

Avis du préfet administrateur supérieur des Terres australes et antarctiques françaises suite à la participation du public sur le plan de gestion 2019-2025 de la pêche de la légine australe (*Dissostichus eleginoides*) dans les zones économiques exclusives des îles Kerguelen et de l'archipel Crozet

Le public a été informé, par un avis, que la préfète, administratrice supérieure des Terres australes et antarctiques françaises (TAAF), souhaite arrêter le nouveau plan de gestion 2019-2025 de la pêche de la légine australe (*Dissostichus eleginoides*) dans les zones économiques exclusives (ZEE) des îles Kerguelen et de l'archipel Crozet. Le projet de plan de gestion a été soumis à la participation du public par la voie électronique du 9 au 30 mai 2019 inclus.

La pêche à la légine australe fait l'objet depuis 2015 d'un plan de gestion, qui s'inscrit non seulement en respect du Code rural et de la pêche maritime (CRPM), mais qui répond également à des exigences nationales et internationales strictes en matière de préservation de l'environnement :

- Les recommandations CCAMLR, qui constituent un cadre international de recherche et de gestion pour cette pêche ;
- la réserve naturelle nationale (RNN) des Terres australes françaises, dont le décret n° 2006-1211 modifié du 3 octobre 2006 portant création puis extension et modification de la réglementation définit des objectifs de gestion spécifiques aux pêcheries¹ et renforce le principe selon lequel la pêche devrait être conduite dans le souci de préserver les habitats et les écosystèmes dans lesquels cette activité se déploie. La RNN des Terres australes françaises dispose également d'un plan de gestion sur 10 ans (2018-2027), qui intègre un certain nombre d'actions visant au maintien ou la restauration des populations d'espèces marines exploitées, tout en préservant l'intégrité des espèces et des écosystèmes marins dans leur ensemble (axe 5 du plan de gestion de la Réserve naturelle, « *Des populations d'espèces marines exploitées de manière durable* », dont les actions FG28 et FG 29 qui visent respectivement à « *faire évoluer le cadre réglementaire des pêcheries australes et à s'assurer de son application* » et à « *mettre en œuvre les plans de gestion des pêcheries* ») ;
- la candidature de la RNN des Terres australes françaises à l'inscription sur la Liste du patrimoine mondial de l'UNESCO sous l'appellation « Terres et mers australes françaises » qui exige le maintien, voire le renforcement d'une gestion durable des activités de pêche en son sein. Le rapport d'évaluation de la candidature des Terres et mers australes françaises à l'inscription sur la Liste du patrimoine mondial réalisé par l'UICN International « **demande à l'Etat partie de maintenir et de renforcer, si nécessaire, les mesures qui sont en vigueur pour réglementer de manière rigoureuse la pêche commerciale dans la zone économique exclusive** ».

Ce projet de plan de gestion s'appuie sur les orientations définies de façon interministérielle et prend en compte les rapports des différentes missions d'expertises menées sur cette pêche, ainsi que les comptes rendus des ateliers de travail « socio-économique » et « scientifique et environnemental » tenus en 2018.

Avant sa signature et son entrée en vigueur au 1^{er} juillet 2019, ce projet de plan de gestion a été présenté au sein du groupe de travail pêche australe (GTPA) et soumis à la consultation du comité consultatif et du conseil scientifique de la réserve naturelle nationale des Terres australes françaises

¹ interdictions de mise en œuvre « délibérée » de techniques et pratiques présentant le plus d'impacts sur l'environnement, de certaines techniques de pêche, de procéder à une pêche ciblée aux requins et aux raie, de pêcher en zones de protection renforcée marines

le 26 avril, ainsi qu'à la participation du public qui s'est tenue entre le 9 et le 30 mai. Le public a pu consulter le dossier sur le site internet des TAAF.

A l'issue de la participation du public par la voie électronique, un rapport de synthèse de l'ensemble des observations et propositions ainsi que celles dont il a été tenu compte doivent être tenus à disposition du public sur le site des TAAF pendant une durée de 3 mois.

Cette participation du public a donné lieu à 15 contributions adressées sur le courriel dédié. Trois grands types de remarques ressortent de ces consultations.

1-Conditions d'accès à la pêche légitime

1-1 Respect du principe de libre concurrence

Ce projet de plan de gestion prévoit et organise la mise en concurrence des candidats à la pêche. Pour la première fois, il est prévu de faire un appel à candidature afin de sélectionner pour 6 ans des couples armement/navires susceptibles d'obtenir chaque année une autorisation de pêche à la légine australe. Les candidats sélectionnés sont ensuite classés sur la base de critères objectifs et détaillés.

Le cahier des charges de l'appel à candidature vient préciser les justificatifs attendus pour chacun des critères de sélection et de classement, ainsi que leurs modalités d'évaluation.

