

Rapport

Utilisation du Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP) en France en lien avec la protection de l'environnement marin et ses ressources

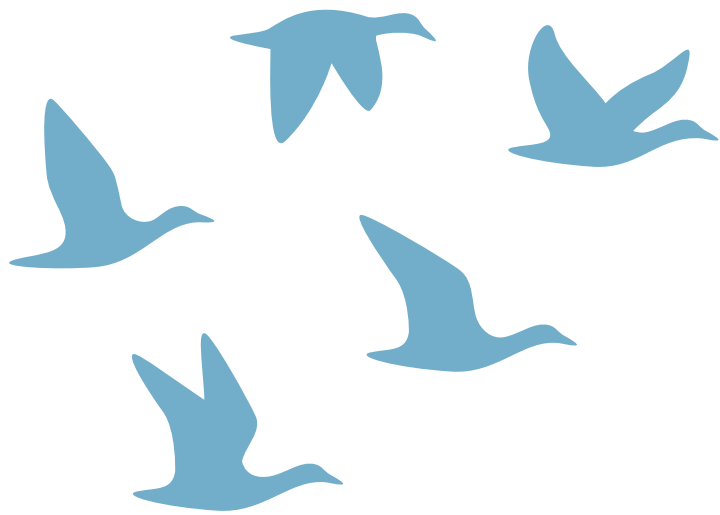
Septembre

2020



AGIR pour la
BIODIVERSITÉ





CONTACT

Alexandra Caron-Strehlow

Responsable de projet, Politiques de la pêche et Environnement, LPO France

alexandra.caron-strehlow@lpo.fr

RÉDACTION:

Alexandra CARON-STREHLOW - LPO France

Bruna CAMPOS - BirdLife Europe

Pauline LOUBAT - LPO France

Thierry MICOL - LPO France



Stichting BirdLife Europe & Central Asia remercie la Commission européenne, le programme LIFE de l'UE et la Fondation Mava pour leur soutien financier.

Le contenu de cette publication relève de la seule responsabilité des producteurs et ne peut être considéré comme reflétant la position des financeurs mentionnés ci-dessus.

Résumé

L'analyse de la liste détaillée des bénéficiaires FEAMP 2014-2020 au 03/12/2019 et du rapport annuel de mise en œuvre pour le FEAMP 2018 a permis d'en savoir plus sur l'utilisation du FEAMP en France en lien avec la protection de la nature. Sur une enveloppe de 588 millions d'euros, seuls 254 millions d'euros (43%) faisaient l'objet d'un engagement juridique au 3 décembre 2019. Sur ces 254 millions d'euros, 123 millions ont été alloués à des subventions dont l'impact positif ou négatif sur l'environnement n'a pas pu être évalué compte-tenu des informations disponibles. Seuls les 130 millions d'euros d'engagements juridiques restants ont pu faire l'objet d'une qualification. Il en ressort que plus de 41,6 millions, soit environ un tiers, ont été alloués en subventions considérées comme néfastes pour l'environnement marin et 88,7 millions, soit environ deux tiers, ont été alloués en subventions considérées comme favorables pour l'environnement marin.

Parmi les subventions considérées comme néfastes, on trouve celles dédiées aux arrêts définitifs et temporaires des activités de pêche, à la modernisation et à l'achat de navires. Ces subventions contribuent notamment à l'augmentation de la capacité de la flotte et contribuent ainsi à la situation de surpêche en Europe. Par ailleurs, une grande partie des subventions néfastes françaises est liée à la réduction des coûts de fonctionnement du secteur aquacole et à la promotion de la croissance du secteur sans critères environnementaux. Ces subventions sont contraires aux objectifs de la politique commune de la pêche (PCP).

Les subventions considérées comme favorables à l'environnement sont celles qui financent l'acquisition de connaissances, la collecte de données, la protection et les contrôles et l'exécution. Ces dépenses sont positives mais il est important qu'elles ne servent pas de justification au maintien des subventions néfastes citées précédemment.

Dans le contexte des négociations actuelles du FEAMP 2021-2027, nous devons assurer que toutes les dépenses soient conformes aux objectifs du Pacte vert et de la stratégie biodiversité de l'Union Européenne, et socialement justes.

Summary

By analysing the detailed list of beneficiaries of the French allocation of the European Maritime Fisheries Fund (EMFF) for 2014-2020 and of the annual implementation report for the EMFF for 2018 made it possible to learn more about the use of the EMFF in France in connection with nature protection. Out of an envelope of 588 million euros, only 254 million euros (43%) have been committed by the 3rd of December 2019. Out of these 254 million euros, 123 million are allocated to subsidies whose positive or negative impact on the environment was difficult to assess given the information available. As a result, these subsidies were not analysed in this study. Of the remaining 130 million euros of commitments, 41.6 million euros, or approximately one third, were allocated in subsidies identified as harmful to the marine environment and 88.7 million euros, or approximately two thirds, were allocated in subsidies identified as beneficial to the marine environment.

The subsidies identified as harmful consist of payments for permanent and temporary cessations of fishing activities, payments to modernise fishing vessels as well as to purchase vessels. These subsidies contribute in particular to the increase in fleet capacity and thereby contribute to the situation of overfishing in Europe. Furthermore, a large part of the French harmful subsidies is linked to reducing the operational costs of the aquaculture sector and promoting the growth of the sector without environmental considerations. These subsidies are contrary to the objectives of the Common Fisheries Policy (CFP).

The subsidies identified as beneficial to the marine environment consist of knowledge acquisition, data collection, protection and monitoring and enforcement. These expenses are positive, but it is important that they are not used to offset harmful payments.

In the context of the current EMFF negotiations for 2021-2027, we must ensure that all spending conforms to the objectives of the Green Deal, the EU Biodiversity Strategy and is socially fair.

