



Première analyse de BLOOM du rapport secret de la Cour des Comptes sur les aides d'Etat à la pêche

Paris, le 4 juillet 2013

Panorama général

En France, le secteur de la pêche perçoit depuis longtemps des aides multiples en provenance d'instances européennes, nationales et territoriales. Le niveau de subventions y est traditionnellement élevé. **Ainsi, en 2008, le cumul des aides perçues par plus de 10 000 entreprises a atteint 1 milliard d'euros pour un chiffre d'affaires total de 1,2 milliard d'euros.** Les subventions constituent donc **un élément structurel du chiffre d'affaires.** Au cœur des dispositifs d'aide se trouvent les fonds européens : l'Instrument Financier d'orientation des pêches (IFOP : 2000-2006) et le Fonds Européen des Pêches (FEP : 2006-2013). Ils jouent le rôle de leviers financiers amenant une mise initiale (40 à 60%) à compléter par les États membres de l'Union.

C'est ainsi que l'Union européenne a débloqué :

- 4,1 milliards d'euros (dont 280 millions pour la France) entre 2000 et 2006
- 3,8 milliards d'euros (dont 190 millions pour la France) entre 2006 et 2013

En 2008, en dehors du segment de la pêche industrielle, le cumul des aides représentait :

- 2,5 fois l'excédent brut d'exploitation (EBE) moyen du secteur, c'est-à-dire la marge opérationnelle après paiement des salaires mais avant amortissement.
- 4 fois le résultat net (après impôts) des entreprises.

Le rapport conclut de ces ratios (p. 37) :

- « Les aides permettent au chiffre d'affaires du poisson pêché par les navires français d'être artificiellement bas, au poisson d'être acheté à un coût inférieur à son coût de production »
- En l'absence des aides, l'excédent brut d'exploitation et le résultat net des entreprises ainsi que « la capacité d'autofinancement seraient négatifs et les entreprises non viables ».

Des aides qui vont à l'encontre du développement durable...

Les aides « ont **contribué à la pression excessive sur les stocks de poissons, pendant les nombreuses années où prédominaient des aides à la construction et à la modernisation, qui ont accru la capacité de pêche** » (p. 49)

« Les tensions nées du changement de cap de la PCP, désormais centrée sur le contrôle de l'effort de pêche, expliquent en partie le **laxisme dont ont fait preuve les autorités françaises** dans l'application et le contrôle de la réglementation au moins jusqu'à l'amende [20 millions d'euros en juillet 2005] du poisson sous taille (p.49) ».

« **Beaucoup de temps et de subventions seront nécessaires pour rétablir un équilibre entre la puissance de la flotte et les stocks de poissons** (p. 50) ».

En matière de consommation de carburant, « **le principal déterminant est le mode de pêche** : entre 0,15 l/kg de capture pour la petite pêche côtière au filet et 2,5l/kg pour



les chalutiers de plus de 12 mètres » (p. 50-51). Malheureusement, « les aides visant à maintenir le coût du gazole à un faible niveau envoient aux acteurs une incitation exactement inverse de celle dont ils auraient besoin. Elles n'ont pas seulement **réduit ou anéanti l'incitation à limiter la consommation** mais aussi celle à **réorienter l'activité vers les pêches les moins consommatrices** (p.53). »

Et qui ne se soucient guère de l'emploi

« L'emploi est régulièrement invoqué pour justifier l'objectif de maintien de l'activité et des entreprises de pêche. **La maximisation de l'emploi est pourtant singulièrement absente de la gestion des dispositifs.** » (p. 45)

On cherchera ainsi en vain « des mécanismes (...) conditionnant l'aide à un engagement de maintenir ou de développer de l'emploi ». (p. 45)

« **Le dispositif devrait assumer le fait que plus que la production, sa finalité est le maintien des pêcheurs** ; il devrait dès lors rechercher les moyens les moins coûteux d'y parvenir, en plaçant les objectifs de maintien de production au second rang. » (p. 56)

Un nid de contradictions

La plupart des aides « entrent en contradiction soit avec le bon sens, soit avec un autre aspect de la politique de la pêche, soit avec telle ou telle politique poursuivie par ailleurs dans d'autres secteurs » (p. 54). Quelques exemples de ces contradictions :

- Fréquemment on trouve des exemples d'aides versées à des bateaux qui ne pourront pas pêcher en raison d'une ressource insuffisante ou qui ne pourront pas trouver un équilibre financier.
- Pour des raisons de traçabilité et de suivi du respect des quotas, on incite les pêcheurs à débarquer en criée ; mais parallèlement on exempte de TVA leurs ventes directes hors criée.
- Aider financièrement la profession sans jamais remettre en cause une organisation de marché qui permet à la grande distribution d'imposer ses prix et de pousser ses fournisseurs à la limite de la viabilité économique.

