



Janvier 2025

La pêche embarquée en Bretagne : controverses et enjeux

Rapporteur

David RIOU



CESER

Conseil économique, social
et environnemental régional

Deuxième assemblée de la Région Bretagne, le Conseil économique, social et environnemental régional (CESER) est un acteur essentiel de la démocratie participative. Il est composé d'hommes et de femmes issus d'horizons divers, qui représentent tous les courants de la société civile organisée et se réunissent pour débattre et construire.

Par sa composition pluraliste et ses méthodes de travail participatives, le CESER émet des propositions originales en prise directe avec les préoccupations des citoyens et des citoyennes. Instance consultative, il est un partenaire des élus régionaux et un outil d'aide à la décision politique. Ses avis et travaux éclairent et enrichissent l'élaboration des politiques publiques.

Les avis et travaux du CESER sont publics, disponibles en ligne et largement diffusés sous différentes formes. Ils peuvent faire l'objet d'une présentation publique par les rapporteurs, sur demande adressée au Président du CESER.

Pour mieux connaître le CESER et suivre son actualité, consultez le site ceser.bretagne.bzh

Ce rapport a été présenté par son rapporteur devant l'assemblée du CESER réunie en session plénière le 27 janvier 2025. Les interventions en séance des membres du CESER sont intégrées en fin de rapport.

Les derniers rapports de la section « Mer-littoral » du CESER de Bretagne :

- [*Industries navales et nautiques en Bretagne : un nouveau souffle !*](#) (2023)
Rapporteurs : Stéphane CRÉACH et Hervé MOULINIER
- [*Fondations et expressions de la culture maritime en Bretagne – un fil bleu du développement régional*](#) (2021)
Rapporteur-es : Jean KERHOAS et Suzanne NOËL
- [*Vous avez dit marétique ? Des opportunités à saisir à la confluence de la mer et du numérique en Bretagne*](#) (2019)
Rapporteur-es : Daniel CLOAREC et Anne COUËTIL



Avant-propos

En 2023, alors que l'actualité était particulièrement rythmée dans le secteur de la pêche, plusieurs membres de notre section exprimaient leur difficulté à comprendre objectivement les enjeux et à mesurer avec précision l'étendue des défis économiques, sociaux et environnementaux auxquels la filière se trouve confrontée. Ces défis étaient, et sont encore liés à des crises qualifiées de conjoncturelles (prix du carburant, inflation, tension sur les métiers, médiatisation) et à des transitions majeures rendues nécessaires par le changement climatique, la raréfaction des ressources, les impacts de certaines pratiques, le Brexit, le développement des énergies marines renouvelables...

Partant de l'hypothèse que cette demande traduisait des questions sociétales plus larges, nous avons fait le choix de nous interroger, collectivement, sur l'avenir de cette filière, en nous concentrant sur un seul segment, celui de « la pêche embarquée ». Notre objectif n'était pas de conduire une étude sur la pêche en tant que telle, au sens d'une étude de filière, mais d'expliquer la complexité qui régit la pêche embarquée, de comprendre les dessous des controverses et d'essayer d'y voir plus clair. Il s'agissait aussi de mieux appréhender les conditions de la durabilité de ces activités à l'échelle régionale, en prenant en compte les dimensions écologiques, sociales et économiques.

Notre étude se présente comme la première pierre d'un débat élargi autour de la pêche durable, que nous appelons de nos vœux en Bretagne. A l'heure de boucler cette étude, nous sommes en effet convaincus que l'avenir de cette filière doit continuer à s'écrire sur le territoire régional, avec celles et ceux qui souhaitent contribuer à la définition de solutions partagées. Il s'agit de trouver un équilibre entre innovation, transition écologique et viabilité économique pour assurer la pérennité de cette filière dans un monde en mutation.