1. Introduction.....	5
2. Subventions néfastes pour l'environnement marin.....	6
2.1. Arrêt définitif des activités de pêche.....	7
2.2. Arrêt temporaire des activités de pêche.....	8
2.3. Modernisation des navires et remplacement des moteurs.....	9
2.4. Achat de navires.....	10
2.5. Accroissement du secteur de l'aquaculture.....	11
3. Subventions favorables à l'environnement marin.....	12
3.1. Connaissance et protection de l'environnement marin.....	13
3.2. Collecte de données.....	14
3.3. Contrôle et exécution.....	15
3.4. Diversification.....	16
4. Transparence et accès aux informations.....	17
4.1. Accès à l'information.....	17
4.2. Clarté de l'information.....	17
5. Opinion : Expérience avec le FEAMP.....	18
5.1. Expérience en matière de candidature.....	18
5.2. Expérience en matière de collecte de donnée.....	19
6. Conclusions et recommandations pour le FEAMP 2021-2027.....	20
7. Annexes.....	24

1. Introduction

Le Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP) est un fonds public de l'Union européenne (UE) dédié à la durabilité des secteurs maritimes, en particulier la pêche et l'aquaculture, et la protection de l'environnement marin. Pour la période 2014-2020, le FEAMP est doté de 6,4 milliards d'euros répartis entre les pays membres de l'UE, et la France dispose d'une enveloppe de 588 millions d'euros à ce titre. Le FEAMP intervient notamment dans le cadre de la Politique Commune de la Pêche et de la Politique Maritime Intégrée et sert à cofinancer des projets, en complément des financements nationaux.

Au milieu du 20^e siècle, l'octroi de subventions augmentant la capacité de pêche permettait l'augmentation des captures, en raison de l'idée que certaines populations étaient grandement sous exploitées. De nos jours, la ressource est trop faible pour que toutes les entreprises de pêche fassent un profit, avec de nombreuses populations surexploitées. De ce fait, les subventions augmentant la capacité, loin de permettre l'effet qu'elles avaient il y a 60 ans, contribuent maintenant à la surpêche.¹

A travers les subventions augmentant la capacité de pêche qu'il a octroyé par le passé, le FEAMP a nui à l'environnement marin via son soutien pour la surpêche et des pratiques de pêche non durables. Aujourd'hui, environ 40% des populations de poissons pêchés en Atlantique et plus de 80% en Méditerranée sont surexploitées.² Néanmoins, la politique commune de la pêche a notamment pour but de garantir que les activités de pêche et d'aquaculture soient durables à long terme sur le plan environnemental, social et économique au plus tard d'ici 2020, entre autres en faisant en sorte que les activités de pêche ne nuisent pas à la capacité de reproduction des populations et que leurs incidences négatives sur l'environnement marin soient réduites au minimum. Alors qu'en est-il de la protection de la nature dans l'utilisation du FEAMP 2014-2020?

Ce rapport est basé sur l'analyse de la liste détaillée des bénéficiaires français du FEAMP 2014-2020 au 03/12/2019³ (ci-après « liste des bénéficiaires FEAMP ») et du rapport annuel de mise en œuvre pour le FEAMP 2018⁴. Ce rapport se concentre sur les engagements juridiques alloués en subventions néfastes et favorables pour l'environnement marin. Les subventions dont l'analyse de l'impact sur l'environnement n'a pas été possible compte-tenu des informations disponibles, représentant 123 millions d'euros d'engagements juridiques, n'ont pas été analysées (Annexe 1).

1. Sumaila, et al., (2007). The World Trade Organization and global fisheries sustainability. Fisheries Research, 88(1-3), 1-4.

2. Scientific, Technical and Economic Committee for Fisheries (STECF): The 2019 Annual Economic Report on the EU Fishing Fleet (STECF 19-06), Dentes De Carvalho Gaspar, N., Keatinge, M. and Guillen Garcia, J. editor(s), EUR 28359 EN, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2019, ISBN 978-92-76-09517-0

3. [Liste détaillée des bénéficiaires FEAMP 2014-2020 au 03/12/2019](#)

4. [Rapport annuel de mise en œuvre pour le FEAMP portant sur les actions menées en 2018](#)

2. Subventions néfastes pour l'environnement marin

D'après les études théoriques et empiriques, sont considérées comme néfastes « les subventions qui augmentent artificiellement les bénéfices en réduisant le coût de la pêche et/ou en augmentant les revenus perçus par les pêcheurs (qui entraînent une surcapacité et conduisent à la surpêche »⁵. C'est notamment le cas des subventions qui soutiennent le renouvellement des flottes, par exemple via l'achat de nouveaux navires de pêche et la modernisation d'anciens navires, qui augmentent ainsi la capacité de pêche qui, dans certaines pêcheries, est déjà deux à trois fois supérieure à ce qu'une pêche durable autoriserait⁶. Dans cette étude, nous avons donc considéré comme néfastes les subventions qui ont l'effet démontré d'accroître la capacité de pêche, ainsi que les subventions directes qui ont augmenté artificiellement les profits en réduisant le coût du secteur de l'aquaculture et qui ont donc accru artificiellement le secteur de l'aquaculture sans considérations environnementales. D'après la liste des bénéficiaires FEAMP, plus de 41,6 millions d'euros ont été alloués en subventions néfastes pour l'environnement en France de 2014 à 2019 (Tableau 1).