Les prérequis et engagements et les critères de classements sont vérifiés chaque année lors de l'instruction des demandes d'autorisation de pêche.

- Les prérequis et engagements prévoient notamment que le candidat s'engage à disposer du **statut d'armateur et d'immatriculer son navire** au registre des TAAF : le plan de gestion n'impose donc pas de disposer du statut d'armateur ou à immatriculer le navire au registre des TAAF au moment du dépôt de dossier de candidature. Il est en revanche requis, à cette étape de la sélection des candidatures, de faire la démonstration de la capacité à disposer de ces deux éléments à la délivrance de l'autorisation de pêche et notamment de présenter un contrat d'affrètement dûment signé pour un navire.

Le candidat doit être en mesure de présenter un navire dont les caractéristiques techniques puissent être évaluées et qui réponde au mode d'exploitation de la pêche.

- Suite à plusieurs observations, les critères de prérequis ont été assouplis afin de permettre aux candidats de « s'engager à » disposer d'une proportion d'au moins 50% de marins relevant de l'Etablissement national des invalides de la marine (ENIM) par navire et pour chaque marée. Egalement il est prévu qu'ils disposent « ou s'engager à disposer » de l'ensemble des certificats correspondants à la catégorie du navire tels que prévus par la réglementation de la sécurité des navires et contrôlés par le Centre de Sécurité des Navires (CSN).

- Pour le classement des candidatures, il n'est pas demandé de détenir une certification dans le cadre de la pêche légitime mais bien une **certification MSC ou un écolabel sur la production** reconnu par la réglementation française dans n'importe quelle autre pêche (cf. cahier des charges).

- Concernant l'âge du navire, tout nouvel entrant qui affrète un navire sans en être propriétaire peut faire le choix d'un navire neuf ou ayant été construit récemment. Cela n'est pas un facteur limitant. Il s'agit ici d'encourager les armateurs à renouveler leurs navires. Un navire neuf dispose d'équipements plus respectueux de l'environnement et plus sécurisants pour l'équipage.

- Un contributeur juge que la durée du plan de gestion est trop courte, malgré une durée de 6 ans, pour assurer la rentabilité des investissements nécessaires à la pêcherie de la légine australe. La visibilité de 6 ans offerte aux armateurs constitue une réelle avancée par rapport à l'actuel plan de gestion et aux pratiques antérieures dans les TAAF et offre une meilleure visibilité quant aux investissements qu'ils envisagent de réaliser.

Lorsque les candidats sont sélectionnés et classés, une autorisation de pêche leur est délivrée sur une base annuelle, le cas échéant, dans la limite du nombre maximum d'autorisations de pêche pouvant être délivrées. Les quotas de pêche sont attribués aux armements disposant d'une autorisation de pêche.

1-2 fixation du nombre d'autorisations de pêche

Il convient de rappeler qu'il ne s'agit pas d'une nouvelle exigence du plan de gestion, mais d'une disposition prévue à l'article R958-6 du CRPM : le Préfet, administrateur supérieur des TAAF « *fixe, le cas échéant, le nombre d'autorisations susceptibles d'être délivrées, en tenant compte notamment des capacités biologiques de la zone concernée* ».

Cette décision n'a rien « d'arbitraire » comme peuvent le craindre certains contributeurs : dans l'actuel plan de gestion, elle est basée sur les recommandations du MNHN (qui recommandait en 2015 une limitation à 7 navires, puis à partir de 2016 à 7 navires en pêche simultanée).

Le projet de plan de gestion prévoit par ailleurs de renforcer les consultations préalables : la décision est prise sur la base de différents avis (les avis du MNHN et des ministères concernés sont requis ainsi que demandé l'avis du conseil scientifique de la RNN) et des critères prévus au point 4.1.2 du plan de gestion.

Comme proposé lors de la participation du public, le critère « *de la nécessité de conserver une évaluation des performances efficiente, telle que prévue au point 4.3.2* » a été supprimé. En effet, la conservation de cette évaluation est garantie quel que soit le nombre d'autorisations de pêche, par une pondération à 55% des critères de performance pour la fixation des sous-quotas (pour le critère « *équilibres socio-économiques* » et pour l'appréciation du 2nd sous-quota).

Quant à la remarque de certains contributeurs sur la « subjectivité » de l'avis rendu par Comité consultatif de la réserve naturelle nationale des TAF, où les armateurs sont représentés, celle-ci n'est pas pertinente puisque ce comité n'est pas consulté dans ce cadre. C'est l'avis du comité scientifique de la réserve naturelle nationale, uniquement composé de personnalités scientifiques et où les armateurs ne sont pas représentés, qui est sollicité.

