociétés humaines :

- sur le plan économique, les populations vivant sur les zones littorales (un habitant sur deux) bénéficient de facilités pour le transport, l'alimentation (ressources marines issues de la pêche) et de l'installation de sources d'énergie renouvelables³, et plus de 80 % du commerce mondial en volume est assuré par les transports maritimes internationaux⁴ ;
- sur le plan de la régulation et de la protection contre les aléas, les écosystèmes marins jouent un rôle dans la séquestration du CO₂⁵, la réduction des impacts sanitaires et économiques de la prolifération de certains végétaux, ou la lutte contre le risque d'érosion et de submersion marine des espaces côtiers ;
- sur le plan culturel et patrimonial, les écosystèmes marins et littoraux constituent des leviers d'attractivité pour le tourisme balnéaire ou des activités de loisir maritime.

Le développement exponentiel du transport maritime et de la pêche industrielle à l'échelle engendre surexploitation de la ressource et dégradation des habitats marins. Il en résulte une réduction de la biodiversité et un risque d'effondrement des stocks et d'extinction de nombreuses espèces.

La Plateforme intergouvernementale scientifique et politique sur la biodiversité et les services écosystémiques (Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services, IPBES) relève cinq pressions anthropiques qui mettent en péril la biodiversité mondiale .

Ces cinq pressions affectent toutes directement les milieux marins :

¹ D'après le site de Naturefrance service public d'information sur la biodiversité, au 1^{er} décembre 2022.

² Données du *World register of marine species*.

³ Site internet des Nations Unis, Objectif de développement durable 14 « *Conserver et exploiter de manière durable les océans, les mers et les ressources marines aux fins du développement durable* ».

⁴ Donnée de l'Organisation maritime internationale.

⁵ 25 % des émissions de CO₂ anthropiques sont séquestrées par les milieux marins et littoraux.

- le changement d'usage des terres et des mers, par la modification des habitats côtiers et marins, notamment par l'urbanisation, le tourisme et l'aquaculture qui peuvent entraîner une dégradation des écosystèmes ;
- la surexploitation des ressources naturelles, le prélèvement direct et le trafic illégal d'espèces : la surpêche⁶ réduit les populations d'espèces marines au-delà de ce que le milieu peut régénérer, menace leur survie et perturbe les chaînes alimentaires ;
- le changement climatique global, au travers de l'augmentation des températures océaniques, de l'acidification⁷ des océans et de la montée du niveau de la mer, qui affectent les écosystèmes marins, modifient l'aire de répartition des espèces animales et végétales marines et les forcent à migrer, accélèrent certains cycles végétatifs voire menacent la survie de certaines espèces (blanchiment des coraux) ;
- les pollutions des océans et des eaux douces, qui peuvent provenir des activités humaines maritimes et terrestres, contribuent à détruire ou modifier les écosystèmes marins, notamment les pollutions par des substances dangereuses (pesticides, métaux lourds, etc.), les pollutions émergentes (résidus médicamenteux, nanoparticules, ondes électromagnétiques, etc.), la pollution par les macrodéchets, notamment plastiques, et les microplastiques qui se retrouvent en mer et dans les organismes marins, et la pollution sonore (notamment par les transports maritimes) ;
- l'introduction d'espèces exotiques envahissantes (EEE) par le transport maritime, qui perturbent les écosystèmes locaux, entraînent une compétition avec les espèces natives et modifient les équilibres écologiques.

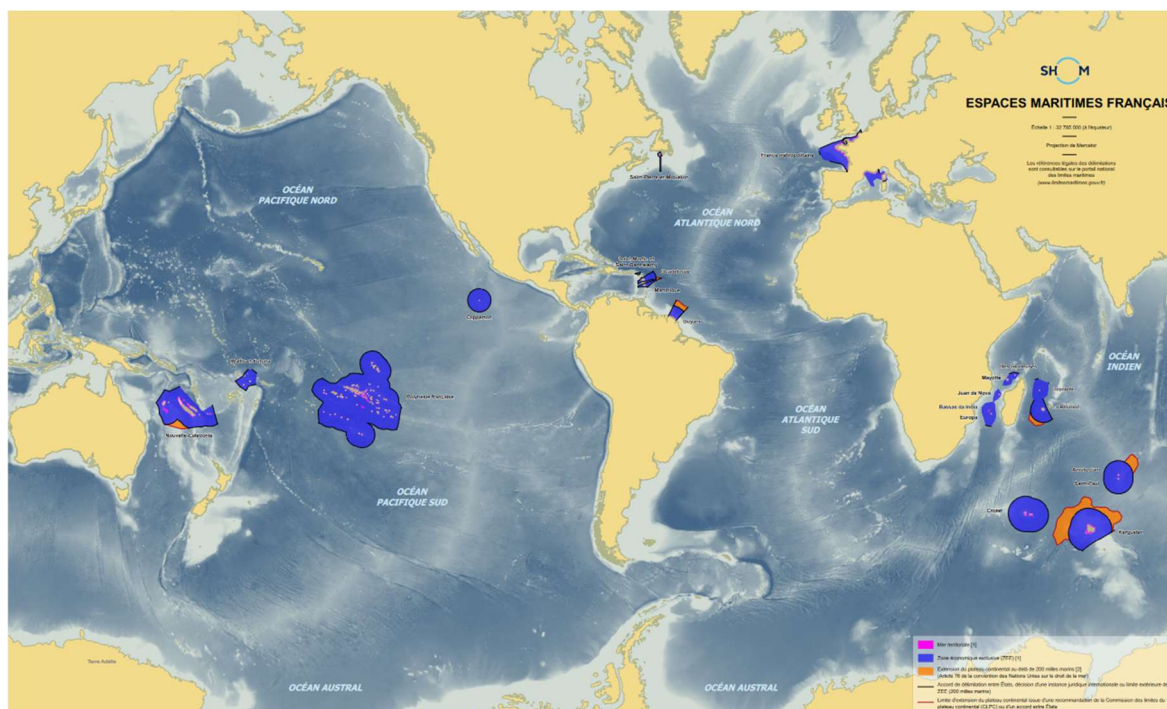
1.2. Le territoire maritime français dispose d'une biodiversité marine unique qui n'échappe pas à l'érosion graduelle constatée à l'échelle mondiale

La France possède l'un des plus vastes espaces maritimes de la planète (au deuxième rang mondial, derrière les États-Unis) avec plus de dix millions de km², soit 3 % de la surface totale des océans. Ces espaces bordent environ 18 000 km de côtes. Ils sont répartis dans les océans Pacifique, Indien, Atlantique et Austral, soit quatre des cinq océans de la planète (cf. figure 1).

⁶ Définie comme l'activité de pêche excessive et non durable. En 2015, 33 % des stocks de poissons marins ont été exploités à des niveaux biologiquement non durables, 60 % l'ont été au niveau maximum de pêche durable, et seulement 7 % à un niveau inférieur à celui estimé comme étant durable (données IPBES).

⁷ Depuis la fin des années 1980, 95 % des eaux océaniques de surface en haute mer ont vu leur acidité augmenter car les océans absorbent environ 30 % du dioxyde de carbone (CO₂) produit, ce qui réduit le pH de l'eau de mer.

Figure 1 : Carte des espaces maritimes français



Source : Service hydrographique et océanographique de la Marine (SHOM), données 2022.

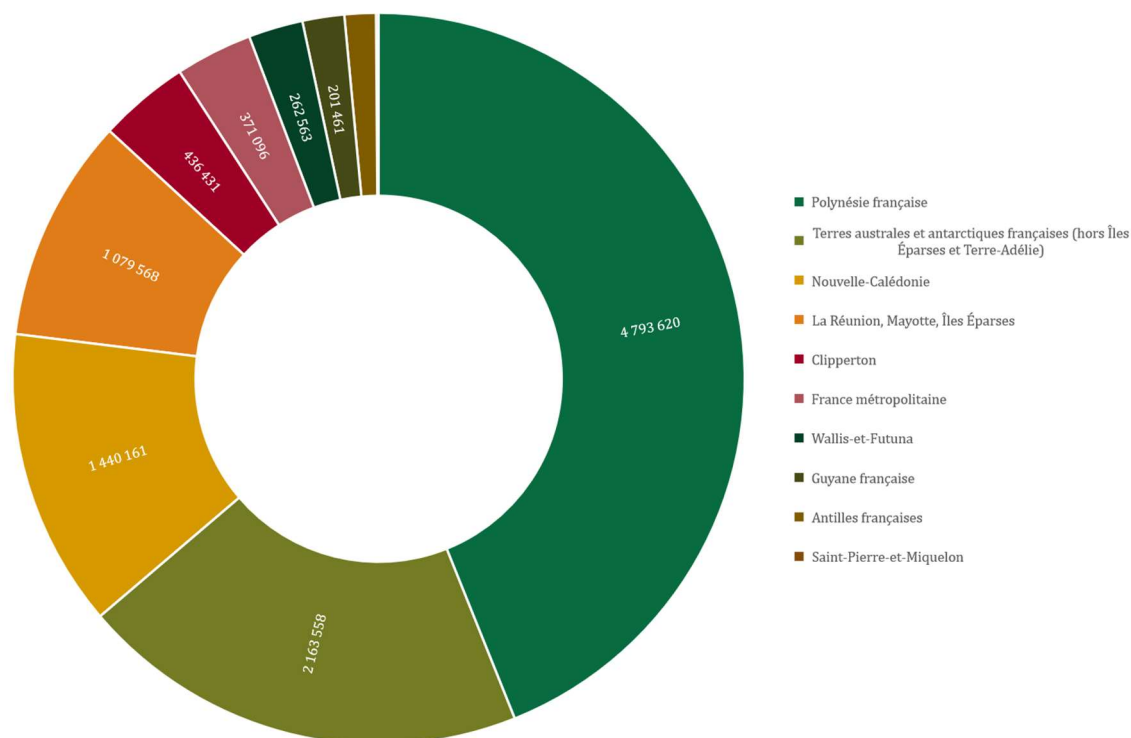
Les espaces maritimes ultramarins représentent près de 96 % du total (cf. graphique 1), dont 47 % pour la seule Polynésie. L'ensemble de ce patrimoine confère à la France une responsabilité singulière pour la gestion et la protection du milieu marin et littoral.

Les écosystèmes marins et littoraux français recèlent une biodiversité d'espèces particulièrement importante, dont 80 % est présente dans les territoires ultra-marins⁸ :

- l'espace maritime français abrite environ 50 000 espèces marines, soit 20 % des espèces marines répertoriées au niveau mondial, dont 998 sont exclusives (endémiques) ou quasi-exclusives (sub-endémiques) du territoire français (sixième place dans le monde) ;
- la France abrite la quatrième plus grande surface de récifs coralliens au monde ; elle est le seul pays à posséder des récifs coralliens dans trois océans, représentant 10 % des récifs frangeants et barrières et 20 % des atolls présents dans le monde ;
- le territoire français abrite 9 Mha d'espaces tropicaux, dont 88 000 ha de mangroves, écosystèmes présentant une biodiversité remarquable (3 000 espèces de poissons en dépendent) et offrant de nombreux services écosystémiques spécifiques (lutte contre l'érosion des côtes, premier puits de carbone devant la forêt tropicale).