5. Sumaila et al., (2019). Updated estimates and analysis of global fisheries subsidies. *Marine Policy*, 109, 103695.

6. ["Too many vessels chase too few fish", FishSec 2018](#)



Navire de pêche ©Guy Shorrock

Tableau 1: Subventions néfastes pour l'environnement marin en France de 2014 à 2019

Mesure	Nombre de projets	Montant d'engagements juridiques FEAMP «part contrepartie » (€)
Arrêt définitif des activités de pêche	23	827 540.35
Arrêt temporaire des activités de pêche	1	5 436.74
Modernisation des navires et remplacement des moteurs	101	1 204 445.72
Achat de navires	123	4 033 977.85
Accroissement du secteur de l'aquaculture	691	35 554 882.21

2.1. Arrêt définitif des activités de pêche

Ce sont 827 540,35 euros qui ont été alloués à 23 arrêts définitifs d'activité de pêche se traduisant par la destruction de navires. Bien que les arrêts définitifs visent en théorie à soutenir la sortie de navires du secteur et à réduire la capacité de pêche, la Cour des comptes européenne a démontré l'inefficacité de cette subvention et questionné l'utilisation de l'argent du contribuable pour résoudre les problèmes de surcapacité. En effet, de 1994 à 2013, l'UE a alloué 2,73 milliards d'euros pour la destruction de navires de pêche, mais malgré cette dépense, la capacité de pêche de l'UE a augmenté de 3% par an⁷. Cela s'explique par la difficulté de contrôler la manière dont ces subventions directes sont utilisées. Elles sont en effet souvent réinvesties dans le secteur. Il est également difficile de contrôler la destruction effective des navires. Par exemple, un navire de pêche grec a été trouvé en Somalie pratiquant des activités de pêche illicite, non-déclarée et non-réglémentée alors qu'il avait été déclaré détruit⁸.

La mesure FEAMP relative aux arrêts définitifs (destruction) inclut des limites telles que l'interdiction de réarmer un nouveau navire dans les cinq années suivant le versement de l'aide. Cependant, l'argent obtenu grâce à la destruction d'un navire peut être réinvesti dans la modernisation/l'armement d'un autre navire qu'un pêcheur posséderait déjà. La présence continue de cette aide peut donc contribuer davantage aux problèmes de surcapacité en réduisant les risques d'investissement et en injectant des fonds dans les entreprises. Compte-tenu des limitations de cette approche et de la difficulté d'assurer le contrôle des conditions de subvention, le FEAMP 2014-2020 a commencé à éliminer ces subventions à partir du 31 décembre 2017. Cette décision est positive et nous recommandons qu'elle soit perpétuée et étendue aux arrêts temporaires (voir 2.2.).

7. Commission européenne (en anglais), [CFP Reform – Transferable Fishing Concessions](#)

8. Stop illegal fishing (2007) Illegal Fishing? Evidence and Analysis. Gaborone, Botswana.

2.2. Arrêt temporaire des activités de pêche

Ce sont 5 436,74 euros qui ont été alloués à un arrêt temporaire d'activité de pêche. Bien que les arrêts temporaires soient souvent décrits comme bénéficiant à des objectifs de conservation, et qu'un seul projet ait été subventionné, il est important de garder à l'esprit que ces subventions directes maintiennent artificiellement une surcapacité de pêche, souvent elle-même responsable des arrêts temporaires d'activité. En effet, une pêcherie peut se retrouver en arrêt temporaire du fait de la surexploitation d'un « stock », mais lorsque l'arrêt est levé, le même effort de pêche qui avait mené à la surexploitation se retrouve à nouveau en activité. De plus, en 1994, la Cour des comptes européenne a démontré que ces aides aux arrêts temporaires avaient été allouées pour des périodes où les pêcheurs n'auraient de toute façon pas pêché⁹. De ce fait, les subventions aux arrêts temporaires ne résolvent pas la cause de la surpêche mais contribuent à maintenir le statu quo, et ont donc des conséquences négatives sur l'environnement et l'économie démontrées par la Cour des comptes européenne¹⁰. De ce fait, nous recommandons que ces subventions soient éliminées pour garantir que le FEAMP ne nuise pas à l'environnement marin. Le FEAMP pourrait toutefois être utilisé comme instrument financier afin de soutenir les pêcheurs tout en réduisant la capacité de pêche, en les aidant à diversifier leur activité et leur source de revenu par exemple (voir 3.4.).

9. Court of Auditors, Special Report No 3/93 concerning the implementation of the measures for the restructuring, modernization and adaptation of the capacities of fishing fleets in the Community, OJ C 2, 04.1.1994

10. Court of Auditors, Special Report No 3/93 concerning the implementation of the measures for the restructuring, modernization and adaptation of the capacities of fishing fleets in the Community, OJ C 2, 04.1.1994, p. 48; Special Report No 12/2011 "Have EU measures contributed to adapting the capacity of the fishing fleets to available fishing opportunities?" 12/12/2011, point 76.



Filet de pêche © David Clode, Unsplash



Navire de pêche © Alan Smillie

2.3. Modernisation des navires et remplacement des moteurs

Ce sont 1,2 millions d'euros qui ont été alloués à 101 projets dédiés à l'amélioration de l'efficacité énergétique des navires, officiellement dans le but de réduire les émissions de gaz à effet de serre et autres polluants tout en contribuant à l'amélioration de la rentabilité et de la compétitivité des entreprises de pêche. Parmi ces 101 projets, 92 ont consisté au remplacement ou à la modernisation de moteurs pour plus de 666 000 euros. Néanmoins, il a été démontré que de tels investissements de modernisation contribuent de manière significative à rendre les navires plus performants en termes d'effort de pêche. Dans le cas du remplacement d'un moteur, il est pratiquement impossible de contrôler que la motorisation est effectuée sans augmentation de puissance. De ce fait, les actions de modernisation, via notamment l'installation de nouveaux moteurs, contribuent à accroître significativement l'effort de pêche, via l'augmentation de la performance et de la puissance des navires¹¹. A l'égard de la situation de surcapacité et de la surexploitation des ressources halieutiques en Europe, nous recommandons que les subventions de modernisation des navires et de remplacement des moteurs soient interdites. Les subventions de modernisation devraient se limiter à l'accroissement de la sécurité de l'équipage et à la protection des populations de poissons et des écosystèmes.