1-3 l'antériorité de pêche

- Les critères d'antériorité sont expressément prévus dans le CRPM, pour l'attribution d'une autorisation de pêche (R9858-6) ainsi que pour la délivrance de quotas (R958-13) et les TAAF sont tenues de les respecter. Il n'est pas possible de prendre en compte un critère supplémentaire « *d'antériorité dans une autre forme de pêche professionnelle* » pour le classement des candidatures, tel que proposé par certains contributeurs. A noter toutefois que, comme le prévoit l'article R958-13, l'antériorité dans une autre pêcherie des TAAF est prise en compte dans le cadre de la répartition des TAC en quotas.

- Certaines contributions jugent la part accordée à l'antériorité pour le classement des candidatures trop importante. Il est rappelé que le poids de l'antériorité dans les autres pêcheries à la légine est beaucoup plus fort (cas des pêcheries australiennes ou anglaises). C'est également le cas pour la pêche au sein de l'UE où la part d'antériorité s'élève à 90%. Néanmoins, au regard de la décision de conserver un poids conséquent aux autres critères, le choix a été fait de fixer la part accordée au critère à seulement 40%.

La pondération de ce critère ne paraît donc pas excessive au regard des autres pêcheries européennes et internationales.

- Suite aux observations sur la période de référence de prise en compte de l'antériorité pour le classement des candidatures, celle-ci sera évaluée sur la période du plan de gestion précédent (2015-2019).

1-4 la note éliminatoire

La fixation d'une note éliminatoire garantit que l'accès à la pêcherie ne pourra être accordé qu'aux opérateurs les plus performants qui ont, dès l'étape de l'appel à candidature, une connaissance détaillée des critères nécessaires pour pêcher dans un territoire ayant le statut de réserve naturelle nationale et sans doute prochainement inscrit sur la Liste du patrimoine mondial de l'UNESCO

2- Les enjeux environnementaux du plan de gestion

Comme l'ont confirmé les différents avis du comité consultatif, du conseil scientifique de la réserve naturelle nationale des Terres australes françaises et de certains contributeurs s'étant exprimé dans le cadre de la participation du public, le projet de plan de gestion 2019-2027 à la légine australe affiche sa cohérence avec les objectifs de préservation des écosystèmes et de gestion durable des activités que porte la Réserve naturelle nationale. Il insiste notamment sur la nécessité de conserver une part importante des TAC pour le respect des enjeux environnementaux et de garantir un niveau de conservation de la biomasse initiale de légine suffisamment forte pour pérenniser la ressource.

2-1 Poids du critère de classement « certification MSC ou ecolabel »

Cet enjeu de maintien, voire de renforcement de la gestion durable des activités de pêche exercées au sein d'une réserve naturelle nationale, qui plus est, peut-être inscrite sur la Liste du patrimoine mondial demain, justifie également le poids relativement important du critère 3 des critères de classement des dossiers (*Détenir une certification MSC ou un ecolabel sur la production reconnu par la réglementation française depuis au moins 1 an*, point 4.2.1.2). Il permet d'attester des capacités de l'armement à pêcher de façon durable.

2-2 Poids du critère « orientations du marché » de répartition des TAC en quotas et demande d'une part fixe minimum de 400t

La part réservée au critère « orientations du marché » dans la répartition des TAC en quotas (45% dans le projet actuel) ne peut pas être augmentée ni fixée en tonnage dans la mesure où la quantité des TAC peut être amenée à évoluer et que l'encouragement à l'amélioration des performances environnementales et socio-économiques doit rester majoritaire dans le système d'allocation de quotas.

2-3 Demande d'une période de transition pour l'atteinte des objectifs de répartition des TAC en quotas

Concernant les critères de répartition des TAC en quotas, notamment les critères environnementaux, certains armements s'inquiètent d'être évalués sur la base de critères et d'objectifs à atteindre dont ils n'avaient pas connaissance et appelle à la mise en place d'une période de transition. Pour éviter un tel cas de figure, le projet actuel de plan de gestion repose sur des objectifs de référence pour la campagne 2019-2020, qui ont été déterminés en fonction des résultats moyens de la flotte dans chacune des ZEE et de façon à ce que la majorité des armements puissent les atteindre. S'il est vrai que les objectifs des critères socioéconomiques de répartition des TAC en quotas ne sont pas déterminés de la même façon, il n'en demeure pas moins que tous les armements sont placés dans

les mêmes conditions et sur le même pied d'égalité. En outre, la distribution au ratio des performances de chacun permet de limiter sensiblement le risque de désavantage d'un armement par rapport à un autre.

2-4 Précisions apportées au critère « Participation à des campagnes expérimentales visant à atténuer l'impact des activités de pêche sur l'environnement »

Des demandes de précisions ont été sollicitées sur le critère « Participation à des campagnes expérimentales visant à atténuer l'impact des activités de pêche sur l'environnement » (point 4.3.3). Elles concernent la valorisation des propositions de campagnes émanant des armements, ainsi que l'investissement des armements dans ce critère. Des modifications en ce sens ont été apportées au point 4.3.3 et un cahier des charges venant préciser les critères de classement de ces candidatures sera élaboré.