Ce rapport a bénéficié de compétences multiples, internes et externes au CESER. Il s'agit d'abord des personnes auditionnées, que nous tenons à remercier : la diversité de leurs profils et horizons a été essentielle pour comprendre et donner à voir la complexité de ces questions. Il s'agit ensuite des membres de la section Mer-Littoral dans l'ancienne et la nouvelle mandature, qui ont contribué activement à ce travail : je les remercie chaleureusement pour leur implication. J'associe à ces remerciements nos référents Europe, international et coopérations et Léa GUEVEL qui les accompagne, Marion OLLIVIER et Anne-Marie MATHIEUX, cheffe et assistante du pôle Mer-Littoral, pour leur engagement et leur professionnalisme, ainsi que Gwenola DANIEL, étudiante en Affaires européennes à Sciences Po Rennes.

Rapporteur : David RIOU

Membres de la section (depuis janvier 2024)

David CABEDOCE	Chambre de commerce et d'industrie de région Bretagne (CCI Bretagne)
Marie-Christine CARPENTIER	Union régionale interfédérale des œuvres privées, sanitaires et sociales (URIOPSS)
Danielle CHARLES-LE BIHAN	CFDT Bretagne
Marie-Andrée CLOVIS-JÉRÔME	UNSA Bretagne
Stéphane CRÉACH	CGT Bretagne
Jean-François DAVIAU	Personnalité qualifiée
Jean-François DELEUME	Par accord entre Initiative Bio Bretagne (IBB) et Fédération régionale des Centres d'initiatives pour valoriser l'agriculture et le milieu rural (FRCIVAM)
Sophie JÉZÉQUEL	Chambre régionale d'agriculture de Bretagne (CRAB)
Jean KERHOAS	Nautisme en Bretagne
Éric LE COURTOIS	CGT-FO Bretagne
Philippe LE GAL	Par accord entre les Comités régionaux de la conchyliculture de Bretagne Nord et de Bretagne Sud
Cyrille LECHEVESTRIER	CFTC Bretagne
Anne MENGUY	Comité régional des pêches maritimes et des élevages marin (CRPMEM)
David RIOU	CFDT Bretagne
Frédérique SCHNEIDER	Par accord entre les Caisses primaires d'assurance maladie (CPAM), les Caisses d'allocations familiales (CAF) et la Mutualité sociale agricole (MSA)
Jean-Pierre VAUZANGES	Comité régional Action Logement

Membres de la section dans la mandature précédente :

Jean-Pierre BAGEOT	Eau et rivières de Bretagne
Agnès BARBÉ	Par accord entre les Comités régionaux de la conchyliculture de Bretagne Nord et de Bretagne Sud
Daniel CLOAREC	CFTC Bretagne
Cécile MAISONNEUVE	Par accord entre le Syndicat des énergies renouvelables (SER) et France énergie éolienne (FEE)
Valérie MAZAURIC	Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer (Ifremer)
Soazig PALMER-LE GALL	Personnalité qualifiée
Patrice RABINE	Syndicat des entreprises artistiques et culturelles (Syndeac)

Personnalités extérieures de la section (depuis janvier 2024)

Nadia AMEZIANE

Didier GASCUEL

Patrick POUPON

Alice VITOUX

Éric FOULQUIER

Yves-Marie PAULET

Bernard ROGEL

Personnalités extérieures dans la mandature précédente

Erwann CHARLES

Céline LIRET

Ronan PASCO

Marc HEMON

Hervé MOULINIER

Jean-Christophe PIOT

Accompagnement technique

Marion OLLIVIER, cheffe du pôle Mer-littoral

Anne-Marie MATHIEUX, assistante du pôle Mer-Littoral

Gwenola DANIEL, stagiaire de juin à août 2023

L'essentiel

Synthèse du rapport

Avec une flotte composée d'un millier d'unités et de 3 800 marins-pêcheurs débarquant chaque année en criée autour de 70 000 tonnes de produits de la mer pour un chiffre d'affaires de 265 M€¹, la Bretagne est le premier pôle halieutique français. La pêche embarquée contribue ainsi au développement et à la culture des territoires de Bretagne, ainsi qu'à la diversité de l'économie maritime régionale à laquelle le CESER est attaché.