11. [Rapport spécial n° 3/93 relatif à la mise en œuvre des mesures visant la restructuration, la modernisation et l'adaptation des capacités des flottes de pêche de la Communauté accompagné des réponses de la Commission](#)

2.4. Achat de navires

Plus de 4 millions d'euros ont été alloués à 123 projets d'aide à l'acquisition du premier navire de pêche d'occasion d'un jeune pêcheur, représentant près de 32 800 euros par navire en moyenne. Cependant, les subventions d'aide à l'achat d'un navire, de la même manière que les subventions de construction et de modernisation de navires, augmentent la rentabilité d'une activité de pêche en réduisant les coûts et entraînent de ce fait une surcapacité¹². Afin de soutenir les jeunes pêcheurs et la création d'entreprises durablement, nous recommandons que le FEAMP soit utilisé comme instrument financier, via des crédits ou des prêts avec un taux d'intérêt avantageux comparé aux banques, et non en subvention directe.

¹². [Arthur, R, Heyworth, S, Pearce, J and Sharkey, W \(2019\) The cost of harmful fishing subsidies. IIED Working Paper. IIED, London.](#)



Jeune pêcheur ©Andreas G. Karelias/ Shutterstock

2.5. Accroissement du secteur de l'aquaculture

Plus de 35,5 millions d'euros ont été alloués à 691 projets augmentant la capacité de l'aquaculture en France via les investissements productifs et l'augmentation du potentiel des sites aquacoles. Les investissements productifs portent majoritairement sur la modernisation du matériel et des projets d'installation. Parmi les 15 projets d'augmentation du potentiel des sites aquacoles, deux projets de régulation d'espèces animales (étoiles de mer et grand cormoran, protégé en France) ont été subventionnés pour une valeur de 14 365 et 10 365 euros respectivement.

Ces subventions directes sont problématiques car elles ne sont pas liées à des critères de durabilité environnementale et créent une dépendance du secteur aux subventions publiques, alors que la production ne devrait pas dépendre de subventions. De ce fait, l'attribution de subventions directes résulte en l'accroissement « artificiel » de ce secteur. De plus, en l'absence de critères environnementaux, ces subventions peuvent soutenir et accroître des pratiques d'aquaculture dommageables pour l'environnement. En effet, l'aquaculture peut avoir des conséquences dramatiques sur la qualité de l'eau et sur les populations sauvages de poissons, par exemple lorsque des poissons d'aquaculture s'échappent et se reproduisent avec les populations sauvages. L'aquaculture peut également impacter les oiseaux marins. Par exemple, les fermes peuvent provoquer le déplacement des colonies d'oiseaux et/ou leur zone de nourrissage, soit par l'occupation directe de l'espace soit en modifiant les conditions environnementales, les rendant moins attractives pour les oiseaux marins (ex. bruit, lumière)^{13 14}.

D'autre part, l'élimination d'animaux sauvages en raison de leur prédation sur les espèces élevées ne constitue pas une solution à long terme au conflit. En particulier, éliminer des individus est inefficace à moins de supprimer toute l'espèce - ce qui n'est pas une option, et éliminer des individus constitue également une dégradation des écosystèmes marins. La subvention de cette pratique d'élimination est d'autant plus problématique que le FEAMP peut subventionner la mise en place de systèmes de protection des sites aquacoles contre la faune sauvage.

Afin de résoudre ces problèmes, nous recommandons que le FEAMP soit utilisé comme instrument financier (ex. via des prêts ou crédits) pour durablement soutenir les pratiques d'aquaculture avec des critères environnementaux clairement établis, comme l'aquaponie ou l'aquaculture intégrant plusieurs réseaux trophiques par exemple. Il est important que les entreprises ne soient pas subventionnées pour produire, mais pour contribuer à la gestion durable d'un site par exemple. Nous recommandons qu'une approche de précaution soit appliquée, afin d'assurer que les dépenses publiques soient faites consciencieusement et soutiennent les pratiques aquacoles qui contribuent à la protection et restauration de l'environnement.

13. Sagar, P., (2013) Seabird interactions. Literature Review of Ecological Effects of Aquaculture, pp. 6- 1-6- 18. Ministry for Private Industries, Port Nelson.

14. Callier, M.D., et al., (2018). Attraction and repulsion of mobile wild organisms to finfish and shellfish aquaculture: a review. Reviews in Aquaculture, 10(4), 924-949.

3. Subventions favorables à l'environnement marin

Le fonds public qu'est le FEAMP a notamment pour objectif de favoriser la protection de l'environnement marin et ses ressources en apportant un soutien à la protection, à la restauration et à la connaissance de celui-ci, ainsi qu'à l'amélioration de la gestion, du contrôle et de la collecte des données des activités de pêche et d'aquaculture. D'après la liste des bénéficiaires FEAMP, plus de 88,7 millions ont été alloués à des actions susceptibles de bénéficier directement ou indirectement à l'environnement marin en France de 2014 à 2019 (Tableau 2).

Tableau 2: Subventions favorables à l'environnement marin en France de 2014 à 2019

Mesure	Nombre de projets	Montant d'engagements juridiques FEAMP «part contrepartie » (€)
Connaissance et protection de l'environnement marin	55	14 139 078.97
Collecte de données	34	53 670 710.50
Contrôle et exécution	58	20 926 081.44

Puffin des Baléares, *Puffinus mauretanicus* ©Andre Labetaa



3.1. Connaissance et protection de l'environnement marin

De nombreux projets d'amélioration des connaissances et de protection de l'environnement marin ont été subventionnés pour plus de 14 millions d'euros parmi lesquels :