⁸ Données de l'édition 2024 des *Chiffres clés de la mer et du littoral*, publiés par le service des données et études statistiques (SDES) du ministère de la transition écologique.

Graphique 1 : Superficie de l'espace maritime français par zone géographique



Source : Service hydrographique et océanographique de la Marine (SHOM), données 2023.

Comme la biodiversité marine mondiale, la biodiversité marine française est en déclin.

L'édition 2024 des « *Chiffres clés de la mer et du littoral* », publiés par le service des données et études statistiques (SDES) du ministère de la transition écologique illustrent cet effondrement. Ainsi, concernant la santé des écosystèmes, la situation est la suivante :

- seulement 5 % des espèces et 6 % des habitats marins et côtiers sont dans un état de conservation favorable ;
- 22 % des espèces et 53 % des habitats sont dans un état défavorable inadéquat ;
- 27 % des espèces et 35 % des habitats sont dans un état défavorable mauvais ;
- 46 % des espèces et 6 % des habitats sont dans un état inconnu (données 2013-2018).

En 2022, 32,5 % de l'espace maritime français était couvert par des aires marines protégées et 58 % des mangroves nationales faisait l'objet de mesures de protection (hors Polynésie française). Entre les années 90 et 2020, on observe 4 fois plus de mammifères marins échoués sur les côtes métropolitaines. 62 % des récifs coralliens inventoriés dans les Antilles françaises et l'océan Indien (hors îles éparses) sont dégradés en 2020.

Concernant l'état des eaux (côtières et de transition) et la pollution, les constats sont les suivants :

- 47 % des eaux littorales étaient en bon état ou en très bon état écologique en 2022⁹ : 10,5 % en très bon état, 36,3 % en bon état, 32,5 % en état moyen, 12,5 % en état médiocre, 5,8 % en mauvais état.

⁹ Rapportage à la Commission européenne en 2022

- 80 % des déchets en mer sont des plastiques qui se fragmentent. En 2021, on trouve 350 déchets pour 100 m de plage. Entre 2015 et 2020 en France métropolitaine, on recense 17 000 à 88 000 microplastiques flottants/km² et de 70 à 500 déchets dans les fonds marins/km².

1.3. Les activités humaines dans les secteurs de la pêche maritime et de l'aquaculture marine et du transport maritime ont des impacts dommageables pour les écosystèmes littoraux et marins, malgré des initiatives pour les limiter

1.3.1. Les activités des secteurs de la pêche maritime et de l'aquaculture marine ont des impacts dommageables sur la biodiversité à l'échelle mondiale

Dans son rapport d'évaluation mondiale de la biodiversité et des services écosystémiques, publié en 2019, l'IPBES considère qu'au niveau mondial :

- la pêche est l'activité ayant eu l'impact le plus important sur la biodiversité des écosystèmes marins au cours des 50 dernières années ;
- le changement dans les utilisations de la mer et des terres côtières est le deuxième facteur le plus important en termes d'impact sur la biodiversité des océans, notamment du fait de l'aquaculture et de la pêche au chalut de fond.

Au niveau mondial, la proportion des stocks marins exploités à un niveau biologiquement viable est descendue à 62,3 % en 2021, perdant 2,3 points par rapport à 2019 selon l'Organisation des nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO). La surexploitation des stocks de poissons s'accroît, notamment dans les pays en développement, et les bons résultats obtenus par certains pays n'ont pas suffi à renverser la tendance mondiale : dans les zones où la gestion de la pêche est inefficace ou inexistante, les stocks de poissons sont en mauvais état. L'exploitation intensive favorise en outre la capture accidentelle de certaines espèces, comme les dauphins, les requins, les raies et les oiseaux. Par ailleurs, dans les opérations de pêche, en fonction des pratiques, il arrive que des captures appelées « *prises accessoires* » ne correspondent pas aux espèces et tailles des organismes ciblés.

D'autres facteurs significatifs de détérioration des milieux marins sont les conséquences directes ou indirectes des activités humaines, comme la pollution due au transport longue distance de personnes et de marchandises, la perturbation des écosystèmes par l'aquaculture ou encore l'acidification des océans due à l'augmentation des niveaux de dioxyde de carbone.

La biodiversité marine est également victime de la destruction des habitats (raclage des fonds), dans le cadre des activités de pêche, des collisions avec les bateaux (transport, nautisme et pêche), de la pêche illicite et de la pêche amateur.

La pêche illicite, non déclarée et non réglementée (« *pêche INN* ») représenterait une part importante des captures : au moins 15 % au niveau mondial¹⁰.

¹⁰ <https://www.mer.gouv.fr/lutte-contre-la-peche-illegale-non-declaree-et-non-reglementee-inn>

1.3.2. La politique commune de la pêche au niveau européen, ainsi que des initiatives au niveau national, ont permis de renforcer la durabilité de l'exploitation des stocks halieutiques sans la garantir entièrement

1.3.2.1. Au niveau européen

La politique commune de la pêche (PCP) est « *un ensemble de règles visant la préservation des ressources biologiques de la mer, ainsi que la gestion et le contrôle des pêcheries européennes à l'intérieur et à l'extérieur des eaux de l'Union européenne (UE)* ». Le traité de fonctionnement de l'UE (TFUE) octroie à l'UE une compétence exclusive en matière de préservation des ressources biologiques de la mer dans le cadre de la PCP (article 3).

La PCP poursuit cinq objectifs définis par l'article 39 du TFUE :

- accroître la productivité de la pêche ;
- assurer un niveau de vie équitable aux personnes travaillant dans ce secteur ;
- stabiliser les marchés par le biais d'une organisation commune des marchés (OCM) ;
- garantir la sécurité des approvisionnements ;
- assurer des prix raisonnables dans les livraisons aux consommateurs.

La PCP revêt une importance majeure pour l'Union européenne, dans la mesure où cette dernière est le troisième producteur mondial de pêche et d'aquaculture, le premier importateur de produits de la mer et que 20 des 27 États membres ont un accès maritime. Elle est guidée par trois principes :

- durabilité environnementale, sociale et économique de l'activité de pêche ;
- coopération régionale efficace ;
- prise de décision basée sur les éléments scientifiques.

Axe majeur de la PCP, la question de la durabilité est devenue centrale face à la raréfaction des ressources halieutiques. Cet impératif, évoqué dès 1983, a été pris en compte dans les réformes de la PCP de 2003 et 2013¹¹, afin que les captures ne nuisent pas à la reproduction des espèces. S'inspirant du cadre défini par les Nations Unies, l'UE a fixé des totaux admissibles de capture (TAC). Chaque année, des quotas sont déterminés par espèce et par secteur de pêche sur la base d'avis scientifiques sur l'état de la ressource et répartis ensuite entre les États membres selon un principe de stabilité relative, qui tient compte du niveau historique d'exploitation de chacun d'eux. Pour les stocks dont la conservation est menacée, l'UE adopte des plans pluriannuels, définissant des taux de mortalité à ne pas dépasser et limitent l'évolution future des TAC.

La dernière évolution de la PCP est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2014, avec pour objectifs de :

- ramener les stocks de poissons à des niveaux permettant une exploitation maximale durable, en tenant compte du « *rendement maximal durable* » (RMD)¹² pour ne pas capturer un volume de poissons plus important que ce qu'un stock peut reproduire pendant une année donnée - l'objectif poursuivi étant que les stocks reviennent, à l'horizon 2020, à des niveaux supérieurs au RMD et s'y maintiennent ;

¹¹ Règlement n°1380/2013 du 11 décembre 2013 relatif à la politique commune de pêche et règlement n° 1379/2013 du 11 décembre 2013 portant organisation commune des marchés dans le secteur des produits de la pêche et de l'aquaculture.

¹² Défini comme « *le rendement théorique d'équilibre le plus élevé pouvant être prélevé de manière continue en moyenne dans un stock, dans les conditions environnementales existantes moyennes sans affecter sensiblement le processus de reproduction* ».

- mettre fin aux pratiques de pêche génératrices de gaspillage, notamment *via* l'obligation, pour les pêcheurs, de débarquer toutes les prises réalisées au cours d'une sortie de pêche (au lieu de rejeter en mer des poissons non désirés), afin de préserver la ressource tout en maintenant une activité économique viable, et l'instauration de sanctions à l'encontre des flottes surdimensionnées ;
- créer de nouvelles possibilités de croissance et d'emploi dans les régions côtières.

La réforme favorise aussi une plus grande autonomie des États et des régions dans la gestion des objectifs communs fixés par la PCP. La Commission européenne a publié en 2023 une communication intitulée « *La politique commune de la pêche aujourd'hui et demain* ». Ce document, qui évalue les résultats de la PCP depuis 2013 ainsi que son fonctionnement actuel, ne conclut pas à la nécessité de la réviser.

Il souligne toutefois des points d'amélioration de la PCP, notamment des mesures dont la mise en œuvre doit être renforcée et pour lesquelles des évaluations supplémentaires sont nécessaires :

- l'obligation de débarquement et ses coûts et avantages pour la société et les pêcheurs ;
- la contribution à la mise en œuvre de la législation environnementale et du système de gouvernance associé ;
- l'amélioration de la base de connaissances et le renforcement de l'approche écosystémique, en tenant compte à la fois des objectifs socio-économiques et environnementaux ;
- l'avenir de la profession et le renouvellement générationnel ;
- l'exploitation des opportunités de recherche et de financement de l'UE ;
- l'attribution des quotas au niveau national et la transparence du processus ;
- le cadre de la capacité de la flotte et sa pertinence pour les investissements structurels à bord, y compris en soutien à la transition énergétique du secteur ;
- l'amélioration du développement des indicateurs sociaux afin d'augmenter la robustesse des rapports socio-économiques utilisés dans la préparation des mesures de gestion et de conservation des pêcheries.

La Commission européenne propose d'ouvrir une nouvelle phase de discussion et de coopération avec les parties prenantes du secteur de la pêche, qui doit aboutir à un « *Pacte pour la pêche et les océans* ».

La pêche de loisirs est par ailleurs progressivement intégrée à la PCP : depuis 2019¹³, la Commission peut étendre par décision certaines mesures dites « *techniques* », destinées à protéger les ressources halieutiques et les écosystèmes marins, aux activités de pêche récréative. Aucune décision en ce sens n'a toutefois été prise par la Commission à la date de rédaction du présent rapport.

Par ailleurs, **dans le cadre de la lutte contre le dérèglement climatique, la Commission européenne prévoit la mise en œuvre d'un paquet de mesures pour accélérer la transition énergétique du secteur de la pêche**¹⁴. L'objectif de ces mesures est de réduire l'impact socio-économique des prix de l'énergie, notamment sur le secteur de la pêche, secteur qui dépend fortement des énergies fossiles.

¹³ Règlement (UE) 2019/1241 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 relatif à la conservation des ressources halieutiques et à la protection des écosystèmes marins par des mesures techniques.

