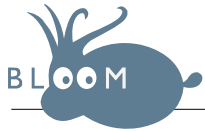


À contre-courant

L'action publique et les enjeux de transition : synthèse des subventions publiques allouées au secteur de la pêche en France entre 2020 et 2022

Janvier 2024



SOMMAIRE

AVANT-PROPOS.....	3
PRINCIPAUX RÉSULTATS	5
NOS RECOMMANDATIONS PRIORITAIRES.....	5
RÉSUMÉ	6
MÉTHODOLOGIE.....	7
SUBVENTIONS AU SECTEUR DE LA PÊCHE EN FRANCE.....	12
LISTE DES DOCUMENTS BUDGÉTAIRES.....	19

AVANT-PROPOS

Dès le début des années 1990, le rôle des subventions publiques dans la surcapacité des flottes de pêche et la surexploitation des stocks mondiaux de poissons a clairement été établi par les experts et les organisations internationales¹. **En augmentant les capacités de production et en rendant certains segments artificiellement rentables, les subventions publiques incitent les pêcheurs à accroître continuellement leurs captures sans tenir compte des signaux alertant sur l'état des ressources,** qui devraient normalement les conduire à réguler leur activité.

Lors de l'adoption du Programme de Doha pour le développement en 2001, l'objectif de réguler les subventions publiques à la pêche a été intégré à l'agenda international. Cela s'est traduit par l'ouverture de négociations à l'Organisation mondiale du commerce (OMC), processus qui a abouti à la conclusion d'un premier accord multilatéral en juin 2022. **L'élimination des subventions publiques qui encouragent la surcapacité, la surpêche et la pêche illégale est également une priorité requise par l'Objectif de développement durable 14.6 de l'Organisation des Nations unies adopté en 2015.**

Malgré cette dynamique, les dernières estimations menées à l'échelle mondiale montrent que le secteur de la pêche a reçu **35,4 milliards de dollars de subventions publiques en 2018**, dont plus de 60% encouragent la surcapacité et la surpêche et 22% sont des aides au carburant². À elles seules, **les pêcheries industrielles ont capté plus de 80% de ces aides globales alors qu'elles représentent moins de 20% de la flotte mondiale**³. Après la Chine, l'Union européenne est la deuxième entité politique qui subventionne le plus ce secteur.

En France, la pêche bénéficie du soutien historique des pouvoirs publics qui ont notamment encouragé l'industrialisation des flottes et la modernisation de la filière après la Seconde Guerre mondiale. À partir des années 1970, la multiplication des crises provoquées par l'envolée des prix du pétrole puis la raréfaction des ressources auraient logiquement dû conduire les gouvernements successifs à **réformer les politiques de soutien au secteur afin de le sortir de sa dépendance au carburant et amorcer la transition des flottes vers un modèle plus vertueux**. À la place, les pouvoirs publics ont répondu à ces crises à grand renfort de subventions visant, non pas à résoudre les problèmes structurels rencontrés par le secteur, mais à maintenir la paix sociale⁴.

L'élimination des subventions à la pêche dites « néfastes » et le fléchage de ces financements en faveur de la transition du secteur est une urgence absolue.

Aujourd'hui, les entreprises de pêche françaises bénéficient toujours d'un large éventail de subventions directes et d'exonérations. Mais faute de données centralisées et harmonisées, il est impossible d'en connaître le montant exact et de produire un bilan critique exhaustif. Dans un rapport de 2010 sur les aides d'État au secteur de la pêche en France, la Cour des comptes française avait déjà souligné cette absence totale de visibilité et sévèrement éreinté la Direction des pêches maritimes et de l'aquaculture (DPMA) pour son manque de pilotage⁵.

¹ FAO (1993) Pêches maritimes et droit de la mer : dix ans de mutations. Chapitre spécial (révisé) de La situation mondiale de l'alimentation et de l'agriculture 1992, disponible ici : <https://www.fao.org/3/u9345f/u9345f00.htm>.

² Sumaila et al. (2019) Updated estimates and analysis of global fisheries subsidies, disponible ici : <https://doi.org/10.1016/j.marpol.2019.103695>.

³ Schuhbauer et al. (2020) The Global Fisheries Subsidies Divide Between Small- and Large-Scale Fisheries, disponible ici : <https://doi.org/10.3389/fmars.2020.539214>.

⁴ Mesnil Benoît (2008) Public-aided crises in the French fishing sector, disponible ici : <https://doi.org/10.1016/j.ocecoaman.2008.07.009>.

⁵ BLOOM (2013) Révélations du rapport secret et impitoyable de la Cour des comptes sur les aides d'État à la pêche, disponible ici : <https://bloomassociation.org/revelations-du-rapport-secret-et-impitoyable-de-la-cour-des-comptes-sur-les-aides-detat-a-la-peche/>.

Les aides publiques accordées au secteur de la pêche ne font toujours pas l'objet d'une revue critique régulière et transparente permettant d'objectiver la conduite de l'action publique. Les aides émanant des collectivités territoriales forment encore une « *boîte noire* » empêchant d'avoir une vision synthétique du montant global du soutien financier public au secteur de la pêche.

Une décennie plus tard, force est de constater que la situation ne s'est guère améliorée. **La transparence est pourtant le préalable indispensable à toute redirection des financements publics vers un modèle de pêche durable**, c'est-à-dire bas carbone, respectueux des écosystèmes marins, pourvoyeur d'emplois et capable de répondre aux défis de la sécurité alimentaire.

Alors que la surpêche a été identifiée par l'IPBES comme la première cause de destruction des écosystèmes marins au cours des cinquante dernières années⁶, l'élimination des subventions

à la pêche dites « *néfastes* » et le fléchage de ces financements en faveur de la transition du secteur est une urgence absolue. **Mais en empêchant l'établissement d'un diagnostic précis, l'opacité des subventions publiques hypothèque nos chances d'endiguer la surpêche et le déclin de la biodiversité marine.**

La présente étude a pour objectif de combler cette carence en proposant une **revue des principales aides publiques identifiables dont bénéficie le secteur de la pêche en France et ce qu'elles financent**. Par cette contribution, BLOOM et l'Institut Rousseau entendent ainsi nourrir le débat public sur les possibilités de réforme des subventions au secteur de la pêche. Cette évaluation, conservatrice compte tenu du défaut d'accès à des données consolidées, ne saurait toutefois remplacer le travail exhaustif de revue de l'ensemble des dépenses publiques que l'on est légitimement en droit d'attendre des pouvoirs publics en 2024.

⁶ IPBES (2019) Summary for policymakers of the global assessment report on biodiversity and ecosystem services of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services, disponible ici : https://files.ipbes.net/ipbes-web-prod-public-files/2020-02/ipbes_global_assessment_report_summary_for_policymakers_fr.pdf.

PRINCIPAUX RÉSULTATS

- 1 En 2021, 327 millions d'euros de subventions publiques européennes et nationales (hors collectivités territoriales) ont été versés au secteur de la pêche en France, ce qui représente près de 30% de son chiffre d'affaires.** Autrement dit, ce secteur ne survit que grâce à l'argent public.
- 2 Les exonérations sur le carburant ont représenté 206 millions d'euros en 2021, soit 63% du montant total des subventions estimées.** Étant donné qu'elles sont basées sur les volumes consommés, ces aides bénéficient principalement aux pêches industrielles et leur procurent un avantage compétitif alors qu'elles sont les plus consommatrices en carburant, les moins respectueuses de l'environnement et les moins génératrices d'emplois.
- 3 À peine 11% des subventions recensées en 2021 (soit 37 millions d'euros) sont identifiées comme des dépenses en faveur de la transition durable.** Hormis pour le FEAMP, ces mesures ne sont toutefois assorties d'aucune définition, d'aucune mesure d'impact et ne font l'objet d'aucun suivi.
- 4 Les aides des collectivités territoriales sont un véritable « trou noir ».** Faute de données consolidées, il est actuellement impossible d'évaluer le montant qu'elles accordent au secteur de la pêche. Par conséquent, le montant réel des subventions publiques au secteur de la pêche en France est supérieur au chiffre avancé ici.