- 3,4 millions d'euros ont été alloués à 13 projets de partenariats entre scientifiques et pêcheurs, ayant pour but d'améliorer la connaissance des ressources halieutiques et des activités de pêche professionnelle. Ces partenariats portent principalement sur des études sur les espèces d'intérêt halieutique et le suivi des populations d'espèces pêchées non intégrées dans les plans de collecte de données.
- 4,6 millions d'euros ont été alloués à 11 projets d'innovation favorisant le développement d'équipements de pêche permettant principalement d'améliorer la sélectivité des engins et dans une moindre mesure de réduire l'incidence des activités de pêche sur les écosystèmes marins et la déprédation.
- 3,8 millions ont été alloués à 20 projets de conservation et restauration de la biodiversité concernant en majorité l'étude de zones fonctionnelles halieutiques et le risque pêche en zone Natura 2000.
- 2 millions ont été alloués à huit projets relatifs à la Politique Maritime Intégrée, concourant à la surveillance maritime intégrée et à la protection et l'amélioration de la connaissance du milieu marin.
- 58 000 euros ont été alloués à deux projets ayant pour but de limiter l'incidence de la pêche sur le milieu marin en soutenant les investissements à bord ou en matière d'équipements qui améliorent la sélectivité de l'engin de pêche vis-à-vis des espèces commerciales et leur survie ou qui permettent de réduire l'incidence de la pêche sur les écosystèmes.
- Près de 157 000 euros ont été alloués à un projet d'aide à la conception et la mise en œuvre de mesures de conservation et de coopération régionale. Ce projet consiste au développement d'une application.



©Dan Stark/ Unsplash

Ces 14 millions d'euros représenteraient donc un soutien considérable à la connaissance et à la protection de l'environnement marin. Cependant, il est difficile d'estimer si ces efforts sont suffisants pour soutenir la restauration et la protection de l'environnement, en particulier du fait que la France n'ait pas produit de Cadre d'Action Prioritaire (plus communément appelé Prioritised Action Framework ou PAF). Conformément aux objectifs de la directive « Habitats » de l'UE¹⁵ sur laquelle repose en partie le réseau Natura 2000, ce PAF doit permettre au gouvernement de planifier financièrement les fonds de l'UE pour atteindre les objectifs de conservation des sites Natura 2000. En l'absence de ce document, il n'est donc pas possible de savoir si les dépenses effectuées sont suffisantes ou non. De plus, le rapport annuel de mise en œuvre pour le FEAMP 2018 mentionne que les projets environnementaux n'ont pas été utilisés pour évaluer l'incidence de la pêche en zones Natura 2000 ou ne l'ont été que dans une moindre mesure pour restaurer ou protéger ces zones.

D'après l'organisation non-gouvernementale (ONG) ClientEarth¹⁶, les 11 projets d'innovation favorisant le développement d'équipements de pêche permettant d'améliorer la sélectivité des engins sont développés par les pêcheurs avant d'être validés scientifiquement, ce qui signifie que les scientifiques ne sont malheureusement pas impliqués au début des projets. D'autre part, seuls deux projets, pour un montant important de 58 000 euros, ont été financés pour effectivement améliorer la sélectivité à bord de deux navires. Ces projets ont consisté au remplacement de l'engin de pêche de ces navires par un engin plus sélectif.

Afin d'accroître son soutien pour l'acquisition de connaissances et la protection de l'environnement marin, nous recommandons que les efforts dans cette direction soient poursuivis et que 25% du FEAMP 2021-2027 soit dédié à la protection de la nature (voir 6.).

3.2. Collecte de données

Près de 53,7 millions d'euros ont été alloués à 34 projets ayant pour objectif la collecte annuelle de données sur les flottes et leurs activités de pêche. Ces projets sont fondamentaux et de telles aides doivent être maintenues. Néanmoins, la mesure FEAMP relative à la collecte de données a plusieurs objectifs, dont la collecte des données biologiques relatives aux captures ainsi qu'aux rejets et la collecte des données sur l'état des populations d'espèces pêchées afin de caractériser l'incidence environnementale de la pêche sur l'environnement. Ces différentes composantes du même objectif ne sont pas libellées en sous-mesures dans la liste des bénéficiaires FEAMP et il est donc difficile de savoir si un projet a contribué à la collecte des données relatives à l'incidence environnementale de la pêche ou aux rejets par exemple. De plus, la collecte de données halieutiques requise par la législation liée à la pêche est assurée par le programme OBSMER.

15. [Council Directive 92/43/EEC of 21 May 1992 on the conservation of natural habitats and of wild fauna and flora](#)

16. ClientEarth, rapport : [Comment mieux utiliser l'argent des citoyens européens pour une pêche durable à partir de 2021](#)

Cependant ce programme n'est pas mentionné dans la liste des bénéficiaires FEAMP, et bien que probablement sous-entendu par une description telle que « collecte de données halieutiques », l'absence de plus de précisions rend difficile l'analyse des dépenses liées à ce programme.

La collecte de données est cruciale pour la compréhension du fonctionnement des écosystèmes marins et de leurs interactions avec les activités humaines (pêche, aquaculture, etc.) et la mise en place des mesures de gestion adaptées. De ce fait, nous recommandons que 25% du FEAMP 2021-2027 soit dédié à la collecte de données ainsi qu'aux contrôles et à l'exécution (voir 3.3.).

3.3. Contrôle et exécution

Ce sont 20,9 millions d'euros qui ont été alloués à 58 projets de contrôle et d'exécution soutenant notamment les systèmes d'information, le renouvellement de matériel et les projets d'équipement innovant. L'organisation des contrôles et de l'exécution repose sur un réseau d'autorités compétentes et sur de nombreux textes législatifs et administratifs. Le Programme opérationnel FEAMP 2014-2020 identifie quatre besoins unitaires pour l'intervention du FEAMP en terme de contrôle : « 1) Garantir la fiabilité et l'efficacité du système d'enregistrement et de collecte des données de capture et d'effort [...]; 2) Assurer la mise en œuvre du contrôle de l'obligation de débarquement ; 3) Maintenir le système français de lutte contre la pêche illicite, non-déclarée et non-réglémentée ; 4) Maintenir un niveau de contrôle suffisant et proportionné sur l'ensemble des eaux et du territoire français ». Ces objectifs sont repris par la mesure FEAMP relative aux contrôles. Cependant, compte-tenu des informations disponibles dans la liste des bénéficiaires FEAMP, il est difficile de déterminer la contribution des projets aux différents objectifs, tels que l'obligation de débarquement et le maintien d'un niveau de contrôle suffisant.