La Commission européenne saluée

« Les documents du FEP (et il en était de même auparavant pour ceux de l'IFOP) représentent un pôle de rationalité dans un univers des aides à la pêche (...) qui en est trop souvent dépourvu. Même si la présentation complexe voulue par la Commission peut conduire à une dérive vers l'exercice de style (...), elle possède un caractère structurant » (p.17).

Pour le FEP, « il s'agit pour l'essentiel d'une prise en compte accrue des facteurs écologiques, en favorisant les méthodes de pêche et les actions qui préservent les ressources maritimes, et en abandonnant toute visée productiviste, au profit d'une attention accrue à l'emploi, à la formation et à la structuration du secteur. » Des objectifs que la France a le plus grand mal à mettre en œuvre (p.15).

« L'élaboration du plan stratégique [document que doivent soumettre les États-membres pour prétendre aux aides européennes] a obligé à affronter les **contradictions internes du secteur**, notamment celle entre la pression des professionnels et les objectifs écologiques » (p.17). Toutefois, « des **questions aussi essentielles** que l'adaptation de l'offre à la demande, le lien entre la gestion de la ressource et les marchés **ne sont pas abordées** » (p.18). Ainsi, « en négligeant la question de la répartition de la valeur ajoutée entre l'amont et l'aval de la filière, [le plan stratégique] court un **risque important d'inefficacité** » (p.18).

Des critères d'attribution souples, des contreparties inexistantes



« [Les objectifs du FEP] ne peuvent que recevoir l'adhésion, mais elle ne saurait être sans réserve : ils gardent néanmoins un caractère très général. (...) Le FEP n'apporte pas de rupture par rapport à une tradition d'aide généralisée et substantielle au secteur de la pêche et de l'aquaculture. Au contraire, il en permet la pérennisation, puisque les aides aux entreprises qu'il prévoit n'ont plus à être notifiées la Commission européenne » (p.16).

« **On constate qu'il n'est guère d'entreprise ou d'activité qui ne puisse, à un moment ou à un autre, obtenir une subvention** » (p. 16). Pour la plupart des mesures, les critères et conditions d'attribution sont très larges et très souples.... « **Le programme opérationnel ne définit les engagements attendus des bénéficiaires en contrepartie des aides que de façon très imprécise, voire pas du tout** » (p.17).

Le rattachement à la nomenclature mise en place par la Commission européenne « de tel ou tel dispositif ou telle ou telle subvention particulière, que l'Etat ou une collectivité territoriale ont décidé de mettre en œuvre, souvent dans un contexte de crise, relève parfois de la contorsion. On mesure (...) la capacité de conviction de la DPMA vis-à-vis de l'approbation de ces mesures par la Commission en consultant les échanges de courriers relatifs à l'approbation du plan pour une pêche durable et responsable pendant les neuf premiers mois de 2008 » (p. 15).

Une direction administrative (la DPMA) incompétente et complaisante

Le rapport épingle le « **laxisme dont ont fait preuve les autorités françaises dans l'application et le contrôle de la réglementation** » et estime que « beaucoup de temps et de subventions seront nécessaires pour rétablir un équilibre entre la puissance de la flotte et les stocks de poissons ». Le rapport de la Cour des Comptes constitue un véritable réquisitoire contre la haute administration, en particulier la Direction des Pêches Maritimes et de l'Aquaculture (DPMA), qui est directement mise en cause pour sa négligence et son manque de pilotage, de connaissance et d'évaluation des aides allouées. « Loin du veilleur et du stratège qui aurait la capacité d'orienter l'économie de la pêche en France sur le bon cap, elle apparaît plus, dans sa fonction de gestion des aides à la pêche, comme une machine à gérer les crises et à administrer, souvent dans l'urgence et non sans répétitivité, des dispositifs d'aide » (p. 23). Le rapport pointe aussi la complaisance de cette direction, prompte à certaines « contorsions » pour rattacher les subventions qu'elle souhaite attribuer aux objectifs européens. Et de citer pour preuves les lettres adressées à la Commission européenne pour la convaincre de l'eurocompatibilité des dispositifs d'aides mis en place en France. Quand le bricolage français est confronté à la rigueur européenne...