NOS RECOMMANDATIONS PRIORITAIRES

Recommandation n° 1 : Mettre progressivement fin aux aides gasoil

Il est indispensable de mettre progressivement fin à l'exonération de la Taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) qui incite à la consommation excessive de combustibles fossiles par les navires industriels. Le taux minimal de taxation prévu pour les carburants utilisés par les navires de pêche doit être à la hauteur des enjeux de transition du secteur. Il augmenterait en fonction du volume annuel de carburant consommé par navire afin de favoriser les navires côtiers par rapport aux navires les plus énergivores.

Recommandation 2 : Flécher les subventions vers la transition sociale et écologique du secteur

Les subventions doivent être redirigées vers la transition du secteur vers des pratiques bas carbone, à faible impact sur les fonds marins et la biodiversité marine, et pourvoyeuses d'emplois. Les subventions allouées aux techniques de pêche destructrices doivent être éliminées. Les montants dégagés doivent être utilisés pour accompagner la reconversion des

armements vers des méthodes à faibles impacts. Des critères de durabilité clairs doivent être instaurés et un suivi de l'utilisation des fonds doit être mis en place afin de vérifier que ces critères ont bien été respectés.

Recommandation n° 3 : Renforcer la transparence des subventions

Une revue systématique et exhaustive des dépenses publiques accordées au secteur de la pêche doit être réalisée chaque année par les pouvoirs publics, notamment dans la perspective de l'entrée en vigueur de l'accord de l'OMC sur les subventions à la pêche qui comprend des dispositions relatives à la transparence. Ces données financières détaillées devraient être couplées à des informations socio-économiques (consommation de carburant, chiffre d'affaires, quotas etc.) et environnementales (volume des captures, zone d'activité, état des stocks ciblés etc.) à une résolution fine – par navire lorsque cela est possible – afin de produire une évaluation complète et éclairer les décideurs. Ces données devraient être intégralement publiques dans un format ouvert afin de permettre leur réutilisation par les citoyens, les chercheurs, les décideurs et les médias.

RÉSUMÉ

Les subventions publiques au secteur de la pêche en France sont aujourd'hui fortement axées sur le soutien au carburant et profitent d'abord aux acteurs industriels, en venant soutenir les pratiques les plus énergivores et dont l'impact sur les écosystèmes marins est le plus important.

Ces financements sont, pour la quasi-totalité, aveugles aux différents types de pêche et font ainsi l'impasse sur le soutien aux pratiques les plus vertueuses environnementalement et socialement. Les résultats de cette étude reposent sur des données de première main, ainsi que sur des montants estimés. Les principales sources de données sont les budgets de l'État (projets de loi de règlement aussi appelés « PLR ») auxquels viennent s'ajouter des estimations d'exonérations fiscales sur le carburant, des estimations d'exonérations fiscales sur les cotisations sociales et des dépenses publiques européennes qui ne transitent pas par les budgets de l'État. Notre revue des subventions se focalise sur les années 2020, 2021 et 2022. En raison des spécificités de l'année 2020 (baisse des dépenses de carburant résultant de l'arrêt de certains navires à cause du COVID-19 et mise en place de subventions pour compenser la perte de chiffre d'affaires) et certaines données pour 2022 n'étant pas encore disponibles, notre analyse se concentre principalement sur l'année 2021.

En 2021, le montant des subventions publiques d'État au secteur approchait ainsi les 291 millions d'euros, soit 26% du chiffre d'affaires annuel de la pêche française (1,13 Mde, 2021)⁷. À ce montant, nous pouvons raisonnablement ajouter :

- 4,6 millions d'euros de subventions versées par l'Union européenne à certains pays d'Afrique de l'Ouest et de l'océan Indien dans le cadre d'accords de pêche, permettant ainsi à 41 navires français d'accéder aux ressources situées dans les eaux de ces États.
- 5,5 millions d'euros de subventions communautaires provenant du Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP, hors contrepartie nationale et ne transitant donc pas par le budget de l'État). Il s'agit d'une année particulièrement faible. En comparaison, les subventions étaient de 50 millions d'euros sur cette enveloppe en 2020.
- 26,2 millions d'euros provenant d'aides communautaires (hors FEAMP) pour le Brexit.

En tenant compte de ces montants, la part des subventions publiques dans le chiffre d'affaires du secteur atteint ainsi 29%.

Les exonérations fiscales sur le carburant occupent une place centrale dans ces subventions, soit 63% du montant total des aides recensées en 2021. Elles ne font aucune distinction entre les pratiques les plus vertueuses et les pratiques les plus délétères. **En effet, près de 47% des subventions au carburant sont captées par des navires de plus de 24 mètres, alors que cette partie de la flotte de pêche ne représente que 3% du nombre de navires et 28% de l'emploi.** Face aux difficultés structurelles du secteur – hausse des coûts de production, surpêche causant une raréfaction des ressources, pression sur les prix et compétition entre pêcheurs artisanaux et acteurs industriels –, **ces dispositifs de court terme masquent l'absence d'investissement pour l'avenir du secteur.**

Cette étude met également en évidence **une absence quasi totale de critères de durabilité associés à l'octroi des subventions**, une absence de définition de ces critères lorsque ceux-ci existent ainsi qu'un faible montant de subventions dédiées à la durabilité tant au niveau français qu'européen.

Enfin, nous avons tenté de tirer des conclusions sur les conséquences de ces subventions et d'ébaucher des pistes pour améliorer le soutien de l'État au secteur de la pêche.

Afin de réduire les émissions de CO₂ du secteur et dans l'intérêt de la préservation des écosystèmes marins et la pérennisation de la pêche côtière, il est en effet nécessaire de réduire progressivement le soutien aux énergies fossiles et d'accompagner les patrons-pêcheurs et les armateurs vers des pratiques soutenables. Plus généralement, il est nécessaire de renforcer significativement les critères de durabilité associés à l'octroi des subventions, de différencier les aides en fonction du type de pêche et d'améliorer la transparence des aides au secteur dans la comptabilité publique ainsi que leur imbrication avec les aides européennes.



Bateau de petite pêche côtière à Oléron

1. MÉTHODOLOGIE

1.1. PÉRIMÈTRE

Cette étude porte sur les subventions⁸ au secteur de la pêche en France provenant directement du budget de l'État ou inscrites par l'État.

Dans cette démarche, nous avons inclus une partie des aides du Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP). Confiés aux États membres⁹, ces crédits issus du budget de l'Union européenne sont ensuite complétés par une « *contrepartie nationale* » qui peut être identifiée dans les budgets de l'État français. Nous avons également intégré les aides européennes versées au secteur dans le cadre du Brexit et les subventions européennes versées directement par

l'Union européenne à des pays tiers dans le cadre des accords de partenariat de pêche durable. Les aides territoriales qui sont financées sur leur propre budget et n'apparaissent pas dans les PLR n'ont pas été prises en compte.

Précisons que cette étude se focalise sur les subventions gravitant autour de l'activité de pêche et ne prend donc pas en compte les aides allouées à la rénovation ou l'agrandissement des infrastructures portuaires, la transformation et le commerce des produits de la mer.

Toutes les données utilisées sont publiquement accessibles.

⁸ « Selon l'OMC, une subvention est une "contribution financière" d'un gouvernement ou de tout organisme public qui confère un "avantage" au secteur privé par le biais de transferts de fonds, y compris : [les crédits], les prêts et les apports de capitaux ou les transferts potentiels de fonds tels que les garanties de prêt ; les recettes publiques non perçues provenant d'exonérations fiscales ; les biens et services fournis au secteur privé autres que les infrastructures générales ; le soutien indirect par le biais de versements publics dans des mécanismes de financement ; toute forme de soutien des revenus ou des prix ». Source : Sumaila et al., (2019) Updated estimates and analysis of global fisheries subsidies, disponible ici : <https://doi.org/10.1016/j.marpol.2019.103695>.

⁹ Une fois son programme opérationnel (document détaillant la manière dont les fonds vont être utilisés) approuvé par la Commission européenne, l'État membre reçoit les crédits du FEAMP qui sont ensuite accordés aux bénéficiaires dont les dossiers ont été instruits.