En revanche, conformément au CRPM (article R958-13), les campagnes expérimentales visées dans cette section ont pour objectif "d'atténuer l'impact des activités de pêche sur l'environnement". Elles ne concernent donc pas les campagnes de type POKER qui contribuent à l'évaluation des stocks de légine et qui entrent dans un autre cadre de gestion.

3- Sur les aspects socio-économiques

3-1 emplois

De nombreuses observations ont été émises sur le critère d'embarquement de marins français « au-delà de 50% » pour le classement des candidatures. Elles ont été prises en compte et ce critère porte sur le pourcentage de marins français et relevant de l'ENIM embarqués par marée dans la pêcherie de la légine australe.

Les critères d'équilibre socio-économique pour l'attribution des 1^{er} sous quotas ont été redéfinis afin de mieux valoriser les emplois à terre : ils distinguent ainsi le nombre de marins français embarqués pour chaque marée et le nombre d'emplois fixes à terre relevant d'un régime de sécurité sociale nationale dédiés à la pêcherie légine.

3-2 Critères socio-économique d'attribution de quotas

Les critères d'équilibres socio-économiques pour l'attribution des 1^{er} sous quotas ont été revus afin d'effectuer une meilleure distinction des sous-critères et de prendre en compte certaines remarques.

- « - le nombre de marins français embarqués pour chaque marée (40 % du critère) ;
- le nombre d'emplois fixes à terre relevant d'un régime de sécurité sociale nationale en lien avec les armements et concourant à la pêcherie de légine (30% du critère) ;
- le pourcentage de marins inscrits à l'ENIM embarqués pour chaque marée (5% du critère) ;
- les investissements dans le cadre de la pêcherie (5 % du critère) ;
- le recours à des fournisseurs ou entreprises françaises dans le cadre de la pêcherie (notamment l'avitaillement en vivres et en gazole, la maintenance des navires, les frais de débarque et de stockage), rapporté à la tonne pêchée (15% du critère) ;
- la contribution financière volontaire à la formation professionnelle initiale des marins français (5% du critère) »

- en dépit des observations émises le sous critère d'avitaillement en gazole a été maintenu dans la mesure où l'avitaillement en gazole auprès de fournisseurs français est une garantie de qualité. Celui du ravitaillement en vivres auprès de fournisseurs français a également été conservé car il a été considéré que cela participait à l'économie de la Réunion.

- La contribution volontaire à la formation professionnelle initiale des marins français reste évaluée de manière individuelle car il s'agit bien de mesurer une performance individuelle et non collective, comme pour tous les autres critères.

- Suite aux remarques concernant (1) le caractère obligatoire des contributions pour la formation professionnelle et (2) la distribution obligatoire de dividendes à des « réunionnais » :

(1) le préfet, administrateur supérieur des TAAF n'est pas compétent pour imposer des contributions à la formation professionnelle ou à une organisme professionnel : c'est la raison pour laquelle seules sont prévues des contributions effectuées à titre volontaires ;

(2) l'octroi de dividendes relève de la stratégie économique de chaque entreprise avec laquelle les TAAF ne peuvent pas interférer.

3-3 retombées économiques pour La Réunion

Les retombées économiques au niveau local sont davantage prises en compte dans ce plan de gestion et les exigences posées vont au-delà des impératifs réglementaires applicables aux TAAF :

- Le critère 2.4 (débarque des produits de la pêche à La Réunion) des prérequis et le critère 8 (investissements et emplois liés à la valorisation et transformation) pour le classement des candidatures sont déjà des critères dont les retombées profitent déjà très largement à La Réunion ;
- l'augmentation du poids du sous-critère « emplois à terre » du critère socio-économique de la répartition des TAC en quotas renforce la prise en compte des retombées économiques locales à hauteur de 50% de ce critère ;
- La prise en compte de deux contributions financières volontaires dans le critère « d'équilibres socio-économique » pour l'attribution de quota constitue une incitation forte de soutien à la formation professionnelle initiale des marins à La Réunion et au développement de la pêche artisanale réunionnaise.

Au regard des observations formulées, de l'importance du projet et des réponses apportées, le projet de plan de gestion a été amendé conformément aux éléments présentés dans le présent bilan.

La procédure de participation du public par la voie électronique achevée, le projet de plan de gestion a ensuite été soumis pour avis au ministre des Outre-mer, au ministre de l'Europe et des Affaires Étrangères, au ministre de l'Agriculture et de l'Alimentation et au ministre de la Transition Ecologique et solidaire. Il fait l'objet d'un arrêté signé et publié sur le site des TAAF.