La baisse régulière des emplois et des navires armés à la pêche dans toutes les régions françaises ces dernières décennies témoigne cependant des incertitudes qui pèsent sur ce paysage halieutique, dont certaines alertaient déjà le CESER il y a 30 ans (baisse des cours, variabilité des prix du carburant...). Les difficultés conjoncturelles, qui se sont succédé ces dernières années (Brexit, crises sanitaires et géopolitiques...), s'ajoutent à des évolutions tendanciennes (contexte inflationniste, évolution des pratiques alimentaires, tensions sur les métiers...). Elles ne peuvent pas non plus être décorrélées de l'état de la ressource et des enjeux du changement global (changement climatique, érosion de la biodiversité, pollutions, dégradation des habitats...)², qui sont des éléments déterminants des transitions auxquelles la filière est aujourd'hui confrontée.

L'avenir du secteur fait aussi l'objet de nombreuses controverses, dont la presse se fait d'ailleurs régulièrement l'écho : où aller alors que l'accès aux zones de pêche semble se restreindre sous l'effet du Brexit, du développement des parcs éoliens et de l'identification des zones de protection forte ? Pour pêcher quelles espèces, en quelles quantités et avec quelles pressions sur les écosystèmes ? Avec quels marins, quels bateaux et quels engins de pêche ? Pour quels revenus et avec quelles aides publiques ? C'est, plus largement, le modèle atypique de la pêche embarquée en Bretagne, caractérisé par la diversité de ses pêcheries et de ses métiers, qui est questionné, ainsi que toutes les conséquences de son évolution sur la filière amont et aval des produits de la mer.

Convaincu de l'avenir de cette filière, le CESER souhaite initier un débat nécessaire sur la pêche embarquée et ses enjeux en Bretagne. Il le fait d'abord en rappelant la nécessité de

¹ Ces chiffres sont issus de [la synthèse socio-économique de la façade Nord Atlantique – Manche Ouest](#), publiée chaque année par la DIRM NAMO. Il existe toutefois de nombreux indicateurs qu'il faut manipuler avec précaution tant les sources de données sont variées dans ce secteur.

² Le changement global se définit comme l'ensemble des six composantes suivantes : dynamique démographique humaine ; changement climatique ; destruction/fragmentation/détérioration des habitats ; utilisation généralisée des intrants chimiques ; invasion des écosystèmes par des espèces et des gènes étrangers ; érosion de la biodiversité.

comprendre et d'accepter la complexité du sujet, puis au travers d'une exploration des controverses à dépasser, avant de poser quelques jalons pour un débat plus élargi.

1. Les éléments de complexité du débat

Compte tenu des enjeux économiques, sociaux et environnementaux de la pêche embarquée en Bretagne, nous avons la responsabilité collective d'appréhender l'avenir de ce secteur avec discernement et objectivité. Or, la gestion des pêches est un sujet complexe, pour quatre raisons au moins.

La première est la complexité écologique inhérente à l'exploitation de ressources vivantes dans des milieux naturels ouverts, ayant leurs dynamiques propres et soumis à de nombreuses pressions. Cette réalité écologique a justifié la mise en œuvre progressive, dès le début du XX^{ème} siècle, d'une régulation visant à éviter la surexploitation (surpêche). Si les évaluations témoignent d'une amélioration globale des stocks ces vingt dernières années dans la zone Atlantique Nord Est, l'état de certaines ressources reste préoccupant. Dans le même temps, la science a sensiblement progressé dans le sens d'une meilleure compréhension des interactions au sein des écosystèmes. Nombreux sont ceux qui s'accordent aujourd'hui sur le fait que le bon état des stocks est un indicateur insuffisant, car c'est l'état de l'écosystème et des populations d'espèces qui le composent qui doit être évalué. Cette perspective est primordiale dans le contexte du changement global.