1.2. DONNÉES

Pour réaliser cette cartographie des subventions publiques au secteur de la pêche pour les années 2020, 2021 et 2022, nous avons retenu plusieurs sources de données publiques :

- 1 Les crédits des lignes budgétaires**, concernant le secteur de la pêche, des programmes 149 « *Compétitivité et durabilité de l'agriculture, de l'agroalimentaire, de la forêt, de la pêche et de l'aquaculture* », 362 « *Écologie* », et 205 « *Affaires maritimes* » du Projet de loi de Règlement (PLR) de l'État pour les années 2020, 2021, et 2022. Pour l'année 2021, en raison du plan « *France Relance* »¹⁰, nous avons également ajouté à l'analyse les crédits de paiement du programme 362 (France Relance) s'ils concernaient directement les entreprises de la pêche¹¹.
- 2 Les crédits de paiement de l'aide Brexit temporaire** concernant le secteur de la pêche rapportés par le Secrétariat général de la mer et confirmés par un rapport de la Cour des comptes de juin 2023¹².
- 3 Les dépenses effectives du FEAMP hors contreparties nationales** de 2020 à juin 2022¹³ ainsi que les descriptifs de ces dépenses présentes dans le guide des porteurs de projet du FEAMP¹⁴.
- 4** De plus, à partir des informations extraites de la base de données du Comité Scientifique, Technique, et Économique des Pêches (CSTEP)¹⁵ et du bulletin pétrolier de la Com-

mission européenne¹⁶, nous avons estimé le montant **des exonérations fiscales sur le carburant accordées au secteur de la pêche**.

- 5** Enfin, à partir des données extraites du rapport du CSTEP et de l'Union de recouvrement des cotisations de Sécurité sociale et d'allocations familiales (URSSAF)^{17,18}, nous avons estimé le montant **des exonérations fiscales sur les cotisations sociales**. Le secteur de la pêche bénéficiant d'un régime spécial.

1.3. CALCULS

1.3.1. Estimation des exonérations fiscales : carburant

Les règles de l'Union européenne en matière de taxation des produits énergétiques utilisés comme carburant, combustible de chauffage et électricité sont fixées par la Directive européenne sur la taxation de l'énergie (DTE) qui a été adoptée en 2003 afin de normaliser et imposer « *des taux minimaux de droits d'accises pour la taxation des produits énergétiques* ». En l'occurrence, **cette directive prévoit un régime d'exonération pour un certain nombre de secteurs économiques dont l'aviation, le transport maritime et la pêche**. Les pêcheurs français sont donc exemptés de payer la Taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) qui s'élève à 0,6091€/L. Nous avons donc considéré que le secteur de la pêche bénéficiait d'un avantage fiscal, comparé à un scénario où il serait soumis au même taux de taxation que celui applicable à l'utilisation générale du carburant.

¹⁰ Le plan « *France Relance* » est un plan de 100 milliards d'euros d'investissements mis en œuvre par le gouvernement, sur deux ans, pour relancer l'économie à la suite de la crise du COVID-19. Disponible à : <https://www.gouvernement.fr/les-priorites/france-reliance>. Consulté le 19/11/2023.

¹¹ La liste des documents budgétaires est disponible en intégralité à la fin de la note.

¹² Cour des comptes (Juin 2023) Rapport thématique. La mise en œuvre du Brexit en France, disponible ici : https://medias.vie-publique.fr/data_storage_s3/rapport/pdf/289888_o.pdf; Secrétariat Général de la Mer (2024) Liste détaillée des bénéficiaires finaux - AT Brexit. Régime SA. 62426 - France, disponible ici : <https://www.mer.gouv.fr/sites/default/files/2023-06/Liste%20des%20b%C3%A9n%C3%A9ficiaires%20finaux%20AT%20Brexit.pdf> (Consulté le 05/01/2024)

¹³ Les listes des bénéficiaires du FEAMP en France sont disponibles ici : <https://www.europe-en-france.gouv.fr/fr/ressources/liste-des-operations-du-programme-national-feamp-2014-2020>.

¹⁴ Europe en France (2018) Guide des porteurs de projets du FEAMP, disponible ici : <https://www.europe-en-france.gouv.fr/fr/ressources/guide-des-porteurs-de-projets-feamp>.

¹⁵ Scientific, Technical and Economic Committee for Fisheries (2023) The 2023 Annual Economic Report on the EU Fishing Fleet, disponible ici : https://stecf.jrc.ec.europa.eu/reports/economic/-/asset_publisher/d71e/document/id/79678278?inheritRedirect=false&redirect=https%3A%2F%2Fstecf.jrc.ec.europa.eu%2Freports%2Feconomic%3Fp_id%3D101_INSTANCE_d71e%26p_p_lifecycle%3D0%26p_p_state%3Dnormal%26p_p_mode%3Dview%26p_p_col_id%3Dcolumn-2%26p_p_col_pos%3D1%26p_p_col_count%3D2.

¹⁶ European Commission (2023). Weekly Oil Bulletin. Price developments 2005 onwards, disponible ici : https://energy.ec.europa.eu/data-and-analysis/weekly-oil-bulletin_en.

¹⁷ URSSAF (2023) S'informer sur le calcul des cotisations - Marins pêcheurs, disponible ici : <https://www.marins.urssaf.fr/portail/accueil/employeurs/sinformer-sur-le-calcul-des-coti.html?displayTab=marins-pecheurs>.

¹⁸ URSSAF (2023) Les taux de cotisations de droit commun, disponible ici : <https://www.urssaf.fr/portail/home/taux-et-baremes/taux-de-cotisations/les-employeurs/les-taux-de-cotisations-de-droit.html>.

En croisant les volumes de carburant extraits de la base de données du CSTEP avec le montant de la TICPE dont les pêcheurs sont exonérés, nous avons pu estimer le montant des exonérations sur le carburant. En l'absence de données de consommation de carburant pour l'année 2022, nous réutilisons les données de 2021 pour cette année. Ce choix est justifié par la relative stabilité de la consommation annuelle de carburant de la flotte française, celle-ci ayant oscillé entre 309 et 339 millions de litres de gasoil au cours de la dernière décennie, exclusion faite de l'année 2020 qui a été marquée par une diminution de l'activité de pêche en raison de la pandémie de COVID-19.

Formule 1 : Volume carburant x TICPE

À ces données, nous avons ajouté la « remise à la pompe » versée par le gouvernement en 2022 et 2023. Ce mécanisme d'aide a été instauré en réponse à la crise énergétique provoquée par la guerre en Ukraine (75 millions d'euros)¹⁹. Notre étude ne couvrant pas l'année 2023, nous avons considéré que les aides étaient équitablement réparties sur les mois des deux années afin d'isoler la part qui revient à l'année 2022.

1.3.2. Estimation des exonérations fiscales : cotisations sociales

Le secteur de la pêche bénéficie également de réductions sur les cotisations sociales qu'il doit payer à l'État ce qui constitue donc un avantage fiscal, comparé à un scénario où il serait soumis au taux moyen de taxation sur les salaires. Il convient également de noter, comme mentionné dans un rapport de la Cour des comptes de mai 2023²⁰, que l'autre cause principale

de l'avantage fiscal est la règle d'assiette forfaitaire. En d'autres termes, nous évoquons ici la limite au-delà de laquelle les rémunérations ne sont plus prises en considération pour le calcul des cotisations de Sécurité sociale. Bien que cela induise un avantage pour le secteur de la pêche, nous n'avons pas pu le prendre en compte faute de données disponibles, ce qui a également été mentionné comme un frein à l'analyse par la Cour des comptes dans ce même rapport.

Les exonérations fiscales sur les cotisations sociales, également considérées comme des subventions, ont été calculées à partir des coûts du personnel embarqué renseignés dans les données du CSTEP.

Formule 1 : Montant total des salaires chargés payés par le secteur de la pêche = Coût du personnel embarqué

Formule 2 : Montant total des salaires hors charges = Formule 1 / (1+ taux de cotisation du secteur)

Formule 3 : Montant total des salaires avec un taux classique de l'industrie = Formule 2 x (1+ taux de cotisation de droit commun)

Formule 4 : Formule 3 - Formule 1

Le taux moyen de cotisations sociales prévu par défaut dans le droit commun s'élève à 45%²¹. Or, nous avons estimé que le taux de cotisations sociales du secteur de la pêche n'était que de 34% pour les navires de moins de 12 mètres et de 37% pour les autres navires²².