¹⁴ Communication de la Commission, *On the Energy Transition of the EU Fisheries and Aquaculture sector*, 21 février 2023.

En 2022, les prix du diesel marin ont plus que doublé par rapport à 2021, ce qui a entraîné une augmentation de la part des coûts énergétiques de 13 % des revenus en 2020 à environ 35 % en 2022. Dans le cadre du plan de résilience pour accompagner les secteurs particulièrement affectés par l'augmentation du coût de l'énergie et des matières premières, des mesures spécifiques ont été accordées au secteur de la pêche. L'aide aux entreprises de pêche a consisté en une remise de 35 centimes par litre de carburant acheté du 17 mars au 31 juillet 2022, incluant la remise générale à la pompe du 1^{er} avril au 31 juillet 2022. Cette aide a été versée dans la limite du plafond *de minimis*, lequel a été revalorisé de 35 000€ pour cette seule année pour les entreprises de pêche et d'aquaculture pour atteindre 65 000 € pour l'année 2022¹⁵.

1.3.2.2. Au niveau national

La France a élaboré différents plans et documents de programmation en complément de la PCP, dans l'objectif d'amoindrir les impacts des activités humaines sur le milieu marin et ses ressources.

Un des objectifs de la Stratégie nationale biodiversité 2030 (SNB 2030) est que 10 % du territoire national (maritime compris) soit placé sous statut de protection forte¹⁶ d'ici 2030. Cette dernière dénomination, en autorisant sous certaines conditions le maintien d'activités extractives, s'écarte de la notion de protection « *stricte* » définie par la Commission européenne, qui s'est fixé comme objectif l'atteinte de 30 % d'aires marines protégées (AMP) d'ici 2030, dont au moins un tiers (10%) sous protection stricte. Les activités extractives, telles que la pêche, ne sont en particulier pas compatibles avec le niveau de protection attendu au sein des zones de protection stricte (cf. encadré 1).

Fin 2021, 32,5 % des eaux françaises étaient couvertes par au moins une AMP¹⁷, dépassant l'objectif de 30 % des espaces maritimes et terrestres français en aires protégées. En 2024, l'extension de plusieurs réserves naturelles nationales a augmenté la surface de territoire protégé : réserve des Sept-Îles (qui a notamment permis d'ajouter 19 420 ha sous protection forte), réserve du Venec (287 ha sous protection forte) et celle de la Mer de Corail.

En s'appuyant sur la connaissance et l'innovation, la stratégie nationale pour la mer et le littoral 2024-2030 (SNML) promeut les mesures portées par la SNB 2030.

La France s'est également engagée dans la protection de la biodiversité marine en haute mer, grâce à l'adoption en novembre 2024 de **la loi autorisant la ratification du traité sur la conservation et l'utilisation durable de la biodiversité marine des zones ne relevant pas de la juridiction nationale en haute mer** (connu sous le sigle anglais BBNJ, *Marine Biodiversity of Areas Beyond National Jurisdiction*). Dans la perspective de la Conférence des Nations unies de 2025 à Nice, la France se mobilise au niveau diplomatique pour l'entrée en vigueur en 2025 de cet accord.

¹⁵ Point 42 de la communication de la Commission intitulée « *Encadrement temporaire de crise pour les mesures d'aide d'État visant à soutenir l'économie à la suite de l'agression de la Russie contre l'Ukraine* ».

¹⁶ Au sens du décret n° 2022-527 du 12 avril 2022 définissant la notion de protection forte et les modalités de la mise en œuvre de cette protection forte : « *Est reconnue comme zone de protection forte une zone géographique dans laquelle les pressions engendrées par les activités humaines susceptibles de compromettre la conservation des enjeux écologiques sont absentes, évitées, supprimées ou fortement limitées, et ce de manière pérenne, grâce à la mise en œuvre d'une protection foncière ou d'une réglementation adaptée, associée à un contrôle effectif des activités concernées.* »

¹⁷ Rapport *Les zones de protection forte en mer - État des lieux et recommandations* du Comité français de l'UICN, publié en septembre 2021.

Encadré 1 : État des lieux de l'interdiction du chalutage de fond dans les zones maritimes protégées

En 2020, la Commission européenne¹⁸ s'est fixé l'objectif de protéger 30 %¹⁹ de la superficie marine de l'UE dans le cadre de sa stratégie biodiversité, dont une protection « *stricte* » pour un tiers de ces eaux (soit 10% des mers de l'UE), d'ici à 2030.

Pour accompagner l'atteinte de ces objectifs, la Commission européenne a dévoilé un train de mesures pour rendre le secteur de la pêche plus durable et plus résilient le 21 février 2023.

Parmi celles-ci, son « *plan d'action* » pour protéger et restaurer les écosystèmes marins et sa mesure phare interdisant progressivement, d'ici à 2030, la pêche utilisant le chalutage de fond (chaluts, dragues, filets maillants...) dans les zones maritimes protégées, pratique que l'UE considère comme l'une des activités les plus dommageables pour les fonds marins et qu'elle a déjà interdite depuis 2016 au-dessous de 800 mètres.

En 2023, les pêcheurs concernés ont fait connaître leur opposition à cette mesure. Pour « *l'Alliance européenne pour la pêche de fonds* », elle mettrait « *en danger 7 000 navires* » correspondant à « *25 % des volumes débarqués dans l'UE et à 38 % des revenus totaux de la flotte européenne* ».

Le changement de Commission et de commissaire en 2024 a laissé en suspens le sujet jusqu'à ce jour.

Source : Mission.

Le plan d'action pour une pêche durable de mars 2022 s'articule autour de trois axes :

- la science au service de la pêche durable ;
- la modernisation de la filière et le renforcement de sa compétitivité ;
- la valorisation du métier de marin pêcheur et le renforcement de son attractivité. Il comprend dix actions phares et quatre recommandations, avec des mesures nationales et européennes.

Le Plan aquaculture d'avenir 2021-2027 s'inscrit dans les nouvelles lignes directrices de la Commission européenne pour le développement de l'aquaculture, prévus par l'article 34 du règlement relatif à la politique commune des pêches. La nouvelle stratégie 2021-2027 vise à développer l'aquaculture française, en maintenant un haut niveau de performance économique et environnementale des filières.

Chaque année, selon les scientifiques du Conseil international pour l'exploration de la mer (CIEM), entre 4 000 et 9 000 dauphins sont accidentellement capturés par des navires, et meurent dans les filets de pêche, au fond de l'eau ou s'échouent sur le rivage. Afin de réduire le taux de mortalité et les prises dites « *accessoires* » qui affectent tout particulièrement le marsouin dans la mer Baltique et la mer Noire, le dauphin dans le golfe de Gascogne, le requin-ange, le poisson-guitare, le grand requin blanc, le phoque moine de Méditerranée ou encore les tortues marines, diverses solutions sont testées ou en développement, telles que les *pingers* (dispositifs sonores d'effarouchement des

¹⁸ Communication de la Commission européenne au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des Régions du 20 mai 2020 : *Stratégie de l'UE en faveur de la biodiversité à l'horizon 2030 – Ramener la nature dans nos vies*

¹⁹ 11% de la superficie marine de l'UE était protégée en 2020

cétacés) ou des dispositifs d'évasion du filet, qui sont des systèmes adaptables à certains chaluts permettant à certaines espèces prisonnières du filet (cétacés ou tortues marines) de s'en échapper. Des mesures plus radicales peuvent également être décidées comme l'interdiction de pêche. En 2024, le **Plan d'action national pour réduire les captures accidentelles de petits cétacés** dans le golfe de Gascogne a été mis en œuvre avec un volet d'expérimentation pour évaluer et améliorer l'efficacité des dispositifs techniques de réduction des captures accidentelles. Une fermeture de 30 jours pour tous les navires de pêche de plus de huit mètres y compris étrangers, dans le golfe de Gascogne, début 2024 pendant le mois de reproduction des dauphins, a permis de réduire de 76 % les captures mortelles de dauphins par rapport aux hivers précédents. L'action a été reconduite en février 2025. Des mesures alternatives à la fermeture continuent d'être expérimentées pour allier protection de la biodiversité et maintien de la pêche.

1.3.3. Les activités de pêche maritime et d'aquaculture marine connaissent une contraction depuis quinze ans

Pour déterminer le caractère dommageable ou non des dépenses publiques en faveur des secteurs de la pêche maritime et de l'aquaculture, la mission s'est par ailleurs appuyée sur les données rassemblées par le Comité scientifique, technique et économique des pêches (CSTEP - cf. encadré 2).

D'après ces données, la pêche maritime représentait un chiffre d'affaires de 1,4 Md€ en 2022, mobilisait près de 7 500 équivalents temps-plein et comptait alors une flotte de pêche de 5 230 navires actifs (cf.

tableau 1).

Encadré 2 : La base de données du Comité scientifique, technique et économique des pêches (CSTEP)

Le Comité scientifique, technique et économique des pêches (CSTEP) élabore chaque année une base de données détaillée pour son rapport économique annuel sur la flotte de pêche de l'Union européenne. Cette base est constituée à partir des déclarations des États membres, qui fournissent des informations selon des critères harmonisés définis par la Commission européenne.

Les données sont agrégées par flottille, définie comme un ensemble de navires partageant les mêmes caractéristiques en termes de :

- pays d'origine ;
- zone d'opération ;
- classe de taille ;
- technique de pêche principale.

Les flottilles sont classées selon treize techniques de pêche principales, basées sur l'engin ou la combinaison d'engins de pêche dominants²⁰. Les variables collectées incluent des données transversales (effort de pêche, débarquements, capacité) et socio-économiques (emplois, capital, revenus, dépenses).

Les données relatives aux flottilles de moins de dix navires sont agrégées avec les données d'autres flottilles pour des raisons de confidentialité.

²⁰ Fileyeurs dérivants et/ou fixes, dragueurs, chalutiers démersaux et/ou senneurs démersaux, navires utilisant des casiers et/ou des pièges, navires utilisant des lignes et des hameçons, navires utilisant des engins actifs polyvalents, navires utilisant des engins passifs polyvalents, navires utilisant des engins actifs et passifs, senneurs, chalutiers à perche, chalutiers pélagiques, navires utilisant d'autres engins actifs, navires utilisant d'autres engins passifs.

Source : Mission.

Ces données permettent de préciser certaines caractéristiques de la flotte française pour l'année 2022, en distinguant les navires selon leur taille :

- **si les navires de taille inférieure à 12m (navire <12m) composent la majorité (84 %) de la flotte française de navires actifs**, ils ne représentent que 45 % des emplois (comptés en équivalents temps-plein), 31 % de la valeur des débarquements et 16 % de la consommation d'énergie ;
- les navires d'une longueur comprise entre 12 et 24 m (navires 12-24m) et ceux d'une longueur supérieure à 24 m (navires >24m) représentent respectivement 12 % et 4 % de la flotte en nombre de navires, mais un nombre plus important d'ETP (respectivement 28 % et 27 %) ;
- les navires d'une longueur supérieure à 24 m sont surreprésentés en termes de proportion concernant la valeur brute des débarquements (38 % du total) et la consommation d'énergie (49 %), de même que les navires 12-24 m dans une moindre mesure (respectivement 31 % et 34 %) ;
- concernant les caractéristiques socio-économiques, un navire côtier compte en moyenne 0,8 ETP, contre 3,2 ETP pour un navire hauturier et 10,5 ETP pour un navire industriel, et la valeur brute de son débarquement annuel est en moyenne de 10 k€ (contre respectivement 690 k€ et 2,7 M€ pour les navires hauturiers et industriels) ;
- en termes de productivité rapportée à la consommation énergétique, moins le navire est long, plus la valeur produite est importante - la valeur de débarquement moyenne pour un navire <12m est en effet de 8,5 €/L, contre 4,1 €/L pour un navire 12-24m et 3,5 €/L pour un navire >24m .