L'obligation de débarquer toutes les captures a été introduite en 2013 dans le but de limiter au maximum les rejets en mer des captures non désirées et pousser les opérateurs à mettre en place des techniques de pêche plus sélectives. Malheureusement, ni la liste des bénéficiaires FEAMP ni le rapport annuel de mise en œuvre pour le FEAMP 2018 ne procurent d'informations suffisantes permettant de déterminer la contribution des projets à la mise en œuvre de l'obligation de débarquement. De plus, d'après ClientEarth¹⁷ les obligations déclaratives liées à l'obligation de débarquement n'ont été intégralement mises en œuvre en France qu'en 2019, avec un retard de plus de 4 ans. Les sanctions aux infractions de cette obligation n'étaient pas non plus appliquées en 2017 et 2018. Il sera d'autant plus intéressant de s'intéresser à ce qu'il s'est passé en 2019.

Les contrôles et l'exécution sont primordiaux pour s'assurer notamment de la mise en œuvre des mesures de gestion et de protection de l'environnement marin et nous recommandons que 25% du FEAMP 2021-2027 soit dédié aux contrôles et à l'exécution, conjointement avec la collecte de données (voir 3.2.).

17. ClientEarth, rapport : [Le contrôle de l'obligation de débarquement en France](#)



©SEO

3.4. Diversification

Le FEAMP a la possibilité de soutenir le maintien et la création d'emplois directs ou indirects en dehors des filières pêche et aquaculture en contribuant à la diversification des sources de revenus des pêcheurs et aquaculteurs par le développement d'activités complémentaires. Cette action s'inscrit dans le cadre de la mesure FEAMP dédiée aux stratégies de développement local mené par les acteurs locaux. Plus de 4 millions d'euros ont été alloués à 180 projets relevant de cette mesure. Cependant, les informations disponibles sur les projets subventionnés étant très réduites, il est difficile d'établir la contribution de chaque projet à l'objectif de diversification des sources de revenu des pêcheurs et aquaculteurs. Il semble néanmoins que très peu de ces 180 projets y aient contribué. La diversification des sources de revenus des pêcheurs a la possibilité de contribuer à la diminution de la capacité de pêche, tout en leur assurant une stabilité économique. Dans ce but, nous recommandons que la France adopte un plan national d'action pour la diversification des sources de revenus des pêcheurs et aquaculteurs.

4. Transparence et accès aux informations

Les citoyens européens ont le droit de savoir comment leur argent est utilisé. Rendre publiques les informations sur les bénéficiaires des financements de l'UE est l'un des principaux objectifs de l'initiative européenne en matière de transparence.

4.1. Accès à l'information

La liste des bénéficiaires FEAMP et le rapport annuel de mise en œuvre pour le FEAMP 2018 sont disponibles sur la page du programme national FEAMP du site de l'Europe en France¹⁸. La démarche de la France pour rendre ces informations disponibles est positive, particulièrement du fait que ce n'est pas le cas de tous les États membres. D'autres documents devraient cependant être également disponibles, comme un PAF (voir 3.1).

4.2. Clarté de l'information

La liste des bénéficiaires FEAMP est facile d'utilisation, bien que plus de 2 000 projets y soient listés. Les projets sont classés en fonction de la mesure FEAMP pour laquelle ils ont été déposés. Toutefois, comme décrit dans le Guide des porteurs de projet FEAMP¹⁹, chaque mesure peut contenir différents objectifs. Par exemple, la mise en œuvre de l'obligation de débarquement est l'un des cinq objectifs de la mesure « contrôle et exécution ». Bien qu'ayant le potentiel d'être très informatifs sur la nature des projets bénéficiaires, les objectifs ne servent que très rarement à la classification des projets. Afin d'ajouter de la clarté quant à l'objectif de chaque projet, il serait utile de les classer en fonction de l'objectif auquel ils répondent, en complément de la mesure FEAMP pour laquelle ils ont été déposés.

Parmi les 254 millions d'euros d'engagements juridiques au 3 décembre 2019, 123 millions ont été alloués à des subventions dont l'analyse de l'impact sur l'environnement n'a pas été possible compte-tenu des informations disponibles, et qui n'ont pas été analysées dans ce rapport (Annexe 1). Cela est dû au fait que l'impact de ces subventions « ambiguës » dépend de leur mise en œuvre. Par exemple, un projet subventionné pour soutenir le développement local peut être bénéfique pour l'environnement avec une gestion appropriée et durable, ou néfaste si le projet accroît l'effort de pêche pour cette flotte par exemple ; l'impact dépend de la mise en œuvre²⁰.

18. www.europe-en-france.gouv.fr/fr/programmes-europeens-2014-2020/le-programme-national-feamp

19. [Guide des porteurs de projet FEAMP](#)

20. Sumaila et al., (2019). Updated estimates and analysis of global fisheries subsidies. Marine Policy, 109, 103695.

5. Opinion : Expérience avec le FEAMP

5.1. Expérience en matière de candidature

Le processus de candidature est souvent difficile et compliqué, avec un montage de projet long, nécessitant de nombreux allers-retours entre les acteurs et les autorités administratives, des phases de validation itératives, qui permettent d'améliorer le projet, un suivi administratif et financier rigoureux nécessitant une structure porteuse ayant une forte expérience et/ou capacité de gestion.

La LPO porte depuis 2017 une démarche sur la question des déchets marins, financée par le FEAMP (mesure régionale 62.1 b (6212), Développement local mené par les acteurs locaux (DLAL) - mise en œuvre). Cette démarche, déployée à travers deux projets consécutifs, est portée en concertation et collaboration avec les structures représentatives de la pêche et de la conchyliculture au niveau local.