¹⁹ Secrétariat d'État chargé de la mer (2023) Hervé Berville a échangé avec les pêcheurs du sud Finistère pour poursuivre le travail sur l'avenir de la filière et annoncer les mesures de soutien prévues pour les mois à venir, disponible ici : <https://mer.gouv.fr/herve-berville-echange-avec-les-pecheurs-du-sud-finistere-pour-poursuivre-le-travail-sur-lavenir-de>
²⁰ Cour des comptes (2023) Le régime de sécurité sociale des marins : une réforme indispensable, disponible ici : <https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2023-10/20230524-Ralfss-2023-10-regime-securite-sociale-marins.pdf>
²¹ URSSAF (2023) Les taux de cotisations de droit commun, disponible ici : <https://www.urssaf.fr/portail/home/taux-et-baremes/taux-de-cotisations/les-employeurs/les-taux-de-cotisations-de-droit.html>
²² URSSAF (2023) S'informer sur le calcul des cotisations - Marins pêcheurs, disponible ici : <https://www.marins.urssaf.fr/portail/accueil/employeurs/sinformer-sur-le-calcul-des-coti.html?displayTab=marins-pecheurs>.

14. CATÉGORISATION DES DONNÉES

1.4.1. Catégorisation des subventions

Une fois les données issues des différents documents budgétaires réunies dans une base de données unique, nous les avons regroupées par catégories de subventions et critères de durabilité à partir des intitulés et descriptifs des lignes de compte afin de distinguer plus aisément leur finalité. Une segmentation par

classes de tailles des navires a également été réalisée lors des estimations des exonérations fiscales sur le carburant.

De plus, quand cela est clairement explicité, nous avons distingué les dépenses qui viennent subventionner des mesures en faveur de la transition durable ou qui sont conditionnées à des critères environnementaux.

Catégorie synthétique	Description
Carburant	Exonérations fiscales sur le carburant de pêche et mécanisme d'aide (« remise à la pompe ») sur le carburant.
Cotisations sociales	Exonérations fiscales sur les cotisations sociales.
Compensations d'arrêt	Fonds communautaires de l'Union européenne visant à soutenir les armements dont l'activité a diminué en raison du Brexit ou de la pandémie de COVID-19. Ces aides prennent principalement la forme d'arrêts temporaires.
Équipement	Ces subventions couvrent différentes dépenses : étalement des plus-values lors de la cession des navires, participation à l'acquisition d'équipement pour le transport et la manutention des poissons, déduction exceptionnelle en faveur des navires, navires ou équipements répondant à des enjeux écologiques, investissements pour favoriser l'amélioration de la qualité et la valorisation des captures, investissements pour améliorer l'efficacité énergétique des bateaux (principalement via le remplacement des moteurs), investissements pour améliorer la sauvegarde de la vie en mer et les conditions à bord, aide à l'acquisition d'un premier navire pour l'installation des jeunes pêcheurs.
Contrôle, données, biodiversité et environnement	Ces subventions couvrent différentes dépenses : recueil des données statistiques et scientifiques relatives aux pêches maritimes, aux volumes de pêche et de rejets, à l'état des stocks ; développement et maintenance d'outils informatiques de contrôle et surveillance des pêches, investissements dans le contrôle des pêches : lutte contre la pêche illicite, investissement dans des projets et mesures pour améliorer la sélectivité des captures et réduire l'incidence des activités de pêche sur les milieux, financement des opérations de repeuplement des populations d'anguilles, investissement dans le volet développement durable du plan de relance français.
Soutien des prix	Exonération de la TVA sur les produits de la pêche vendus par les marins-pêcheurs et armateurs à la pêche en mer.
Sortie d'activité liée au Brexit	Plan d'accompagnement individuel visant à soutenir les armateurs ne pouvant plus exercer leur activité régulière en raison du Brexit, et qui à ce titre envisagent une cessation permanente de l'activité du ou des navires qu'ils exploitent.
Accords de pêche européens	Subventions versées par l'Union européenne à certains pays d'Afrique de l'Ouest et de l'océan Indien dans le cadre d'accords de pêche, permettant ainsi à un certain nombre de navires français d'accéder aux ressources situées dans les eaux de ces États.
Autres	Agrégation d'aides. Exemples : Versements aux organisations régionales de gestion de la pêche, transferts aux entreprises dans le cadre d'interventions économiques cofinancées. Cela inclut également les dépenses de formation (hors aides incluses dans le budget de formation maritime global). Ces subventions ont été regroupées dans cette catégorie afin de faciliter la lecture des résultats généraux.

1.4.2. Regroupement des subventions par classes de tailles

Les estimations des exonérations fiscales sur le carburant et les cotisations salariales ont été réalisées sur la base des données du CSTEP qui sont présentées par flottille. Une flottille est un ensemble de navires qui :

- i. Appartiennent à une même classe de taille,
- ii. Utilisent un même type d'engin de pêche,
- iii. Opèrent dans une même zone géographique.

Nous avons choisi d'agréger les données des flottilles en trois classes de tailles de navires afin de suivre la classification de la FAO. Nous distinguons ainsi :

- i. Les navires « côtiers » de moins de 12 mètres,
- ii. Les navires « hauturiers » dont la taille est comprise entre 12 et 24 mètres,
- iii. Les navires « industriels » de plus de 24 mètres.

Cependant, il est à noter que les données du CSTEP relatives aux petites flottilles de moins de 10 navires sont généralement regroupées avec les données d'autres flottilles pour des raisons de confidentialité. Dans certains cas, ces regroupements de flottilles peuvent chevaucher les trois classes de tailles que nous avons définies. Par exemple, les données de 2020 sur les chalutiers pélagiques opérant sur la façade Atlantique et dont la taille est comprise entre 18 et 24 mètres sont agrégées avec celles sur les chalutiers dont la taille est comprise entre 24 et 40 mètres. Les estimations des exonérations fiscales relatives à ces flottilles sont alors présentées dans une catégorie à part entière (la catégorie « Non spécifié »). Ces données ne représentent que 7% de la consommation totale de carburant et 11% des emplois en équivalents temps pleins.

1.5. LIMITES DE LA MÉTHODOLOGIE

Cette étude ne prend pas en compte les subventions versées dans le cadre des programmes 203, 205 et 362 ayant trait à la fois au commerce maritime et au secteur de la pêche. Ces aides ont en effet été écartées de l'étude faute de pouvoir établir une distinction claire entre ce qui revient au secteur de la pêche

et ce qui bénéficie au commerce maritime. Ces subventions concernent les ports, le trafic et la sûreté maritimes ainsi que des investissements supplémentaires pour le renouvellement de la flotte. Quand bien même ces montants seraient entièrement attribués à la pêche, les ordres de grandeurs des valeurs ne modifieraient pas les tendances observées.

De même, il est à noter que certaines dépenses des programmes 149, 205 et 362 concernent à la fois la pêche et l'aquaculture. Étant donné qu'il n'est pas possible de les différencier, une partie des montants renseignés dans les tableaux ci-dessous concernent donc l'aquaculture.

De façon générale, ces difficultés et limites témoignent d'un manque manifeste de transparence sur le soutien apporté par les pouvoirs publics au secteur de la pêche en France. En effet, il est particulièrement fastidieux d'accéder aux différentes sources de financement du secteur de la pêche de façon consolidée. À plus forte raison lorsqu'il s'agit des aides versées par les collectivités territoriales. Un constat similaire avait déjà été dressé par la Cour des comptes française en 2010, les inspecteurs n'ayant pas hésité à qualifier les aides des collectivités territoriales de véritable « trou noir ». De plus, quand il est possible de trouver des montants, la provenance des fonds n'est pas nécessairement spécifiée. Cela nous a conduit à écarter de ce chiffre une partie des données afin de prévenir différents risques, en particulier les effets de double compte. **Cette approche conservatrice dans la sélection des sources de données nous permet donc d'affirmer que le montant réel des subventions au secteur de la pêche est supérieur à celui estimé dans ce travail.**

Enfin, notre classification des subventions par classes de tailles de navires recouvre différentes techniques de pêche qui n'ont pas le même impact sur la biodiversité et les habitats marins et qui sont associées à des consommations en carburant parfois très différentes. À notre grand regret, la classification des exonérations fiscales par groupes d'engins de pêche (engins dormants, engins actifs déplacés sur le fond, engins actifs déplacés en pleine eau) n'a pas pu être réalisée en raison de l'agrégation des données des petites flottilles qui chevauchent des catégories d'engins de pêche parfois très hétérogènes.