Tableau 1 : Caractéristiques de la flotte française de pêche (navires actifs) en 2022

Taille du navire	Nombre de navires	ETP	Valeur brute des débarquements (M€)	Consommation d'énergie (millions de litre)
<12 m	4 399	3 374	438	51
12 – 24 m	635	2 061	436	107
> 24 m	196	2 057	532	154
Total	5 230	7 492	1 406	312

Source : Mission, à partir de la base de données du CSTEP sur les données de pêches européennes par flottille.

Le secteur de la pêche maritime fait face à une diminution de sa flotte et des emplois directs de marins pêcheurs, depuis plusieurs années : -24 % pour les navires par rapport à 2000, - 5 % pour les emplois par rapport à 2011.

L'aquaculture marine regroupe les secteurs de la conchyliculture, la pisciculture marine, la culture de macro-algues et l'élevage des crustacés en eau de mer. En 2021, ces activités

comptent, au niveau national, près de 2 400 entreprises et 19 000 emplois environ²¹, principalement au sein de la filière conchyliculture. Cette dernière regroupe en effet 2 294 entreprises, 18 300 emplois et représente 96 % de la totalité des ventes aquacoles marines. Au total, la production aquacole marine génère un chiffre d'affaires de 617 M€.

A l'exception de quelques catégories de productions (algues et spirulines, caviar), les ventes de produits issus de l'aquaculture marine connaissent une baisse de volume depuis 2008²² :

- - 22 % pour les huîtres entre 2008 et 2022, - 26 % pour les moules et - 14 % pour les autres coquillages et crustacés ;
- - 12 % pour les salmonidés (chair) et - 26 % pour les œufs de saumons ;
- - 22 % pour les poissons élevés en mer.

1.4. Les données disponibles ne suffisent pas toujours pour répondre de façon pertinente aux questions qui se posent

L'acquisition de données concernant les captures et la gestion des stocks halieutiques reste un pilier majeur de la lutte contre la surexploitation. Si l'étendue des captures est inconnue ou mal comptabilisée, les stocks ne peuvent être gérés de manière durable.

La production vendue dans les criées, même si elle ne renseigne pas sur la quantité de poissons et de fruits de mer prélevée sur la ressource, informe sur les espèces les plus vendues, les ports les plus productifs et les métiers les plus productifs. Elle fait l'objet d'obligations déclaratives, encadrées par :

- le règlement (CE) n°1224/2009 du 20 novembre 2009, qui établit un régime communautaire de contrôle afin d'assurer le respect des règles de la politique commune de la pêche ;
- le règlement (UE) 2017/1004 du 17 mai 2017, qui établit un cadre de l'Union européenne pour la collecte, la gestion et l'utilisation des données dans le secteur de la pêche ;
- l'arrêté du 18 mars 2015 relatif aux obligations déclaratives en matière de pêche maritime.

Si ces données font l'objet de déclaration et de suivi aux niveaux national et européen, elles ne traduisent toutefois pas de manière exhaustive l'impact de la pêche maritime sur la ressource. La quantité de poissons et de fruits de mer pêchée par les pêcheurs français n'est pas précisément connue car certains prélèvements sur la ressource ne font pas l'objet d'évaluations régulières et précises, notamment :

- les animaux pêchés n'ayant pas atteint la taille requise et qui sont rejetés à la mer, morts - cette production ne se retrouve pas sur le marché mais il y a quand même eu prélèvement sur la ressource ;
- la quantité consommée par le pêcheur et sa famille. La production de la pêche maritime de loisir ou la « *godaille* » du marin pêcheur ne font l'objet d'aucune déclaration ;

²¹ Données issues de l'édition 2024 des *Chiffres clés de la mer et du littoral*, publiés par le service des données et études statistiques (SDES) du ministère de la transition écologique.

²² Chiffres issus de l'enquête *Aquaculture 2022*, publiée en mars 2024 par le service de statistique, d'évaluation et de prospective (Agreste) du ministère de l'Agriculture et de la Souveraineté alimentaire.

- le produit de la pêche directement vendu au consommateur ou à la restauration en dehors du marché ;
- le produit de la pêche de loisir.

Pour pouvoir évaluer finement l'impact direct sur la biodiversité des soutiens publics au secteur de la pêche maritime, il faudrait, navire par navire, disposer de données relatives aux soutiens publics directement reçus, aux pratiques de pêche, à l'état de la biodiversité marine sur les lieux de pêche, ceci sur suffisamment longue période et pouvoir les croiser pour mettre en évidence d'éventuels liens de causalité, ce qui n'est pas possible à ce jour.

La base CSTEP permet, avec les limites précisées à l'encadré 2, d'obtenir des données socio-économiques sur les navires de pêche selon le type d'engins de pêche utilisé, telles que la consommation de carburant et le nombre d'ETP (cf. tableau 2).

En 2022, la flotte de pêche française²³ était composée de :

- 1 312 navires déclarant opérer des engins de pêche actifs, aussi dits « *arts trainants* », dont l'impact sur la biodiversité est plus important, représentant 82 % de la consommation d'énergie totale et 48 % des ETP ;
- 3 805 navires déclarant opérer des engins de pêche passifs, aussi dits « *arts dormants* », représentant 17 % de la consommation d'énergie totale et 50 % des ETP ;
- 110 navires déclarant opérer des engins de pêche actifs et passifs.

Tableau 2 : Composition de la flotte française de pêche en 2022 par type d'engins de pêche

Types d'engin de pêche	Nombre de navires	Consommation d'énergie (millions de litres)	ETP
Engins actifs	1 312	257	3 600
<i>Chalutiers démersaux et/ou senneurs démersaux</i>	560	156	1 900
<i>Senneurs</i>	102	69	806
<i>Dragueurs</i>	284	12	390
<i>Chalutiers pélagiques</i>	30	11	202
<i>Navires utilisant des engins actifs polyvalents</i>	133	8	247
<i>Navires utilisant d'autres engins actifs</i>	203	1	55
Engins passifs	3 805	53	3 767
<i>Fileyeurs dérivants et/ou fixes</i>	1 358	25	1 673
<i>Navires utilisant des lignes et des hameçons</i>	882	14	994
<i>Navires utilisant des casiers et/ou des pièges</i>	776	8	577
<i>Navires utilisant des engins passifs polyvalents</i>	608	5	480

²³ Hors navires inactifs et chalutiers à perche (trois navires) pour lesquels les données de consommation et d'emplois ne sont pas disponibles.

Types d'engin de pêche	Nombre de navires	Consommation d'énergie (millions de litres)	ETP
Navires utilisant d'autres engins passifs	181	0	44
Navires utilisant des engins actifs et passifs	110	3	125

Source : Mission, à partir de la base de données du CSTEP sur les données de pêches européennes par flottille.

Pour alimenter sa réflexion sur la durabilité des activités de pêche, la mission a envisagé de s'appuyer sur les deux principaux labels existants pour la pêche durable : les labels « *pêche durable* » et « *MSC* » (cf. encadré 3). Comme rapporté par l'Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer (IFREMER), dans un rapport en date de février 2024²⁴, la pêche française est toutefois en retard sur les pays anglo-saxons ou nordiques en matière de certification d'écolabels.

Encadré 3 : Présentation des labels « *pêche durable* » et « *MSC* »

Le label Pêche durable

L'écolabel « *pêche durable* » est un écolabel public français créé en 2017. Cet écolabel répond aux engagements du Grenelle de l'environnement et du Grenelle de la mer. Il certifie que les produits de la pêche répondent à des exigences environnementales, économiques et sociales. Ce label couvre l'ensemble de la filière, de l'activité de pêche à la commercialisation, en passant par la transformation.

Pour être certifiées, les pêcheries doivent respecter quatre exigences du référentiel de l'écolabel, vérifiées par un audit de certification :

- l'écosystème : garantir que l'activité de pêche n'impacte pas de manière significative l'écosystème, c'est-à-dire non seulement la ressource ciblée mais également les espèces non-ciblées et l'habitat dans lequel la pêcherie évolue ;
- l'environnement : garantir que l'activité de pêche a un impact limité sur l'environnement (réduire l'usage d'énergie fossile, améliorer la gestion des déchets et la prévention des pollutions) ;
- le social : assurer un niveau satisfaisant de conditions de vie et de travail à bord des navires pour les équipages. Les critères portent notamment sur la sécurité et la formation des équipages ;
- la qualité : garantir un niveau élevé de fraîcheur des produits écolabellisés.

Dans les faits, cette certification est encore assez peu utilisée selon l'IFREMER²⁵.

Le label MSC

Organisation internationale à but non lucratif, le *Marine Stewardship Council* (MSC) délivre un label garantissant que les produits de la mer proviennent de pêcheries certifiées conformes à un référentiel de pêche durable. Ce référentiel repose sur trois principes : la durabilité des stocks de poissons, la minimisation de l'impact environnemental et une gestion efficace des pêcheries.

Certification internationale, elle est la plus répandue en matière de pêche durable et responsable, mais elle est depuis plusieurs années fortement décriée par plusieurs organisations non

²⁴ Comment vont les poissons en France en 2020 ? - février 2024, IFREMER.

²⁵ Pêche : les labels sont-ils satisfaisants ? - 11 février 2021.

gouvernementales (ONG) car elle ne prend pas en compte les méthodes de pêche, dont certaines peuvent pourtant avoir un fort impact sur la biodiversité.

Les produits MSC peuvent provenir de gros armateurs employant des techniques présentant un impact défavorable pour l'environnement marin, comme la pêche au chalut de fond par exemple. Selon l'ONG Bloom, la pêche industrielle à fort impact représenterait 83 % des volumes certifiés par le MSC entre 2009 et 2017, et le tiers des volumes certifiés MSC proviendrait du chalutage de fond.

Source : Mission.

2. LA MISSION A RECENSE 349,1 M€ DE SOUTIENS PUBLICS EN FAVEUR DES SECTEURS DE LA PECHE MARITIME ET DE L'AQUACULTURE MARINE, SANS VISIBILITE SUR LES FINANCEMENTS APPORTES PAR LES COLLECTIVITES

La mission a procédé au recensement des différents financements et soutiens publics aux secteurs de la pêche maritime et de l'aquaculture marine, en distinguant :

- les financements européens ;
- les dépenses budgétaires ;
- les dépenses fiscales, sociales et assimilées ;
- les dépenses des opérateurs publics ;
- les dépenses des collectivités locales.