Filet de pêche échoué sur la plage © Joshua J. Cotten/ Unsplash

Bien que la légitimité de la LPO à porter ces projets ait parfois pu être remise en cause par certains acteurs des GALPA (groupe d'actions locales pêche et aquaculture), le soutien de la pêche et de la conchyliculture au niveau local a permis à ces projets de voir le jour ; cependant il reste encore beaucoup de freins à l'intégration de l'environnement dans les projets portés par les acteurs du GALPA. Bien que réceptifs aux propositions de la LPO, ils développent préférentiellement des projets de développement économique, restant très prudents sur l'évolution de leurs pratiques, malgré la forte pression sociétale à ce sujet (matériels perdus et retrouvés dans le milieu marin). Un des avantages du fonctionnement (comités de sélection) du FEAMP au local via les GALPA est d'associer des acteurs qui ne se parlaient peu ou pas du tout auparavant, créant ainsi du lien et permettant de débattre sur ces sujets environnementaux et leurs bénéfices pour le développement économique sur le long terme.

Sur des aspects plus techniques, l'impossibilité d'intégrer un organisme public dans le cofinancement demandé reste très contraignante pour des associations qui peuvent difficilement porter des projets conséquents avec 20% d'autofinancement. D'autre part, certains projets dont les objectifs/ résultats sont liés à des politiques publiques, peuvent être portés par diverses organisations qui doivent chercher leur propre cofinancement alors que de tels projets devraient être financés à 100%.

5.2. Expérience en matière de collecte de donnée

Grâce au financement FEAMP et à la participation des acteurs, la collecte de données sur les déchets marins a pu se faire à travers l'application du protocole OSPAR sur cinq sites et grâce aux suivis de déchets « pêchés » par des professionnels de la pêche durant leur activité. Dans le cadre des objectifs des GALPA, il a fallu argumenter pour intégrer au sein des projets la collecte de données et l'aspect scientifique comme préalables indispensables pour aller plus loin dans les actions de réduction des déchets marins et conchylicoles. En associant au maximum les acteurs concernés, conchyliculteurs et pêcheurs, en démontrant l'importance de données objectives sur la pollution engendrée par les matériels perdus de la conchyliculture et de la pêche professionnelle, la LPO a permis à tous ces acteurs de mieux prendre conscience de l'importance de ces suivis scientifiques.

L'attribution des fonds pour des projets qui porteraient strictement sur des questions environnementales liées aux déchets marins, paraît difficile à obtenir. Ainsi les mesures « environnement » du FEAMP (40.1 par exemple) excluent la seule collecte des données qui pourraient documenter l'impact des déchets sur l'environnement, comme sur les oiseaux marins par exemple.

6. Conclusions et recommandations pour le FEAMP 2021-2027

De 2014 à 2019, plus de 41,6 millions d'euros ont été alloués en subventions néfastes contre plus de 88,7 millions d'euros en subventions favorables pour l'environnement. Bien que les dépenses FEAMP analysées aillent donc majoritairement dans la bonne direction, il reste beaucoup d'ambiguïtés et un manque de clarté général sur les objectifs individuels des projets. Cependant, 41,6 millions d'euros en subventions néfastes restent une somme considérable et des actions doivent être entreprises pour les éliminer, d'autant plus que ces subventions sont contraires aux objectifs de la Politique Commune de la Pêche qui vise à supprimer toute subvention augmentant la capacité de pêche. De plus, éliminer ces subventions directes de modernisation, d'achat de navires, etc. contribuerait à réduire la dépendance du secteur aux subventions publiques. L'utilisation du FEAMP comme instrument financier via des prêts ou crédits, par exemple pour aider les jeunes pêcheurs à démarrer leur activité permettrait également que les fonds puissent être réutilisés, ce qui n'est pas possible dans le cas des subventions directes actuellement en place.

A l'avenir, nous devons nous assurer que les dépenses favorables pour l'environnement ne soient pas utilisées pour justifier le maintien de dépenses néfastes. Ce besoin urgent est souligné par la récente pandémie du COVID-19, qui a démontré que l'investissement dans la protection et la restauration de la nature sera essentiel pour la relance économique de l'Europe au sortir de cette crise sanitaire²¹.



Parc national de Port-Cros © Phileole/ Flickr

21. [Stratégie de l'UE en faveur de la biodiversité à l'horizon 2030](#)



Cape D'agde, Côte Langedocienne © Pierre de Sable

Sur une enveloppe FEAMP de 588 millions d'euros pour 2014-2020, seuls 254 millions d'euros (43%) font l'objet d'un engagement juridique au 3 décembre 2019. Ces chiffres soulignent le manque d'utilisation du FEAMP par ses bénéficiaires potentiels, probablement dû à la difficulté du montage et du suivi des dossiers et au manque d'ambition pour l'utilisation de ce fonds pour la protection de l'environnement marin et de ses ressources, et ce à leurs dépens.

Le FEAMP est voté tous les sept ans et les votes actuels devraient entraîner le maintien, voire l'augmentation, des subventions néfastes qui augmentent la capacité de la flotte et la surpêche décrites dans ce rapport. En avril 2019, suite à l'examen de la proposition de la Commission européenne, le Parlement européen a voté de nombreux amendements ayant notamment pour but de réintroduire les subventions pour la construction de nouveau navires (pourtant interdites en 2004 du fait de leurs impacts négatifs clairement établi sur les écosystèmes marins) et de maintenir les subventions de modernisation des navires. En octobre 2019, le Conseil européen a pris une position encore plus problématique. Entre autres, cette position vise à réduire considérablement les critères pour la construction et modernisation des navires et ne prévoit aucun budget spécifique pour la protection et restauration de l'environnement marin²². Bien que la Commission européenne ait exprimé ses inquiétudes, une régression semble donc vraisemblable en matière d'environnement pour la prochaine programmation du FEAMP. Depuis fin 2019, le FEAMP 2021-2027 est en négociation dans le cadre des réunions de trilogue entre les institutions européennes (la Commission, le Conseil et le Parlement) et une position définitive devrait être adoptée dans les prochains mois.