2. SUBVENTIONS AU SECTEUR DE LA PÊCHE EN FRANCE

2.1. ÉTAT DES LIEUX

En 2021, le montant total des subventions publiques au secteur de la pêche en France a atteint 327 millions d'euros (Tableau 1). Ces subventions couvrent différents types de mécanismes, comme des crédits de paiement et des exonérations de taxes.

Nos résultats mettent en lumière plusieurs évolutions au cours des dernières années. **Parmi les points les plus marquants, nous constatons notamment un net accroissement des aides au carburant.** Entre 2021 et 2022, ces aides ont augmenté de 19% (Tableau 1) à la suite des mesures prises par l'Union européenne pour soutenir les entreprises de pêche confrontées à la hausse des prix du carburant provoquée par l'invasion russe de l'Ukraine.

En effet, depuis mars 2022, la Commission européenne a adopté un régime d'encadrement de crise qui assouplit les règles communautaires en matière d'aides d'État afin que les gouvernements puissent soutenir financièrement les entreprises dont les activités sont impactées par la guerre en Ukraine. Révisé pour la quatrième fois le 20 novembre 2023, ce dispositif autorise les entreprises de pêche à recevoir des aides dans la limite de 335 000 euros, aides qui prennent notamment la forme de remises sur le prix du carburant²³. Ces mesures sont venues s'ajouter aux 30 000 euros d'aides dites « *de minimis* » dont peuvent bénéficier, en temps normal, les entreprises de pêche sur une durée de trois ans. Signalons que ce plafond a été relevé à 40 000 euros en octobre 2023²⁴. Depuis mars 2022, les pêcheurs français ont ainsi pu bénéficier d'une remise à la pompe variant entre 20 et 35 centimes par litre de gasoil et qui vient donc s'ajouter à l'exonération de la TICPE²⁵.

Les années 2021 et 2022 ont par ailleurs été marquées par un impressionnant dispositif d'aides en réponse au Brexit faisant augmenter les aides au secteur de la pêche. Le 6 octobre 2021, l'Union européenne a adopté un règlement établissant la Réserve d'ajustement au Brexit (RAB) afin de pallier les conséquences négatives du retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne pour les navires français qui pêchaient historiquement dans les eaux britanniques²⁶. En 2021, la RAB a ainsi indemnisé à hauteur de 25 millions d'euros les arrêts temporaires de 340 navires français contraints de rester à quai²⁷. Un peu moins d'un million d'euros a également été débloqué en 2021 pour compenser les pertes de chiffre d'affaires²⁸. Nous les avons inclus dans la catégorie « *Compensation d'arrêt Brexit* ». En complément, un plan de sortie de flotte appelé « *Plan individuel d'accompagnement* » a par ailleurs financé en 2022 le démantèlement de 69 navires dont l'activité a été fragilisée par le Brexit pour un montant total de plus de 52 millions d'euros. À noter que 17 navires supplémentaires ont bénéficié de ce plan d'accompagnement individuel en 2023, soit un total de 86 navires pour un montant total de 58 millions d'euros. Nous l'avons inclus dans « *Sortie activité - Brexit* »²⁹.

Cette batterie d'aides publiques démontre la vulnérabilité structurelle d'une grande partie du secteur face aux variations des prix du carburant et aux crises inédites survenues ces dernières années (cf. partie 2.4). Sans les aides sur le carburant qui peuvent prendre la forme d'exonérations fiscales ou de remises directement à la pompe, un certain nombre d'entreprises de pêche – notamment celles opérant des navires industriels extrêmement énergivores – ne seraient plus rentables^{30,31}. Nous détaillerons plus loin dans cette note dans quelle mesure ces aides soutiennent en premier lieu la pêche industrielle (cf. partie 2.2).

²³ European Commission (2023) Commission adjusts phase-out of certain crisis tools of the State aid Temporary Crisis and Transition Framework, disponible ici : https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_5861.

²⁴ Règlement (UE) n°2023/2391, disponible ici : https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202302391.

²⁵ Secrétariat d'État chargé de la mer (2023) FAQ. Aides aux entreprises de pêche pour faire face à l'augmentation des prix des matières premières et notamment de l'énergie liée à l'agression de la Russie contre l'Ukraine, disponible ici : https://mer.gouv.fr/sites/default/files/2023-12/FAQ_aide_entreprises_peche_04122023_SDAEP.pdf.

²⁶ Règlement (UE) 2021/1755, disponible ici : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R1755>.

²⁷ Secrétariat d'État chargé de la mer (2023) Liste détaillée des bénéficiaires finaux – AT Brexit. Régime SA. 62426 – France, disponible ici : <https://www.mer.gouv.fr/sites/default/files/2023-06/Liste%20des%20b%C3%A9n%C3%A9ficiaires%20finaux%20AT%20Brexit.pdf>.

²⁸ Secrétariat d'État chargé de la mer (2023) Liste des bénéficiaires finaux – IPCA Pêche. Régime d'aide SA. 62421-France, disponible ici : <https://www.mer.gouv.fr/sites/default/files/2023-06/Liste%20des%20b%C3%A9n%C3%A9ficiaires%20finaux%20IPCA%20P%C3%Aache.pdf>.

²⁹ Secrétariat d'État chargé de la mer (2023) Liste des bénéficiaires finaux du Plan d'accompagnement individuel au Brexit. Régime SA. 104347 – France, disponible ici : <https://www.mer.gouv.fr/sites/default/files/2023-12/Liste%20des%20b%C3%A9n%C3%A9ficiaires%20finaux%20PAI%20-%20086%20Navires-3.pdf>.

³⁰ Carvalho et Guillen (2021) Economic Impact of Eliminating the Fuel Tax Exemption in the EU Fishing Fleet, disponible ici : <https://www.mdpi.com/2071-1050/13/5/2719>.

³¹ Vaughan et al. (2023) Revisiting fuel tax concessions (FTCs): The economic implications of fuel subsidies for the commercial fishing fleet of the United Kingdom, disponible ici : <https://doi.org/10.1016/j.marpol.2023.105763>.

Les exonérations sur les cotisations sociales sont également importantes. Comparé aux taux moyens en vigueur en France, le secteur de la pêche bénéficie d'un avantage fiscal par rapport à d'autres secteurs, et non des moindres, puisque que **les faibles taux de cotisations sociales et patronales ont représenté une économie pour les entreprises de pêche de près de 37 millions d'euros en 2021** (Tableau 1, Figure 1). Cette estimation est conservatrice car elle ne prend en compte que les spécificités de taux, et non les spécificités d'assiettes forfaitaires qui sont identifiées par la Cour des comptes comme un manque à gagner fiscal important.

Les aides d'équipement ont également fortement augmenté : quasiment absentes en 2020, elles atteignent 13 millions d'euros en 2021 (Tableau 1, Figure 1). L'augmentation du montant alloué aux équipements semble indiquer une évolution plus profonde du secteur, l'essentiel de ces aides étant destiné à des mesures de soutien en faveur de navires répondant à des enjeux écologiques ainsi qu'au développement de navires performants et durables. Toutefois, ces montants restent marginaux au regard du montant total des subventions versées au secteur (cf. partie 2.3). Il est à noter que, hormis pour le FEAMP, aucune définition spécifique de ces critères écologiques et de durabilité n'a été trouvée.

Les dépenses pour produire et collecter des données de pêche et celles pour le contrôle des pêches représentaient 13 M€ en

2021. Les dépenses dédiées à la biodiversité sont limitées, avec 3 M€ en 2021, tout comme celles dédiées à la « durabilité » de la flotte et qui s'élèvent seulement à 5 M€ (Tableau 5). Nous avons choisi de les regrouper, partant du principe que les données sont indispensables à une action publique cohérente et que le contrôle garantit l'application de cette action. Au total, l'ensemble de ces dépenses atteint 21 M€. Elles peuvent être complétées par certaines dépenses d'équipement qui sont présentées comme ayant un impact sur la durabilité du secteur. Néanmoins, ces mesures ne représentaient que 6% du total des subventions en 2021 (Tableau 1, Figure 1).

Ce que nous appelons « soutien prix » consiste en l'exonération de TVA sur les produits de la pêche vendus par les marins-pêcheurs et armateurs à la pêche en mer. Dans un contexte de pression sur les prix, cette aide pourrait être intéressante, à condition toutefois de la conditionner à des critères de durabilité environnementaux, ce qui n'est pas le cas à l'heure actuelle. En 2021, ce dispositif a représenté 4 millions d'euros d'aide pour le secteur (Tableau 1, Figure 1).