2.1. Les financements européens, via le FEAMPA, représentent un montant moyen de 81 M€ par an pour les filières maritimes, principalement en soutien des secteurs de la pêche et de l'aquaculture

Le fonds européen pour les affaires maritimes, la pêche et l'aquaculture (FEAMPA) est le principal outil de financement issu du budget de l'Union européenne (UE) visant à soutenir la politique commune de la pêche (PCP), la politique marine de l'UE et les engagements internationaux de l'UE dans le domaine de la gouvernance des océans. Son budget et ses priorités pour la période comprise entre le 1^{er} janvier 2021 et le 31 décembre 2027²⁶ sont fixées par le règlement (UE) 2021/1139 du Parlement européen et du Conseil du 7 juillet 2021 instituant le Fonds européen pour les affaires maritimes, la pêche et l'aquaculture et modifiant le règlement (UE) 2017/1004 (règlement FEAMPA).

Le FEAMPA est structuré autour de quatre priorités, déclinées en dix objectifs dits « *spécifiques* » et définis dans le règlement FEAMPA. Les priorités précisent les règles d'éligibilité des opérations qu'il est possible de financer par l'intermédiaire du FEAMPA (cf. tableau 3) :

- favoriser une pêche durable et la restauration et la conservation de ressources biologiques aquatiques, au travers des six objectifs spécifiques :

²⁶ Correspondante à la durée du cadre financier pluriannuel (CFP 2021-2027) fixé par le règlement (UE, Euratom) 2020/2093 du Conseil.

- renforcer les activités de pêche durables sur le plan économique, social et environnemental²⁷ ;
 - améliorer l'efficacité énergétique et réduire les émissions de CO₂ en remplaçant les moteurs des navires de pêche, sous certaines conditions²⁸ ;
 - promouvoir l'adaptation de la capacité de pêche aux possibilités de pêche en cas d'arrêt définitif des activités de pêche et contribuer à un niveau de vie équitable en cas d'arrêt temporaire des activités de pêche ;
 - favoriser le contrôle et l'application efficaces de la réglementation relative à la pêche illicite, non déclarée et non réglementée, ainsi que la fiabilité des données aux fins d'une prise de décision fondée sur la connaissance ;
 - promouvoir des conditions équitables pour les produits de la pêche et de l'aquaculture provenant des régions ultrapériphériques ;
 - contribuer à la protection et la restauration de la biodiversité et des écosystèmes aquatiques ;
- encourager les activités aquacoles durables ainsi que la transformation et la commercialisation des produits de la pêche et de l'aquaculture, et contribuer ainsi à la sécurité alimentaire de l'Union, au travers de deux objectifs spécifiques :
 - la promotion des activités aquacoles durables, en renforçant la compétitivité de la production aquacole tout en veillant à ce que ces activités soient durables à long terme sur le plan environnemental ;
 - la promotion de la commercialisation, de la qualité et de la valeur ajoutée des produits de la pêche et de l'aquaculture, ainsi que la transformation de ces produits ;
 - permettre une économie bleue durable dans les zones côtières, insulaires et intérieures et favoriser le développement des communautés de la pêche et de l'aquaculture, associé à un objectif spécifique à la dénomination identique ;
 - renforcer la gouvernance internationale des océans et faire en sorte que les mers et les océans soient sûrs, sécurisés, propres et gérés de manière durable :
 - le renforcement de la gestion durable des mers et des océans par la promotion des connaissances du milieu marin, de la surveillance maritime ou de la coopération entre les garde-côtes.

²⁷ Objectif qui consiste à financer d'une part des augmentations de capacités de pêche via les actions financées au titre des articles 17 « *première acquisition d'un navire de pêche* » et 19 « *augmentation du tonnage brut d'un navire de pêche pour améliorer la sécurité, les conditions de travail ou l'efficacité énergétique* », d'autre part d'autres actions de modernisation, adaptation ou diversification des activités de pêche, ainsi que certaines actions de formation, d'investissements dans des infrastructures portuaires et des activités de recherche et innovation.

²⁸ Article 18 du règlement FEAMPA : uniquement pour les navires ne dépassant pas 24 m, appartenant à un segment de flotter pour lequel le dernier rapport sur la capacité de pêche prévu dans le cadre de la PCP fait état d'un équilibre avec les possibilités de pêche, avec une baisse de la puissance pour les navires de petite pêche côtière ou une baisse de 20 % des émissions de CO₂ pour les autres types de navires.

Tableau 3 : Les priorités du FEAMPA

Priorité	Objectif spécifique	Secteurs	Financements
Priorité 1 : favoriser une pêche durable et la conservation des ressources biologiques aquatiques	1.1.1. Renforcer les activités de pêche durables sur le plan économique, social et environnemental. Toutes les opérations, sauf celles bénéficiant d'un soutien au titre des articles 17 et 19	Pêche	Soutien à l'activité
	1.1.2. Renforcer les activités de pêche durables sur le plan économique, social et environnemental. Opérations bénéficiant d'un soutien au titre des articles 17 et 19	Pêche	Équipement
	1.2. Améliorer l'efficacité énergétique et réduire les émissions de CO2 en remplaçant ou en modernisant les moteurs des navires de pêche	Pêche	Équipement
	1.3. Promouvoir l'adaptation de la capacité de pêche aux possibilités de pêche en cas d'arrêt définitif des activités de pêche et contribuer à un niveau de vie équitable en cas d'arrêt temporaire des activités de pêche	Pêche	Compensations d'arrêt
	1.4. Favoriser le contrôle et l'application efficaces de la réglementation relative à la pêche, y compris la lutte contre la pêche INN, ainsi que la fiabilité des données aux fins d'une prise de décision fondée sur les connaissances	Pêche	Acquisition de données ou de connaissance, contrôles
	1.5. Promouvoir des conditions de concurrence équitables pour les produits de la pêche et de l'aquaculture provenant des régions ultrapériphériques	Pêche	Soutien au prix
	1.6. Contribuer à la protection et la restauration de la biodiversité et des écosystèmes aquatiques	Pêche	Protection de l'environnement
Priorité 2 : encourager les activités aquicoles durables ainsi que la transformation et la commercialisation des produits de la pêche et de l'aquaculture, et contribuer ainsi à la sécurité alimentaire dans l'Union	2.1. Promouvoir les activités aquicoles durables, en particulier en renforçant la compétitivité de la production aquicole, tout en veillant à ce que les activités soient durables à long terme sur le plan environnemental	Aquaculture	Soutien à l'activité
	2.2. Promouvoir la commercialisation, la qualité et la valeur ajoutée des produits de la pêche et de l'aquaculture, ainsi que leur transformation	Consommation	Soutien à l'activité
Priorité 3 : permettre une économie bleue durable dans les zones côtières, insulaires et intérieures et favoriser le développement des communautés de pêche et d'aquaculture	3.1. Permettre une économie bleue durable dans les zones côtières, insulaires et intérieures et favoriser le développement durable des communautés de pêche et d'aquaculture	Pêche Aquaculture	Soutien à l'activité
Priorité 4 : renforcer la gouvernance internationale des océans et faire en sorte que les mers et les océans soient sûrs, sécurisés, propres et gérés de manière durable	4.1. Renforcer la gestion durable des mers et des océans par la promotion des connaissances du milieu marin, de la surveillance maritime ou de la coopération entre les garde-côtes	Transverse	Acquisition de données ou de connaissance, contrôles

Source : Mission, à partir du règlement FEAMPA.

La déclinaison du FEAMPA au niveau national est définie, pour la France, dans le programme national (PN), adopté le 28 juin 2022 par la Commission européenne. Il est piloté par la direction générale des affaires maritimes, de la pêche et de l'aquaculture (DGAMPA).

Le budget alloué à la France au titre du FEAMPA pour la période 2021-2027 est de 567,1 M€, soit un montant annuel moyen de 81,0 M€, ventilé selon les différents objectifs spécifiques (cf. **Erreur ! Source du renvoi introuvable.**4) :

- l'enveloppe dédiée au développement des activités de pêche et d'aquaculture représente 48 % du montant global du FEAMPA pour la France, avec 273,9 M€ sur la période, soit un montant annuel moyen de 39,1 M€. Les 273,9 M€ se répartissent en :
 - 105,9 M€ destinés à l'objectif de promotion d'activités aquacoles durables et au renforcement de leur compétitivité, via le financement d'actions prévues au plan d'aquaculture d'avenir (PAA), notamment des opérations de modernisation et de développement des activités aquacoles, de facilitation de l'installation de nouveaux aquaculteurs, ou le financement d'actions de recherche, d'innovation et de sensibilisation ;
 - 79,3 M€ destinés à l'objectif de promotion de la commercialisation, de la qualité et de la valeur ajoutée des produits de la pêche et de l'aquaculture, via le financement d'investissements de modernisation et de développement des activités de commercialisation et de transformation, d'actions de recherche et d'innovation, le financement de plans de productions et de commercialisation, et la mise en place de compensations en cas d'évènement exceptionnels ;
 - 62,2 M€ destinés à l'objectif de renforcement des activités de pêche durable via le financement d'opérations de modernisation, d'adaptation et de diversification des activités de pêche sans augmentation du tonnage, d'actions de conseil, de formation, de recherche, d'innovation et de communication sur la durabilité des activités de pêche, le financement de partenariats scientifiques/pêcheurs et le financement d'investissements dans les ports de pêche ;
 - 26,5 M€ destinés à l'objectif de développement durable des communautés de pêche et d'aquaculture pour permettre une économie bleue durable, via le financement de la mise en place de « *groupes d'action locale pêche et aquaculture* » (GALPA), disposant d'une enveloppe dans le but de sélectionner et financer des projets dit de « *développement local menés par les acteurs locaux* » (DLAL) ;
- l'enveloppe dédiée aux actions d'acquisition de données, de connaissances et à la protection de l'environnement représente 27 % du montant global du FEAMPA pour la France, avec 158,0 M€ sur la période, soit un montant annuel moyen de 22,6 M€. Les 158,0 M€ se répartissent en :
 - 124,0 M€ destinés à l'objectif de mise en œuvre des obligations de l'Union en termes de contrôle des pêches et de collecte de données dans le secteur de la pêche, de l'aquaculture et de la transformation, via le soutien individuel aux entreprises pour les investissements à bord à des fins de contrôle, le soutien aux administrations

concourant à l'effort de contrôle, et la collecte et la diffusion de données prévues dans le cadre du « *Data collection framework*²⁹ » (DCF) ;