22. Bloom, ["L'Union européenne va-t-elle condamner notre océan et les pêcheurs"](#)

Il existe pourtant un consensus politique international sur la nécessité d'interdire les subventions augmentant la capacité de pêche, qui s'est traduit notamment par l'Objectif de développement durable 14.6 des Nations Unies, qui fixe à 2020 l'élimination de telles subventions. Les membres de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) négocient actuellement un accord multilatéral qui vise à mettre en œuvre cet objectif. La réintroduction de ces subventions contribuerait à mettre davantage en danger l'environnement marin et ses ressources, porterait gravement atteinte à la crédibilité de l'UE et compromettrait les négociations en cours au niveau de l'OMC ainsi que la réalisation de l'Agenda 2030 pour le développement durable fixé par les Nations Unies.

Afin d'éliminer les subventions augmentant la capacité de pêche, il est nécessaire qu'une approche globale soit mise en place. En effet, une action menée par un pays agissant individuellement n'est pas attrayante puisque les pêcheries dans ce pays souffriraient de désavantages commerciaux. De plus, de nombreuses espèces, comme le thon, migrent sans respecter les zones économiques exclusives, ce qui souligne davantage la nécessité d'une approche globale. Il est donc fondamental que l'UE contribue à l'élimination de ses subventions et ne mette pas en danger les efforts de l'OMC dans cette direction²³.

Le FEAMP a la possibilité de contribuer à la protection et restauration de l'environnement marin et de ses ressources s'il est correctement alloué. Nous ne devons pas faire marche arrière mais assurer que chaque euro est dépensé durablement, pour la relance verte suite à la crise COVID-19 et pour contribuer à résoudre les crises du climat et de perte de biodiversité auxquelles nous faisons face. Pour ce faire, comme mentionné dans 1) la lettre adressée au Parlement européen par les Pêcheurs à faible impact de l'Europe (Low Impact Fishers of Europe, LIFE) et des ONGs²⁴, et 2) le rapport « Turning the Tide on EU Seas with a Green Recovery »²⁵, tous deux signés par de nombreuses ONG européennes dont BirdLife, il est primordial que le FEAMP soit dédié aux domaines qui bénéficient à la fois à l'environnement et aux pêcheurs et aquaculteurs, et nous recommandons que :

- 25% du FEAMP soit dédié à la collecte de données, aux contrôles et à la surveillance des secteurs de la pêche et de l'aquaculture, par exemple en intensifiant l'utilisation de la surveillance électronique à distance pour permettre des activités de pêche plus transparentes et responsables ;
- 25% du FEAMP soit dédié à la protection et restauration de la nature, par exemple via la reconstruction des récifs d'huîtres et via la construction de passes à poissons au niveau des barrages côtiers. Afin de mener à bien cet objectif, il est nécessaire que la France établisse un PAF pour les zones Natura 2000 ;

23. Sumaila, et al., (2007). The World Trade Organization and global fisheries sustainability. Fisheries Research, 88(1-3), 1-4.

24. [Lettre au Parlement européen par "Low Impact Fishers of Europe" et ONG européennes](#)

25. [Turning the Tide on EU Seas with a Green Recovery](#)

- Les subventions qui augmentent la capacité de pêche soient interdites, notamment les arrêts définitifs et temporaires d'activité, la modernisation, les achats et la construction de navires ;
- Le FEAMP soutienne les jeunes pêcheurs au démarrage de leur activité en étant utilisé comme instrument financier (ex. via des prêts ou crédits) pour l'achat de leur premier navire d'occasion ;
- La sécurité à bord soit soutenue sans accroître la capacité de pêche, par exemple via l'équipement ainsi que la formation aux procédures de sécurité ;
- L'établissement d'un Plan national d'action pour la formation des pêcheurs et la diversification du secteur vers des activités économiques plus viables, y compris d'autres services pouvant être fournis par les pêcheurs et les navires de pêche tels que l'écotourisme et l'acquisition de connaissances via les sciences participatives ;
- L'aquaculture soit soutenue avec des critères environnementaux strictes et que la recherche sur l'aquaculture à faible impact soit davantage soutenue, comme les systèmes multi-trophiques, les systèmes de recirculation/les systèmes d'aquaculture fermés et ceux pouvant être bénéfiques pour la restauration de la nature ;
- Le FEAMP soutienne d'avantage l'amélioration de la sélectivité des engins de pêches afin de prévenir les captures accidentelles d'espèces protégées comme les oiseaux marins et les dauphins par exemple ;
- La pollution plastique soit réduite en travaillant notamment avec les pêcheurs et aquaculteurs afin de prévenir la perte de matériel ;
- Les objectifs de chaque mesure FEAMP soient libellés en sous-mesures dans le guide des bénéficiaires FEAMP.



Fou de Bassan , *Morus bassanus*, pris par un hameçon ©David Grémillet

7. Annexes

Annexe 1: Mesures FEAMP non analysées dans ce document

Measure	Nombre de projets	Montant d'engagements juridiques FEAMP «part contrepartie » (€)
Innovation (pêches maritimes)	7	921 592.49
Santé et sécurité	48	885 043.03
Valeur ajoutée, qualité des produits et utilisation des captures non désirées	21	513 494.84
Ports de pêche, sites de débarquement, halles de criée et abris	38	9 996 864.86
Innovation (aquaculture)	52	14 936 246.70
Promotion du capital humain et de la mise en réseau	18	1 774 868.46
Mesures relatives à la santé et au bien-être des animaux	78	3 917 086.38
Développement local mené par les acteurs locaux	180	4 384 319.41
Plan de production et de commercialisation	66	12 895 021.25
Aide au stockage	18	629 815.79
Mesure de commercialisation	49	2 969 410.20
Transformation des produits de la pêche et de l'aquaculture	110	16 221 754.70
Régime de compensation des surcoûts dans les RUP	518	41 243 594.13
Assistance technique	14	12 084 475.93