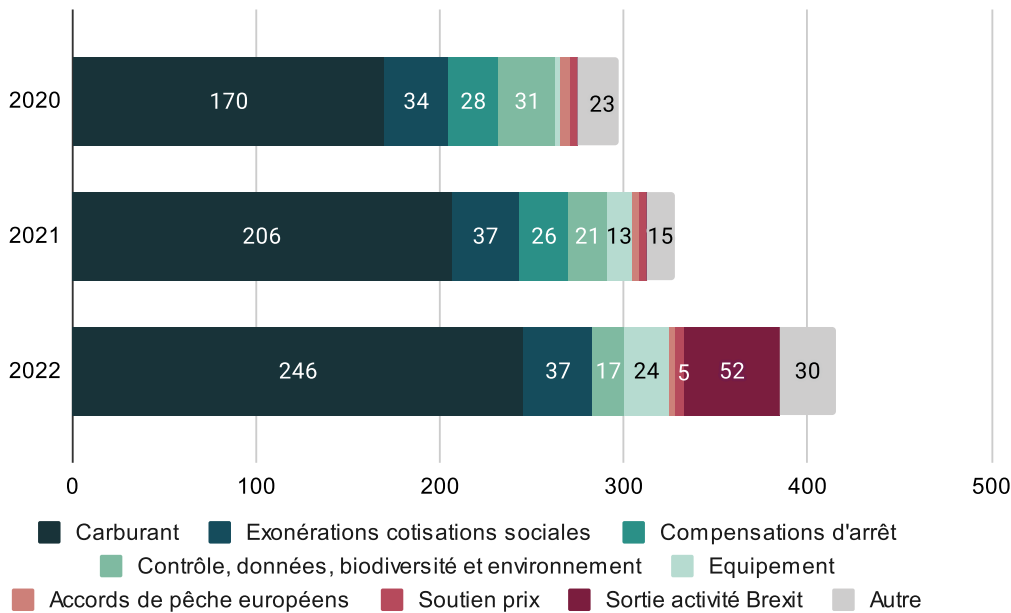
D'autres subventions viennent s'ajouter à ces montants. Nous les avons regroupées dans la catégorie « Autre » (partie 1.4.1, tableau 1, figure 1). Il s'agit principalement du soutien direct à la filière (7 M€), des frais de fonctionnement des structures (3 M€) et des aides débloquées en cas d'intempéries (3 M€).

Tableau 1 - Subventions au secteur de la pêche en France (2020-2022)

	2020	2020	2021	2021	2022	2022	Total (€)
Carburant (Exonération TICPE + Remise à la pompe)	170 236 780	57,32%	206 122 836	63,00%	245 596 520	59,18%	621 956 137
Exonérations sur les cotisations sociale	33 729 584	11,36%	37 316 090	11,40%	37 316 090	8,99%	108 361 764
Compensations d'arrêt	28 278 905	9,52%	26 386 136	8,06%	8 621	0,00%	54 673 663
Equipement	2 716 280	0,91%	13 120 113	4,01%	23 989 865	5,78%	39 826 258
Contrôle, données, biodiversité et environnement	30 603 050	10,30%	21 058 658	6,44%	17 424 824	4,20%	69 086 532
Soutien des prix	4 000 000	1,35%	4 000 000	1,22%	5 000 000	1,20%	13 000 000
Accords de pêche européens	4 697 307	1,58%	4 606 301	1,41%	3 403 202	0,82%	12 706 810
Sortie d'activité liée au Brexit		0,00%		0,00%	52 307 865	12,60%	52 307 865
Autres	22 727 541	7,65%	14 582 100	4,46%	29 958 708	7,22%	67 268 349
Total (€)	296 989 448		327 192 234		415 005 694		1 039 187 378

Sources : PLR 2020, PLR 2021, PLR 2022, URSSAF 2023, CSTEP 2023, FEAMP, FEAMP Guide des porteurs de projet, Secrétariat de la mer, Cour des comptes juin 2023, déclaration Hervé Berville Sept. 2023 ; Traitements des données : réalisés par les auteurs.

Figure 1 - Subventions (crédits, dépenses fiscales) au secteur de la pêche en France sur la période 2020-2022. Montants exprimés en euros.



Sources : PLR 2020, PLR 2021, PLR 2022, URSSAF 2023, CSTEP 2023, FEAMP, FEAMP Guide des porteurs de projet, Secrétariat de la mer, Cour des comptes juin 2023, déclaration Hervé Berville Sept. 2023 ; Traitements des données : réalisés par les auteurs.

2.2. LE POIDS DES EXONÉRATIONS SUR LE CARBURANT MASQUE LE MANQUE D'INVESTISSEMENT DANS DES SOLUTIONS À LONG TERME ET MARQUE UN SOUTIEN À LA PÊCHE INDUSTRIELLE

À l'exception des aides versées en 2020 dans le cadre de la pandémie du COVID-19 et entre 2021 et 2022 en compensation des conséquences du Brexit, les exonérations sur le prix du carburant tiennent une large place dans le montant total des subventions accordées au secteur. Cela met en lumière une forte dépendance aux énergies fossiles qui empêche un investissement pourtant nécessaire dans la transition du secteur.

À partir des données du CSTEP, nous avons pu ventiler les exonérations fiscales liées à la détaxe sur les prix du carburant par taille de navires. Nos résultats montrent que les exonérations sur le carburant favorisent la pêche industrielle, plus consommatrice en gasoil (Tableau 2). **Ces exonérations ne font aucune distinction entre les pratiques les plus vertueuses et les pratiques les plus délétères. En effet, près de 47% des subventions sont captées par des navires de plus de 24 mètres, alors que cette partie de la flotte de pêche ne représente que 3% du nombre de navires et 28% de l'emploi.** À l'inverse, seulement 16% des subventions vont vers des navires de moins de 12 mètres, alors que ceux-ci représentent 87% de la flotte et 46% de l'emploi (Tableau 2).

Tableau 2 - Ventilation des subventions au carburant (exonération de la TICPE) par classes de taille des navires. Moyennes sur la période 2020-2021

Taille des navires	Nombre de navires	% de navires	Subventions (€)	% des subventions	ETP (équivalent temps plein, France)	% ETP
Côtier (<12m)	5 014	87,47%	27 760 928	15,94%	3 013	46%
Hauturier (12-24m)	542	9,46%	63 933 082	36,71%	1 758	27%
Industriel (>24m)	176	3,07%	82 451 209	47,35%	1 820	28%
Non spécifié	452	/	14 034 590	/	824	/
Total	6 184	100%	188 179 808	100%	7 415	100%

Sources : CSTEP 2023, déclaration Hervé Berville Sept. 2023 ; Traitements des données : réalisés par les auteurs.

Nous en déduisons que les subventions publiques au carburant soutiennent les plus grands navires et donc la pêche industrielle, au détriment de la pêche côtière qui a un impact plus faible sur le climat et la biodiversité tout en étant davantage pourvoyeuse d'emplois.

En rapportant le volume des débarquements et le chiffre d'affaires généré par la vente des débarquements aux montants des subventions, on peut estimer l'efficacité des aides octroyées (Tableau 3). Les navires côtiers de moins de 12 mètres ont une

meilleure performance en termes de débarquements (kg)/subvention (€) que les navires de plus de 12 mètres. L'écart se creuse très nettement si l'on regarde la valeur des débarquements. **Alors qu'un euro de subvention publique versé aux navires côtiers de manière indirecte à travers la détaxe sur le carburant permet de générer 13 euros de chiffre d'affaires par la vente des débarquements, seulement 5 euros sont générés pour les navires hauturiers et industriels (i.e., les navires de plus de 12 mètres).**

Tableau 3 - Efficacité d'utilisation des subventions au carburant (exonération de la TICPE) par classes de taille des navires entre 2020-2021

Taille des navires	Subventions (€)	Débarquements (kg)	Débarquement (kg) / 1€	Débarquements (€)	Débarquement (€) / 1€ subvention
Côtier (<12m)	27 760 928	102 231 511	3,68	362 601 759	13,06
Hauturier (12-24m)	63 933 082	103 042 998	1,61	322 827 613	5,05
Industriel (>24m)	82 451 209	219 006 854	2,66	392 366 886	4,76
Non spécifié	14 034 590	64 359 421	4,59	118 328 213	8,43

Source : CSTEP 2023 ; Traitements des données : réalisés par les auteurs

Enfin, à partir du même jeu de données, nous mettons en évidence que **les navires de pêche côtière sont aussi les plus performants en termes de captures par litre de carburant consommé**. En moyenne, pour un litre de carburant, un navire de moins de 12 mètres débarque 2,2 kg de captures de pêche, un navire industriel débarque 1,6 kg et un navire de pêche hauturière débarque moins de 1 kg (Tableau 4). L'efficacité d'utilisation du carburant dépend également du type d'engin utilisé. Les navires de plus de 12 mètres sont très peu efficaces car ils utilisent majoritairement des chaluts de fonds ; un des engins de pêche les moins efficaces en termes de conversion de l'énergie en captures en raison de l'énergie considérable nécessaire pour déployer et tracter les filets qui raclent les fonds marins.