- 25,0 M€ destinés à l'objectif de protection et de restauration de la biodiversité et des écosystèmes aquatiques via le financement d'opérations de protection et de restauration des écosystèmes marins et littoraux, le financement d'innovation pour limiter l'impact de la pêche sur le milieu marin, le financement d'opérations de lutte contre les déchets issus de la pêche et de l'aquaculture, ainsi que le financement d'actions locales en faveur de la protection et de la restauration de la biodiversité ;
- 9,0 M€ destinés à l'objectif de renforcement de la gestion durable des mers et des océans par la promotion de la connaissance du milieu marin, la surveillance maritime et la coopération entre garde-côtes ;
- l'enveloppe dédiée au soutien aux prix représente 13 % du montant global du FEAMPA pour la France, avec 72,5 M€ sur la période, soit 10,4 M€ de montant annuel moyen, composé des fonds destinés à l'objectif de promotion de conditions de concurrence équitables pour les produits de la pêche et de l'aquaculture provenant des régions ultrapériphériques, notamment via la mise en place de compensations de surcoûts subis par les opérateurs de ces régions dans les secteurs de la pêche et de l'aquaculture ;
- l'enveloppe dédiée au financement de l'équipement de pêche représente 3 % du montant global du FEAMPA pour la France, avec 15,6 M€ sur la période, soit 2,2 M€ de montant annuel moyen. Les 15,6 M€ se répartissent en :
 - 11,5 M€ destinés à l'objectif de renforcement des activités de pêche durable, via le financement d'opérations de première acquisition d'un navire de pêche ou d'augmentation du tonnage d'un navire pour en améliorer la sécurité, les conditions de travail ou l'efficacité énergétique ;
 - 4,1 M€ destinés à l'objectif d'amélioration de l'efficacité énergétique et de réduction des émissions des moteurs de pêche, via le financement d'investissement dans la remotorisation des navires de pêche ;
- l'enveloppe dédiée aux compensations d'arrêts de pêche, temporaires ou définitifs, représente 3 % du montant global du FEAMPA pour la France, avec 15,0 M€ sur la période, soit 2,1 M€ de montant annuel moyen ;
- l'enveloppe dédiée à la gestion du FEAMPA représente 6 % du montant global du fonds, avec 32,1 M€ sur la période, soit un montant annuel moyen de 4,6 M€.

²⁹ Règlement (UE) 2017/1004 du Parlement européen et du Conseil du 17 mai 2017 relatif à l'établissement d'un cadre de l'Union pour la collecte, la gestion et l'utilisation de données dans le secteur de la pêche et le soutien aux avis scientifiques sur la politique commune de la pêche, et abrogeant le règlement (CE) n°199/2008 du Conseil.

Tableau 4 : Ventilation par objectif spécifique des crédits européens du FEAMPA pour la France au titre de la période 2021-2027

Objectif spécifique	Contribution de l'Union sur la période 2021-2027 (M€)	Montant annuel moyen de la contribution de l'Union (M€)
1.1. Renforcer les activités de pêche durables sur le plan économique, social et environnemental.	73,7	10,5
<i>1.1.1. Aide à l'acquisition d'un premier navire de pêche ou augmentation du tonnage brut d'un navire de pêche pour améliorer la sécurité, les conditions de travail ou l'efficacité énergétique</i>	11,5	1,6
<i>1.1.2. Autres opérations</i>	62,2	8,9
1.2. Améliorer l'efficacité énergétique et réduire les émissions de CO2 en remplaçant ou en modernisant les moteurs des navires de pêche	4,1	0,6
1.3. Promouvoir l'adaptation de la capacité de pêche aux possibilités de pêche en cas d'arrêt définitif des activités de pêche et contribuer à un niveau de vie équitable en cas d'arrêt temporaire des activités de pêche	15,0	2,1
1.4. Favoriser le contrôle et l'application efficaces de la réglementation relative à la pêche, y compris la lutte contre la pêche INN, ainsi que la fiabilité des données aux fins d'une prise de décision fondée sur les connaissances	124,0	17,7
1.5. Promouvoir des conditions de concurrence équitables pour les produits de la pêche et de l'aquaculture provenant des régions ultrapériphériques	72,5	10,4
1.6. Contribuer à la protection et la restauration de la biodiversité et des écosystèmes aquatiques	25,0	3,6
2.1. Promouvoir les activités aquicoles durables, en particulier en renforçant la compétitivité de la production aquicole, tout en veillant à ce que les activités soient durables à long terme sur le plan environnemental	105,9	15,1
2.2. Promouvoir la commercialisation, la qualité et la valeur ajoutée des produits de la pêche et de l'aquaculture, ainsi que de la transformation de ces produits	79,3	11,3
3.1. Permettre une économie bleue durable dans les zones côtières, insulaires et intérieures et favoriser le développement durable des communautés de pêche et d'aquaculture	26,5	3,8
4.1. Renforcer la gestion durable des mers et des océans par la promotion des connaissances du milieu marin, de la surveillance maritime ou de la coopération entre les garde-côtes	9,0	1,3
Assistance technique	32,1	4,6
Total	567,1	81,0

Source : Mission, à partir du programme national français pour le FEAMPA sur la période 2021-2027.

2.2. Les dépenses budgétaires en faveur des secteurs de la pêche maritime et de l'aquaculture marine représentent un montant 73 M€ par an

Sur la base des documents budgétaires relatifs au PLF 2024, la mission identifie 73,0 M€ de dépenses dédiées aux secteurs de la pêche maritime et de l'aquaculture marine (hors programme 197 consacré aux régimes de retraites et de sécurité sociale des marins et hors enseignement maritime), qui relèvent des programmes :

- 123 « *Conditions de vie outre-mer* », pour 0,5 M€ au sein de l'action 02 « *aménagement du territoire – fonds pêche* », au titre du fonds « *pêche et aquaculture* » mis en place en 2017 pour répondre à l'impossibilité pour Saint-Pierre-et-Miquelon de prétendre aux aides européennes, et dont l'objectif est de financer du matériel de pêche, des navires et de contribuer au volet pêche et aquaculture du plan territorial de l'agriculture durable, de l'alimentation et de la pêche.
- 205 « *Affaires maritimes, pêche et aquaculture* », pour 65,0 M€ (hors soutiens transverses aux filières maritimes), répartis entre l'action 07 « *pêche et aquaculture* » et l'action 08 « *planification et économie bleue* » :
 - 47,2 M€ de soutien à la pêche et l'aquaculture dans le cadre de la PCP (action 07), regroupant :
 - 10,6 M€ pour le suivi scientifique et l'acquisition de données relatives aux ressources halieutiques ;
 - 5,7 M€ de dépenses diverses relevant du fonctionnement de divers dispositifs, le financement de la convention encadrant les caisses chômage intempéries confiées au Comité national des pêches maritimes et des élevages marins (CNPMM) et ses extensions, la partie de la subvention pour charge de service public de FranceAgriMer couverte par le ministère chargé de la mer ainsi que les provisions pour litiges et condamnations en justice ;
 - 5,5 M€ de dépenses qualifiées de « *interventions socio-économiques* », couvrant la participation directe de l'État au financement des caisses chômage intempéries ;
 - 10,3 M€ de dépenses liées au contrôle des pêches et au développement des systèmes d'information des pêches et de l'aquaculture ;
 - 11,0 M€ permettant de couvrir la majorité des contreparties financières nationales au FEAMPA ;
 - 4,0 M€ d'aides économiques non cofinancés par l'Union européenne, qui contribuent à financer le renouvellement de la flotte de pêche dans les DOM et l'aide exceptionnelle au secteur de la petite pêche aux Antilles ;
 - 17,8 M€ au titre de la planification et de l'économie bleue (action 08) et plus particulièrement de la sous-action « *coordination mer et littoral* » (17,8 M€) ;
- 362 « *Écologie* », pour 7,5 M€ via la sous-action « *pêche et aquaculture* » de l'action 06 « *mer* », qui abonde plusieurs dispositifs de soutien à l'investissement, à la modernisation ou au développement en faveur des acteurs des filières pêche et aquaculture, ainsi que des actions de promotion des métiers de la pêche et de l'aquaculture.

Tableau 5 : Crédits de paiement associés aux actions dans les secteurs de la pêche maritime et de l'aquaculture marine

Programme/action/sous-action	Crédits de paiement inscrits au PLF 2024 (€)
Programme 123 Conditions de vie outre-mer	500 000
Action 02 - Aménagement du territoire - Fonds pêche	500 000
Programme 205 - Affaires maritimes, pêche et aquaculture	64 976 989
Action 07 – Pêche et aquaculture	47 216 757
...Suivi scientifique et des données	10 643 800
... Appui technique	5 714 000
...Contrôle des pêches	10 310 000
...Interventions socio-économiques	5 490 431
...Interventions économiques non cofinancées par l'UE	4 030 000
...Intervention économiques cofinancées par l'UE	11 028 526
Action 08 – Planification et économie bleue	17 760 232
...Coordination mer et littoral (FIM)	17 760 232
Programme 362 – Écologie	7 500 000
Action 06 – Mer - sous action Pêche et aquaculture	7 500 000
Total	72 976 989

Source : Mission, à partir des projets annuels de performance des programmes mentionnés dans le tableau pour le PLF 2024.

2.3. La mission recense 189,5 M€ de dépenses fiscales et assimilées bénéficiant aux secteurs de la pêche maritime et de l'aquaculture marine

Sur la base du tome 2 du document « *voies et moyens* » annexé au projet de loi de finances 2025, la mission identifie **40,5 M€ de dépenses fiscales pour l'année 2024 pouvant être rattachées pour tout ou partie aux secteurs de la pêche maritime et de l'aquaculture marine** (cf. tableau 6) :

- la dépense fiscale correspondant à l'exonération avec droit à déduction de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) sur la vente des produits de leur pêche par les pêcheurs et armateurs à la pêche, à l'exception des pêcheurs en eau douce, définie à l'article 261 du CGI, pour un montant évalué à 2 M€ ;
- la dépense fiscale correspondant à la déduction exceptionnelle en faveur des navires, bateaux ou équipements répondant à des enjeux écologiques, définie à l'article 39 decies C du CGI, pour un montant inférieur à 0,5 M€ ;

- la dépense fiscale correspondant à l'exonération d'impôt sur les sociétés, sous certaines conditions, des coopératives maritimes³⁰, définie à l'article 207 du CGI, pour un montant global évalué à 191 M€. Dans la mesure où les coopératives dont il s'agit relèvent de cinq secteurs économiques dont celui de la pêche maritime et de l'aquaculture marine, la mission a pris le parti d'en imputer le cinquième, soit 38 M€ à ce dernier secteur.

La mission relève par ailleurs **l'existence de plusieurs dispositions législatives exonérant de TVA certaines opérations liées au transport maritime ou à la pêche, qui peuvent être assimilées à des soutiens publics** (cf. encadré 4).

Ces dispositions ne sont pas considérées comme des dépenses fiscales et ne font pas l'objet de chiffrage dans le cadre de la programmation budgétaire. La mission n'en a pas réalisé d'évaluation chiffrée.