Un dispositif confus et éclaté

Les aides à la pêche s'inscrivent dans le cadre de **102 mesures relevant de neuf dispositifs distincts** (pp.32-35), ce qui « rend difficile l'acquisition d'une vue d'ensemble des concours publics à la pêche » (p.9). De même, l'éclatement de l'organisation administrative des aides à la pêche relevant de « huit types d'acteurs appartenant à quatre catégories administratives différentes » débouche sur « **une situation [dont sont exclues] la cohérence et l'efficacité [et qui nécessiterait] la mise en place de stratégies communes demandant un pilotage efficace. Or la Direction des Pêches Maritimes et de l'Aquaculture (DPMA) ne remplit pas cette fonction** » (p.20) », alors que c'est le rôle qui lui a été attribué par décret en juin 2008.

« **Il n'existe pas à la date de ce rapport de dispositif organisé et permanent d'évaluation au niveau national de l'efficacité des aides à la pêche.** » La seule évaluation nationale a été réalisée en 1997 par le Commissariat Général du Plan (p. 42). En conséquence, la DPMA « **ne dispose pas d'une vue exhaustive des aides au secteur de la pêche, faute de connaître celles des collectivités territoriales** » (p.23). « La DPMA ne connaît ni la valeur totale des aides publiques à la pêche délivrées chaque année, ni leur répartition précise entre les destinataires ».



La DPMA affiche « *une connaissance et une approche économique insuffisantes des problèmes du secteur* » (p.22) et « **ne remplit qu'imparfaitement les fonctions qu'on est en droit d'attendre d'une direction d'administration centrale** » (p.21). Les raisons de cette situation sont aussi bien internes (trop de turnover au niveau des cadres, absence d'archivage rigoureux...) qu'externes (en particulier le fait que les professionnels la court-circuitent régulièrement en traitant directement avec le cabinet du Ministre de tutelle).

Entre 2000 et 2006, le cumul des dysfonctionnements de l'administration française a débouché sur le **dégagement (non-utilisation) de 49,6 millions d'euros** initialement programmés.

Deux paradoxes

73% de la production française est exportée et 85% de la consommation nationale est importée. Ainsi, « **le contribuable français finance l'assiette du consommateur espagnol et italien**, ces pays représentant 44% des exportations françaises (p. 44) ».

Les succès relatifs en matière d'aménagement du territoire et de création d'infrastructures sont un miroir aux alouettes. Ces aménagements sont **dépendants** « du maintien voire de l'augmentation de l'engagement de fonds publics » avec plusieurs cas de « ports ou de criées **modernisés mais sous-utilisés** » (p. 45).

Pour voir la **conférence TEDx de Claire Nouvian** au sujet de la pêche profonde :

<http://www.youtube.com/watch?v=c8FSVWlgiLg>

Pour en savoir plus sur la pêche profonde :

http://www.bloomassociation.org/fr/peche_profonde

CHIFFRES-CLEF DE LA PECHE PROFONDE

- 98,5% des captures d'espèces profondes sont réalisées par neuf navires, soit 0,1% de la flotte française.¹
- Aucun de ces navires ne réalise l'intégralité de ses captures en eaux profondes. Celles-ci représentent entre 25 et 40 % des captures de chaque navire.
- La Scapêche (Intermarché) représente jusqu'à 85% du total des captures d'espèces profondes. Euronor 9%, Dhellemmes 4,5%.
- Les emplois directs de l'activité pêche profonde en France sont compris entre 44 et 112 marins (équivalent temps plein), soit 0,2 à 0,5% des marins français.
- De 2004 à 2011, la Scapêche (flotte Intermarché) a bénéficié de quatre types de subventions pour un montant total de 9,34 M € et d'une subvention au gasoil de 2,8 M €, remboursée en 2011.
- En dépit de près de 10 millions d'euros de subventions perçues entre 2002 et 2011 et 20 millions d'euros injectés par le groupe Intermarché, la Scapêche a accumulé plus de 19 millions d'euros de pertes courantes.²

¹ 7305 navires de pêche au total. Chiffres clef du secteur de la pêche 2012 - http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/Chiffres_cle_peche.pdf

² Source : comptes Scapêche certifiés par KPMG (sauf erreurs ou omissions involontaires de notre part). Le résultat courant est le résultat d'exploitation auquel on ajoute les produits financiers et auquel on soustrait les pertes financières.