Tableau 4 - Efficacité d'utilisation du carburant par classes de taille des navires entre 2020-2021

Taille des navires	Volume de carburant (L)	Débarquements (kg)	Débarquement (kg) / 1L carburant
<12m	45 584 445	102 231 511	2,24
12-24m	104 980 429	103 042 998	0,98
>24m	135 387 864	219 006 854	1,62
Non spécifié	23 045 304	64 359 421	2,79

Source : CSTEP 2023 ; Traitements des données : réalisés par les auteurs.

Alors que les flottes hauturières et industrielles sont les principales bénéficiaires de l'exonération de la TICPE prévue par la Directive sur la taxation de l'énergie (DTE), elles sont aussi les moins efficaces en termes de conversion de cet avantage fiscal en captures et en richesse. L'exonération avenue aux différents types de pêche prévue par la DTE incite à la consommation excessive de combustibles fossiles par les plus

grands navires. Face à ce constat, et dans le contexte du Pacte vert européen qui prévoit une réduction de 55% des émissions nettes des gaz à effet de serre d'ici 2030 et la neutralité carbone des États membres d'ici 2050, la Commission européenne a présenté le 14 juillet 2021 une proposition de révision de cette directive qui prévoit notamment une restructuration des taux de taxation fondée sur la performance environnementale et la suppression de l'exemption obligatoire de taxe sur le carburant au secteur de la pêche. Le taux minimal de taxation des carburants utilisés pour la pêche resterait néanmoins bien inférieur à celui applicable à l'utilisation générale du carburant, avec un taux proposé de seulement 0,036€/litre³². Depuis plusieurs mois, les négociations au Conseil sont cependant enlisées en raison de l'incapacité des États membres à atteindre l'unanimité nécessaire à l'adoption du texte³³. **La fin progressive des avantages dont bénéficient les navires de pêche les plus énergivores constitue pourtant un prérequis nécessaire à la transition du secteur et à la fin de sa dépendance aux énergies fossiles.**

2.3. L'ABSENCE PRESQUE TOTALE DE SUBVENTIONS DÉDIÉES À LA DURABILITÉ OU REPOSANT SUR DES CRITÈRES DE DURABILITÉ

Nous avons passé en revue le descriptif des différentes subventions de la cartographie afin d'identifier les mesures susceptibles de financer des actions en faveur de la durabilité. Dans cette optique, nous avons sélectionné les aides pour lesquelles l'un des objectifs ou critères suivants était mentionné : environnement (bas carbone, protection de la biodiversité, restauration des écosystèmes), santé (protection des écosystèmes marins) (Tableau 5).

³² Commission européenne (2021) Proposition de directive du Conseil restructurant le cadre de l'Union de taxation des produits énergétiques et de l'électricité (refonte), disponible ici : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021PC0563&from=fr>.

³³ Euractiv (2023) Energy Taxation Directive: Europe's key climate law stuck in a quagmire, disponible ici : <https://www.euractiv.com/section/energy-environment/news/energy-taxation-directive-europes-key-climate-law-stuck-in-a-quagmire/>.

Tableau 5 - Subventions au secteur de la pêche en 2021 mentionnant des critères de durabilité

Catégorie	Source	Description	Montant (2021, en euros)
Équipement	FEAMP	Investissements pour favoriser l'amélioration de la qualité et la valorisation des captures	14 100
	FEAMP	Investissements pour améliorer l'efficacité énergétique des bateaux	220 378
	FEAMP	Investissements pour améliorer la sauvegarde de la vie en mer et les conditions à bord	155 957
	État français	Déduction exceptionnelle en faveur des navires, bateaux ou équipements répondant à des enjeux écologiques	5 000 000
	État français	Développement de navires et bateaux pour une flotte durable et performante	7 000 000
Données de pêche	FEAMP	Données sur les volumes de pêche et de rejets, sur l'état des stocks.	637 832
	État français	Recueil des données relatives aux pêches maritimes (biodiversité, stocks halieutiques RUP et méditerranée) par le biais de programmes d'observations scientifiques à la mer	2 878 562
	État français	Missions effectuées par le MNHN dans le cadre du suivi et du respect des obligations statistiques et scientifiques.	184 750
	État français	Crédits délégués à l'IFREMER dans le suivi statistique et des données	1 755 351
	État français	Ces dépenses sont destinées à différents organismes au titre de leur expertise sur les données statistiques.	1 028 525
Contrôle des pêches	État français	Développement et maintenance d'outils informatiques de contrôle et surveillance des pêches.	6 187 363
	FEAMP	Investissements dans le contrôle des pêches : lutte contre la pêche illicite	160 041
Biodiversité	FEAMP	Investissements dans des projets d'innovation (équipements, pratiques de pêche) pour améliorer la sélectivité des captures, diminuer les rejets et réduire l'incidence des activités de pêche sur les écosystèmes marins.	1 393 071
	État français	Financement des opérations de repeuplement d'anguilles en application du plan de gestion européenne de l'espèce.	891 908
	FEAMP	Amélioration des connaissances sur les zones fonctionnelles, propositions de mesures sur les sites Natura 2000, éco sensibilisation, prise en compte de la pêche dans les aires marines protégées	941 255
Exonération sur les produits de la pêche	État français	Exonération des produits de leur pêche vendus par les marins-pêcheurs et amateurs à la pêche en mer	4 000 000
Environnement	État français	Investissement dans l'ensemble des dimensions du développement durable du plan de relance sur la pêche et l'aquaculture	5 000 000
Total			37 449 093

Sources : PLR 2021, URSSAF, CSTEP, FEAMP, FEAMP Guide des porteurs de projet, Traitements des données : réalisés par les auteurs.

Le montant auquel nous arrivons en prenant en compte ces mesures est de 37 M€ sur l'année 2021, soit un total de 11% des 327 M€ dépensés. Ce montant semble faible au regard des enjeux en présence.

Nous obtenons ce montant en appliquant une appréciation large des caractères de durabilité. À savoir, que nous avons intégré dans le tableau ci-dessus des lignes de dépenses qui auraient pu être écartées par manque de précision ou d'objectif de durabilité clair. À titre d'exemple, nous avons intégré les 5 M€ du plan de relance français sur la pêche et l'aquaculture et pour lequel nous n'avons trouvé aucune précision dans les PLR autre que « *investissement dans l'ensemble des dimensions du développement durable* ».

Hormis pour le FEAMP, **nous n'avons trouvé aucune trace dans ces documents de définition de la durabilité**. Nous n'avons pas davantage trouvé d'indicateurs chiffrés associés à ces objectifs de durabilité, ni de revue de performance par rapport à ces objectifs. Ainsi, même au sein de ces 37 M€, nous n'avons que peu – voire pas – d'éléments permettant de confirmer que les dépenses ont réellement été fléchées vers des investissements s'inscrivant dans une stratégie claire de transition du secteur vers un modèle à la fois bas carbone et respectueux des ressources marines.

Des investissements publics qui ne viseraient que l'efficacité énergétique des navires sans chercher à réduire significativement l'impact de la pêche sur les écosystèmes marins seraient totalement contreproductifs. En la matière, toutes les leçons doivent être tirées du scandale de la pêche électrique révélé par BLOOM³⁴. Sous couvert d'innovation et de réduction de la consommation de carburant dans un contexte de hausse des prix du gasoil, cette technique de pêche aux impacts dévastateurs a été développée en toute illégalité aux Pays-Bas et a bénéficié de plus de 20 millions d'euros de subventions européennes³⁵. Dans le contexte actuel de prix élevé du gasoil, des arguments similaires sont employés par les lobbies qui sollicitent des aides au renouvellement et à la

décarbonation de la flotte afin de réduire la consommation de gasoil, mais sans jamais manifester la moindre ambition de se convertir à des méthodes à faible impact³⁶.