Encadré 4 : Règles fiscales non chiffrées favorables aux filières maritimes françaises

La mission a identifié les règles fiscales suivantes s'appliquant aux secteurs des filières maritimes, sans qu'ils ne fassent l'objet de chiffrage permettant à la mission d'évaluer leur ampleur :

- les opérations de livraison, de réparation, de transformation, d'entretien, d'affrètement et de location portant sur les navires de commerce maritime, sur les bateaux utilisés pour l'exercice d'une activité industrielle en haute mer et sur les bateaux affectés à la pêche professionnelle maritime³¹ ;
- les opérations de livraison, de location, de réparation et d'entretien portant sur des objets destinés à être incorporés dans les bateaux mentionnés au point précédent ou utilisés pour leur exploitation en mer, ainsi que sur les engins et filets pour la pêche maritime³² ;
- certaines prestations de service³³ (telles que le pilotage, le remorquage ou l'amarrage) effectuées pour les besoins directs des bateaux mentionnés ci-dessus et de leur cargaison ³⁴ ;

Source : Mission.

Au-delà de ces soutiens publics identifiés comme des dépenses fiscales *per se* dans les documents budgétaires, **la mission note par ailleurs l'existence d'un taux zéro sur le tarif de l'accise perçue en métropole sur les carburants consommés par les acteurs de la navigation maritime, défini à l'article L. 312-55 du code des impositions sur les biens et les services (CIBS)**. Les collectivités régies par l'article 73 de la Constitution (collectivités d'outre-mer³⁵) ont par ailleurs la possibilité de déterminer des tarifs spécifiques pour les différentes catégories fiscales des gazoles et essence, au titre de l'article L.312-38 du CIBS, sans pouvoir les excéder ceux en vigueur en métropole.

La mission évalue l'avantage fiscal à l'achat de carburant accordé au secteur de la pêche au titre de cette disposition à 149 M€, assimilée à une dépense fiscale.

³⁰ Au sens de l'article L.931-5 du code rural et de la pêche maritime.

³¹ Article 262-II-2° du CGI.

³² Article 262-II-3° du CGI

³³ Précisées à l'article 73-B de l'annexe III du CGI,

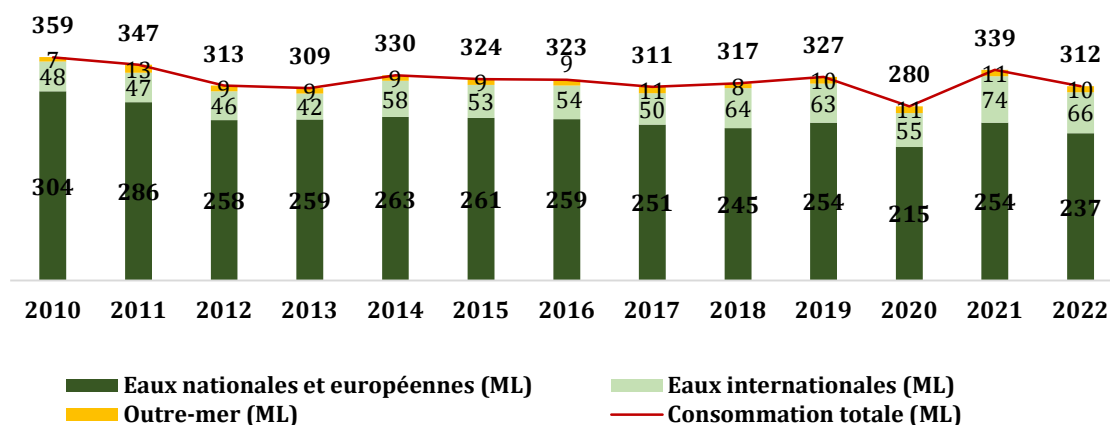
³⁴ Article 262-II-7° du CGI.

³⁵ Composées des départements et régions de la Guadeloupe et de la Réunion, des collectivités uniques de Guyane et de Martinique, et du département de Mayotte.

La mission s'est appuyée pour mener cette évaluation, sur la base de données de consommation de carburant de la flotte de pêche française. Cette base est déclarée par la France à la Commission européenne dans le cadre de l'édition 2024 de l'exercice de recueil annuel des données de pêche européennes prévue dans le cadre du DCF et mise à disposition par le comité scientifique, technique et économique des pêches (CSTEP)³⁶. Ces données permettent de reconstruire la consommation de carburant de la flotte de pêche française déclarée au titre d'une année (cf.

graphique 2) entre 2010 et 2022³⁷ :

- après une diminution de la consommation de 16 % entre 2010 et 2013, de 359 millions de litres (ML) à 309 ML, la consommation de carburant de la flotte de pêche est relativement stable autour de 321 ML en moyenne depuis 2013, exception faite d'une baisse de consommation en 2020 dans le contexte de la crise sanitaire ;
- le carburant est consommé à 80 % par des flottes exerçant pour tout ou partie leurs activités de pêche dans les eaux nationales ou européennes, avec une consommation moyenne annuelle stable autour de 254 ML depuis 2012, hors baisse due à la crise sanitaire en 2020 ;
- les navires exerçant une activité exclusive en outre-mer représentent 3 % de la consommation en moyenne, autour de 9 ML, et ceux exerçant une activité exclusivement dans les eaux internationales 17 % en moyenne, autour de 57 ML.



Graphique 2 : Consommation de carburant de la flotte de pêche française (millions de litres)

Source : Mission, à partir des données 2024 du CSTEP.

Pour son évaluation de l'ordre de grandeur du soutien public au titre de l'exonération de taxe pour l'achat de carburant, la mission s'est appuyée sur les hypothèses suivantes :

- devant l'impossibilité de définir l'origine du carburant acheté par les navires opérant dans les eaux internationales, et la latitude laissée aux collectivités d'outre-mer de fixer des tarifs spécifiques, seule la consommation des navires opérant pour tout ou partie dans les eaux nationales métropolitaines et européennes a été considérée ;
- la stabilité de la consommation en carburant des navires opérant dans les eaux nationales métropolitaines et européennes a conduit la mission à considérer pour 2024 une

³⁶ <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC139642>

³⁷ Dernière année pour laquelle les données sont disponibles.

consommation égale à la moyenne depuis 2012, incluant la baisse observée pendant la crise sanitaire, soit 250 MI³⁸ ;

- la mission considère ces hypothèses de modélisation comme conservatrices.

Les entreprises de pêche étant exonérées en métropole de la fraction d'accise sur le carburant, l'avantage fiscal bénéficiant au litre est par ailleurs évalué comme la valeur du taux d'accise par litre de gazole, défini pour 2024 à 0,594 €/l³⁹.

Pour une consommation autour de 250 MI pour la flotte de pêche agissant dans les eaux nationales et européennes, l'avantage fiscal à l'achat de carburant pour les entreprises du secteur de la pêche est ainsi *a minima* de 149 M€⁴⁰.

L'évaluation de l'avantage fiscal à l'achat de carburant pour les secteurs étudiés pourrait par ailleurs être affinée en prenant en compte les phénomènes suivants :

- la mise en regard des éventuelles réductions de tarifs en vigueur dans les collectivités d'outre-mer avec les consommations des flottes de pêche opérant dans leurs eaux ;
- la prise en compte des exonérations d'achat de carburant dont bénéficient les navires opérant dans les eaux internationales, qui sont à l'origine d'une part conséquente (17 %) de la consommation de la flotte française ;
- la prise en compte des exonérations d'achat de carburant dont bénéficient également les navires des secteurs du transport maritime et de l'aquaculture marine.

Tableau 6 : Dépenses fiscales en faveur de la pêche maritime et de l'aquaculture marine

Numéro	Libellé	Catégorie de l'impôt sous-jacent	Programme budgétaire de rattachement	Prévision 2024 (M€)
230103	Déduction exceptionnelle en faveur des navires, bateaux ou équipements répondant à des enjeux écologiques	Impôt sur le revenu et impôt sur les sociétés	205	ε
300101	Exonération sous certaines conditions : - des coopératives agricoles et de leurs unions ; - des coopératives artisanales et de leurs unions ; - des coopératives d'entreprises de transport ; - des coopératives artisanales de transport fluvial ; - des coopératives maritimes et de leurs unions	Impôt sur les sociétés	149	191
720206	Exonération avec droit à déduction de la vente des produits de leur pêche par les pêcheurs et armateurs à la pêche, à l'exception des pêcheurs en eau douce	Taxe sur la valeur ajoutée	205	2

Source : Mission à partir du projet de loi de finances 2025, annexe voies et moyens tome 2.

Note de lecture : ε signifie un montant évalué inférieur à 0,5 M€.

³⁸ En excluant l'année 2020, la moyenne observée est de 254 MI ce qui ne modifie pas l'ordre de grandeur.

³⁹ Cf. annexe 3 du *Guide 2024 sur la fiscalité de l'énergie*, édité par le Ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique.

⁴⁰ 250 000 000 l multiplié par 0,594 €/l.

2.4. Les soutiens que les collectivités territoriales accordent aux secteurs de la pêche maritime et de l'aquaculture marine sont difficiles à retracer

La mission a été confrontée à un manque de données permettant d'évaluer les financements mis en place par les collectivités en soutien aux secteurs de la pêche maritime et de l'aquaculture marine. Ce constat est partagé sur l'ensemble des secteurs étudiés.

Les différents niveaux de collectivités disposent toutefois de compétences et prérogatives en matière d'affaires maritimes, dont certaines peuvent, dans leur mise en œuvre, avoir un impact sur la biodiversité et donner lieu à des financements ou des soutiens publics (cf. tableau 7) :

- les Régions sont gestionnaires des dispositifs régionaux du FEAMPA, en parallèle de l'Etat qui gère les dispositifs nationaux. Les Régions ont en effet des prérogatives en matière de développement économique, d'enseignement et formation dans les filières maritimes, d'aide au renouvellement des flottes de pêche et de gestion portuaire. Elles ont en gestion 57 % de l'enveloppe du FEAMPA⁴¹, soit 323 M€ sur la période 2021-2027 sur les programmes régionaux⁴² qui portent sur des soutiens aux investissements durables, à l'installation des jeunes pêcheurs, à la promotion des activités aquacoles durables et économiquement viables, au développement de marchés compétitifs, transparents et stables pour les produits de la pêche et de l'aquaculture et transformer ces produits et au développement des communautés de pêche et d'aquaculture dans les zones côtières et intérieures (DLAL) ;
- les Départements ont des prérogatives en matière de soutien aux filières de pêche et d'aquaculture ;
- les communes et leurs groupements ont des prérogatives en matière de gestion portuaire.

A titre d'exemples, la mission a relevé les dispositifs de soutien suivants mis en place dans certaines régions :

- le fonds d'investissement Breizh Up, doté d'un capital de 30 M€ (dont 26 M€ de l'UE), mis en place en 2024 par la région Bretagne, pour co-investir dans de « *jeunes entreprises innovantes bretonnes* », dont des entreprises de pêche et d'aquaculture ;
- le fonds d'investissement *Normandie Littoral invest* et *Hauts-de-France Littoral invest*, mis en place respectivement par les régions Normandie et Hauts-de-France, qui finance des projets des filières pêche, transports et services maritimes ;
- le plan territorial de soutien et de développement de la pêche en Corse, mis en place en 2024 par la collectivité de Corse, doté d'1 M€.

La mission invite la DGCL et la DGAMPA à procéder à un recensement et une évaluation des soutiens apportés par les collectivités aux affaires maritimes, qui permettra de compléter le présent exercice, et à exploiter le budget vert « *biodiversité* » des collectivités, attendu pour 2026

⁴¹ Donnée tirée de la page FEAMPA du site *L'Europe en France*.

⁴² https://www.europe-en-france.gouv.fr/sites/default/files/plaquette_feampa_vf_2.pdf

Tableau 7 : Compétences des collectivités en matière d'affaires maritimes

Niveau	Catégorie	Soutien
Région	Enseignement	Construction et financement des écoles de formation
	Sports	Subventions aux clubs et associations de sports
	Tourisme	Elaboration du schéma régional du tourisme (tourisme)
	Formation professionnelle, apprentissage et orientation	Formation professionnelle des marins
	Interventions dans le domaine économique	Développement économique et innovation liés à la mer
		Aides aux entreprises en difficulté
	Environnement et patrimoine	Gestion des parcs naturels régionaux
	Energie	Financement de projets d'énergies renouvelables
	Ports, voies d'eau et liaisons maritimes	Aide au renouvellement et à la modernisation des entreprises de culture marine
		Création, aménagement, exploitation de ports sous leur compétence
		Organisation de la desserte des îles, sauf îles continentales
	Fonds européens	Autorité de gestion
Départements	Sports	Subventions aux clubs et associations de sports
		Plans départementaux des espaces, sites et paysages (via les commissions départementales des espaces, sites et paysages)
	Interventions dans le domaine économique	Aides aux comités des pêches maritimes et aux comités régionaux de la conchyliculture
Communes	Ports, voies d'eau et liaisons maritimes	Création, aménagement, exploitation de ports sous leur compétence
		Desserte des îles côtières appartenant à la commune

Source : Mission, à partir du Tableau synthétique de répartition des compétences des collectivités (novembre 2019), et du

2.5. Une taxe affectée a été identifiée au profit du secteur pour un montant de 5,6 M€ par an

Les comités national, régionaux, départementaux et interdépartementaux des pêches maritimes et des élevages marins, définis à l'article L.912-1 et suivants du code rural et de la pêche maritime, ont **bénéficié en 2024 d'un montant évalué à 5,6 M€ sous forme de taxe affectée**⁴³, représentant 35 % du produit de la taxe sur les installations de production d'électricité utilisant l'énergie mécanique du vent de mer, définie à l'article 1519 C du CGI⁴⁴.

3. SUR LES 349,1 M€ DE DEPENSES PUBLIQUES PASSES EN REVUE, LA MISSION IDENTIFIE 149,0 M€ DE DEPENSES « DOMMAGEABLES » ET 39,3 M€ N'ONT PU ETRE QUALIFIES

Les conditionnalités mises en place dans le cadre du FEAMPA conduisent la mission à évaluer les soutiens en faveur de la pêche maritime et de l'aquaculture marine comme « *non dommageables* », à l'exception des aides suivantes, d'un montant moyen annuel cumulé de 23,3 M€, qu'elle estime ne pas être en mesure de qualifier :

- les aides à l'acquisition d'un premier navire de pêche ou à l'augmentation du tonnage brut d'un navire de pêche pour améliorer la sécurité, les conditions de travail ou l'efficacité énergétique, d'un montant moyen annuel de 1,6 M€ ;
- la compensation des surcoûts dans le cadre de l'objectif stratégique 1.5 « *promouvoir des conditions de concurrence équitables / RUP* », d'un montant moyen annuel de 10,4 M€ ;
- les aides à la promotion de la commercialisation, de la qualité et de la valeur ajoutée des produits de la pêche et de l'aquaculture, ainsi que de la transformation de ces produits, d'un montant moyen annuel de 11,3 M€.

Les dépenses budgétaires en soutien des secteurs de la pêche maritime et de l'aquaculture marine, sont évaluées pour la plupart comme « *non dommageables* », à l'exception du fonds pêche (0,5 M€), des interventions économiques non cofinancées par l'UE (4,0 M€), des contreparties nationales du FEAMPA (2,0 M€⁴⁵) et du programme *Écologie* (7,5 M€) qui soutient notamment des investissements dont la mission n'a pu déterminer en quoi ils consistaient, qui n'ont pu être qualifiés. Le montant non qualifié ressort ainsi à 14 M€.

S'agissant des **dépenses fiscales et assimilées** :

- La dépense fiscale correspondant à l'exonération avec droit de déduction de la TVA sur la vente des produits de leur pêche par les pêcheurs et armateurs, d'un montant de 2 M€, n'a pu être qualifiée ;

⁴³ Annexe *Évaluation des voies et moyens – tome 1*, du PLF 2025.

⁴⁴ Ils sont par ailleurs financés par des cotisations professionnelles obligatoires, payées par les armateurs de navires armés à pêche, les éleveurs de produits de cultures marines autres que ceux relevant de la conchyliculture et les pêcheurs à pied professionnels, prévues à l'article L.912-16 du CRPM, et par des subventions de fonctionnement de l'État au titre de leur mission de gestion du régime de garantie contre les intempéries et avaries, précisées à l'article R912-2 du CRPM.

⁴⁵ En retenant la même proportion de « *non qualifié* » que pour le FEAMPA cofinancé. Tout le FEAMPA est cofinancé, sauf la promotion des conditions de concurrence équitables dans les RUP pour 10,4 M€. Le montant de FEAMPA faisant l'objet d'un cofinancement s'élève donc à 81,0 – 10,4 = 70,6 M€. Le FEAMPA cofinancé et non qualifié s'élève à 23,3 – 10,4 = 12,9 M€. La proportion de FEAMPA non qualifié au sein du FEAMPA cofinancé est de 12,9/70,6 = 18,3%. Le montant des contreparties nationales (interventions économiques cofinancées par l'UE) est de 11,0 M€. La part non qualifiée ressort à 0,183 x 11 = 2,0 M€

- l'avantage fiscal à l'achat de carburant accordé au secteur de la pêche maritime, d'un montant de 149 M€, est qualifié de « *dommageable* ».

Enfin, la taxe affectée d'un montant de 5,6 M€ a été qualifiée de « *non dommageable* ».

In fine, la mission qualifie donc 149 M€ de dépenses publiques en faveur des secteurs de la pêche maritime et de l'aquaculture marine de « *dommageables* » et 39,3 M€ de dépenses n'ont pu être qualifiées (tableau 8).

Tableau 8 : Cotation de l'impact sur la biodiversité des soutiens publics aux secteurs de la pêche maritime et de l'aquaculture marine

Type de subventions	Total subventions (M€)	Subventions dommageables (M€)	Subventions non qualifiées (M€)
Fonds européens	81,0	0,0	23,3
Dépenses budgétaires	73,0	0,0	14,0
Dépenses fiscales et assimilées	189,5	149,0	2,0
Taxes affectées	5,6	0,0	0,0
Total	349,1	149,0	39,3

Source : Mission.

4. LA MISSION FORMULE QUELQUES PISTES DE REFLEXION POUR AMELIORER LA PERFORMANCE DE LA DEPENSE PUBLIQUE EN MATIERE DE PRESERVATION DE LA BIODIVERSITE

4.1. La pêche maritime et l'aquaculture marine, des secteurs exposés à la concurrence internationale pour lesquels les arbitrages seront délicats

4.1.1. 43% de la dépense passée en revue est qualifiée de « *dommageable* », théoriquement réorientable

Une seule dépense est qualifiée de « *dommageable* » : il s'agit de l'allègement fiscal pour l'achat de carburants fossiles par les acteurs de la filière pêche, qui représente un montant annuel évalué à 149 M€, soit 43% des 349 M€ passés en revue. Ce soutien public constitue ainsi en théorie un levier aux mains de la puissance publique pour faire évoluer les pratiques des acteurs vers une moindre atteinte à la biodiversité, d'autant plus efficace qu'il représente une part significative du soutien total au secteur.

4.1.2. ... mais les marges de manœuvre paraissent étroites

Cet allègement trouve des équivalents dans d'autres pays, au sein de l'UE et hors UE, avec lesquels la flotte française se trouve en concurrence.

Sa suppression brutale porterait nécessairement atteinte à la compétitivité du secteur, qu'elle mettrait en difficulté, avec des conséquences en termes d'emploi, d'approvisionnement d'outils

industriels, de souveraineté, Par ailleurs, l'effet positif de cette suppression sur la biodiversité n'est pas garanti, en raison des phénomènes de report ou de substitution de l'exploitation de l'espace maritime aux profits d'acteurs étrangers.

Comme pour le secteur agricole, le sujet, sensible, est à traiter avec prudence et peut difficilement s'envisager autrement que dans le cadre d'une discussion avec les acteurs de la filière.

En tout état de cause, le chalutage de fond (chaluts, dragues, filets maillants, ...), notamment lorsqu'il implique le raclage des fonds marins, a un impact négatif sur la biodiversité plus important que les autres pratiques de pêche. En cohérence avec les objectifs de préservation de la biodiversité des aires marines protégées (AMP), qui reçoivent par ailleurs des soutiens publics à cette fin, il conviendrait de définir, en concertation avec la profession, une stratégie de réduction progressive de la pression liée à ce mode de pêche dans lesdites aires.

Les sujets de changement des pratiques de pêche et la décarbonation de la flotte ne sont aujourd'hui que partiellement pris en compte dans le cadre de la PCP. Les soutiens publics nationaux, comme la détaxe au carburant, ne sont généralement pas conditionnés à un changement de pratiques, soutiennent proportionnellement les acteurs aux pratiques potentiellement les plus dommageables (arts traînants) et sont dépourvus d'objectifs d'évolution en la matière. Dans une perspective de meilleure prise en compte des enjeux environnementaux, il pourrait être envisagé de travailler, dans le cadre de la prochaine PCP, à une intégration de ces soutiens dans le cadre général de la PCP, et à une révision de leur fonctionnement pour mieux prendre en compte leur effet sur la biodiversité, en favorisant notamment la reconversion des armements aux techniques de pêche les moins dommageables, le recours accru à des systèmes de propulsion décarbonés et l'installation de dispositifs d'évitement des prises accessoires.

4.2. L'amélioration de la connaissance des soutiens publics aux activités maritimes est indispensable pour suivre et évaluer leurs impacts sur la biodiversité

La disponibilité d'informations robustes et cohérentes est évidemment un préalable à la conduite d'un tel exercice.

La mission s'est en particulier heurtée au manque de données concernant les dépenses des collectivités territoriales.

Dans le cadre de l'exercice du budget vert, il est attendu de leur part une contribution portant sur leurs dépenses de fonctionnement. Il est vivement recommandé pour cela l'adoption d'un cadre méthodologique unique.

4.3. Enfin, les quelques soutiens non qualifiés devraient être évalués

39,3 M€ de dépenses publiques en direction des secteurs de la pêche maritime et de l'aquaculture n'ont pu être qualifiées (cf. *supra*) : il s'agit d'aides du FEAMPA pour 23,3 M€, de dépenses budgétaires pour 14 M€ et de dépenses fiscales pour 2 M€.

Une évaluation *ex post* de ces différents dispositifs et de leurs effets notamment sur la biodiversité serait à mener avant d'envisager d'éventuelles réorientations.