Au-delà de la faiblesse des investissements en faveur de la durabilité, nous constatons une absence quasi totale de critères de durabilité conditionnant l'octroi des subventions au secteur en général. Tout comme les aides au carburant, les navires les mieux-disants en termes d'impact ne bénéficient d'aucun avantage par rapport aux navires ayant un impact négatif sur la ressource et le secteur. Ce constat fait écho aux conclusions de l'analyse de BLOOM sur l'allocation des aides aux arrêts temporaires versées dans le cadre de la crise du COVID-19 en France³⁷. En raison des critères discriminatoires d'indemnisation fixés par le Ministère, ce dispositif a majoritairement bénéficié aux navires utilisant des méthodes de pêche destructrices (chalut à panneaux, drague et senne). Alors qu'ils ne représentaient que 22,1% de la flotte française, ces navires ont capté 82,5% des aides. **Il n'est ni admissible, ni rationnel que les navires les plus impactants continuent de bénéficier de la majorité des aides publiques sans être soumis à aucune obligation en matière de durabilité environnementale**.

La seule dépense pour laquelle nous avons pu constater une différence favorable aux navires côtiers est l'exonération des cotisations sociales. En effet, le taux de cotisations sociales de l'URSSAF pour les navires de moins de 12 mètres est inférieur de 3 points de pourcentage aux navires de plus grande taille, ce qui va dans le bon sens, en ayant toutefois des effets limités. L'impact financier est en effet peu significatif. Les dépenses fiscales seraient inférieures de 4 millions d'euros en 2021 (sur les 37 millions d'euros qu'elles représentent) si toutes les tailles de navires étaient soumises au même taux.

Nous soutenons que **ce traitement différentiel doit être adopté plus largement pour soutenir les acteurs les plus fragiles et les plus vertueux, au lieu de créer artificiellement un avantage compétitif aux acteurs qui viennent fragiliser les écosystèmes marins**.

³⁴ BLOOM (2018) Pêche électrique : pourquoi il faut l'interdire, disponible ici : <https://bloomassociation.org/dev/wp-content/uploads/2018/01/plaidoyer-peche-electrique.pdf>.

³⁵ Le Manach et al. (2019) Public subsidies have supported the development of electric trawling in Europe, disponible ici : <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0308597X18308819>.

³⁶ The Fishing Daily (2024) UNCTAD confirms EU fishing fleet remarkable 52% reduction in GHG emissions, disponible ici : <https://thefishingdaily.com/featured-news/unctad-confirms-eu-fishing-fleet-remarkable-52-reduction-in-ghg-emissions/>.

³⁷ Le Brenne et al. (2021) Sustainable objectives and commitments deceived by fisheries subsidies for "temporary cessations" in times of COVID, disponible ici : <https://doi.org/10.1016/j.marpol.2021.104670>.

2.4. UN ÉQUILIBRE ÉCONOMIQUE FRAGILE ET UN SOUTIEN À LA SURPÊCHE

En 2020, le secteur de la pêche en France a généré 1,16 milliards d'euros de chiffre d'affaires en réalisant moins de 29,5 millions d'euros de bénéfice net³⁸. Un chiffre en constante baisse depuis plusieurs années, alors qu'en parallèle le montant des subventions versées par l'État n'a cessé de croître jusqu'à atteindre près de 327 millions d'euros en 2021 (Tableau 1). Comme nous l'avons vu précédemment, les aides au carburant occupent une place prépondérante (Tableau 1). L'équilibre économique du secteur dépend en effet pour beaucoup de son accès à un carburant subventionné. Comme le souligne la Commission européenne, « les prix du carburant sont un facteur déterminant de la performance économique du secteur [de la pêche] et [sa] forte dépendance à l'égard des combustibles fossiles est une faiblesse structurelle de la résilience et de la viabilité économique du secteur »³⁹. Cela n'est pas sans incidences sur la ressource halieutique et les écosystèmes marins. Un niveau d'aide qui est à comparer avec l'état des populations pêchées. En effet, « les subventions qui augmentent artificiellement les bénéfices en réduisant le coût de la pêche et/ou en augmentant les revenus perçus par les pêcheurs, [en premier lieu les aides au carburant] entraînent une surcapacité et conduisent

à la surpêche »⁴⁰. Plus généralement, les subventions peuvent entraîner une surcapacité de pêche en réduisant les coûts opérationnels d'un navire de pêche, en augmentant la capacité nominale d'un navire de pêche en matière de tonnage brut ou de kW, ou en augmentant la capacité du navire à trouver et/ou à capturer du poisson (grâce notamment à du matériel de détection sophistiqué et des engins de pêche plus efficaces)⁴¹. Si l'état des populations pêchées dans l'hexagone s'est amélioré au cours des vingt dernières années, les évaluations conduites par l'Ifremer montrent une stagnation depuis 5 ans. En 2021, 25% des populations de poissons exploitées dans les eaux métropolitaines restent encore des populations dégradées, surpêchées, voire effondrées⁴².

Par conséquent, il est urgent d'infléchir la trajectoire des subventions. D'abord, en réduisant le soutien aux énergies fossiles et en renforçant en parallèle les aides pour accompagner les patrons-pêcheurs et armateurs vers des pratiques soutenables et soutenir un investissement orienté vers la durabilité. Plus généralement, il est nécessaire de mettre en place des critères de durabilité forts associés à l'octroi des subventions et de flécher les aides directes, les incitations fiscales et exonérations fiscales vers les types de pêches les plus vertueux et durables.

LISTE DES DOCUMENTS BUDGÉTAIRES

Documents budgétaires 2020

Ministère de l'économie des finances et de la souveraineté industrielle et numérique :

Programme 149 - Compétitivité et durabilité de l'agriculture, de l'agroalimentaire, de la forêt, de la pêche et de l'aquaculture (PLR 2020)

Programme 205 - Affaires maritimes (PLR 2020)

Documents budgétaires 2021

Ministère de l'économie des finances et de la souveraineté industrielle et numérique :

Programme 149 - Compétitivité et durabilité de l'agriculture, de l'agroalimentaire, de la forêt, de la pêche et de l'aquaculture (PLR 2021)

Programmes 362 - Écologie (PLR 2021)

Programme 205 - Affaires maritimes (PLR 2021)

Documents budgétaires 2022

Ministère de l'économie des finances et de la souveraineté industrielle et numérique :

Programme 149 - Compétitivité et durabilité de l'agriculture, de l'agroalimentaire, de la forêt, de la pêche et de l'aquaculture (PLR 2022)

Programme 205 - Affaires maritimes (PLR 2022)

³⁸ Scientific, Technical and Economic Committee for Fisheries (2022) Scientific, Technical and Economic Committee for Fisheries (STECF) - The 2022 Annual Economic Report on the EU Fishing Fleet (STECF 22-06), disponible ici : <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC130578>.

³⁹ European Commission (2022) 2022 Annual Economic Report on the EU Fishing Fleet: the sector is affected by high fuel prices in the wake of the war in Ukraine, disponible ici : https://oceans-and-fisheries.ec.europa.eu/news/2022-annual-economic-report-eu-fishing-fleet-sector-affected-high-fuel-prices-wake-war-ukraine-2022-10-11_en.

⁴⁰ Sumaila et al. (2019) Updated estimates and analysis of global fisheries subsidies, disponible ici : <https://doi.org/10.1016/j.marpol.2019.103695>.

⁴¹ Seas at risks (2023) How subsidy mismanagement is threatening EU fisheries, disponible ici : <https://seas-at-risk.org/publications/how-subsidy-mismanagement-is-threatening-eu-fisheries/>.

⁴² Ifremer (2023) Bilan 2022 en France hexagonale : la moitié des volumes de poissons pêchés provient de populations exploitées durablement, disponible ici : <https://www.ifremer.fr/fr/actualites/bilan-2022-en-france-hexagonale-la-moitie-des-volumes-de-poissons-peches-provient-de>.