La deuxième source de complexité vient de la grande diversité des pratiques de pêche. La flotte régionale est majoritairement composée de navires de moins de 12 m ayant une activité côtière, mais comprend aussi des unités hauturières dont les zones de navigation sont plus éloignées. Sa polyvalence s'observe également avec la diversité des métiers et engins pratiqués, qu'il s'agisse d'arts dormants (filets, casiers, lignes...) ou d'arts traînants (chaluts, dragues...). Au total, la région compte une quinzaine de flottilles³, dont les modèles économiques, les enjeux sociaux et les impacts environnementaux sont très contrastés et exigent une analyse fine.

La troisième complexité est inhérente à la filière des produits de la mer en Bretagne. Prenant sa source en mer, la chaîne de valeur se prolonge largement à terre, mobilisant de nombreux intermédiaires dans le débarquement, la première mise en vente (aux enchères sous l'une des 13 criées de Bretagne ou via d'autres canaux), le transport, la logistique, la distribution, la transformation et la commercialisation des produits. Cette filière est aussi très largement alimentée par l'importation de produits pêchés, élevés ou transformés ailleurs dans le monde, dont on maîtrise moins les impacts économiques, sociaux et environnementaux. Les relations et interdépendances entre l'amont et l'aval de la filière, entre la production locale et l'importation, sont ainsi étroites et contribuent à cette complexité, particulièrement en Bretagne du fait de la structure de son système alimentaire et industriel.

La quatrième source de complexité est liée au cadre réglementaire de la pêche, du niveau local au niveau global. Prenant appui sur un corpus international dédié à l'exploitation des

³ Une flottille est définie par l'Ifremer comme un groupe de navires adoptant des pratiques similaires.

ressources halieutiques, la Politique commune de la pêche (PCP) est l'une des plus intégrées au niveau européen. En France, sa mise en œuvre repose sur les services de l'Etat et les collectivités territoriales (en particulier les Régions, qui déclinent le fonds européen dédié sur leur territoire). Deux types de structures professionnelles sont également, et plus singulièrement, impliqués dans l'encadrement des activités : le comité national et les comités régionaux des pêches maritimes et des élevages marins, qui sont dotés de prérogatives de puissance publique (attribution de licences, mise en place de mesures techniques...), et les organisations de producteurs, chargées par l'Union européenne de la gestion des droits de pêche pour les espèces sous quotas et l'organisation du marché des produits de la mer. La filière est aussi marquée, comme beaucoup d'autres, par une implication croissante de la société civile, des associations et des groupes d'intérêts, qui multiplie les points de vue et modifie les rapports de force.

Cette complexité exige de sortir des schémas simplistes et de faire preuve de discernement et d'intelligence collective dans la manière d'appréhender ces sujets. Souvent envisagée comme un ensemble, la « pêche » regroupe en réalité une grande diversité d'activités, de métiers et d'acteurs. Il n'existe pas une manière de pêcher, tout comme il n'existe pas un métier de marin-pêcheur ou un modèle d'entreprise. Il n'existe pas non plus une manière unique d'envisager l'avenir de ces activités, tant celui-ci repose sur un ensemble d'enjeux économiques, sociaux, environnementaux et territoriaux, enchevêtrés les uns avec les autres.

2. Un cap à tracer collectivement : la pêche durable

Le cœur du débat, et peut-être l'essence même de toutes les controverses, c'est la manière dont est définie collectivement la « pêche durable », et surtout comment elle est mise en œuvre. Jusqu'à la fin des années 2010, la notion est peu présente dans le débat, et la gestion des ressources halieutiques est envisagée exclusivement à la lumière de ce que les stocks peuvent produire. C'est à l'aune de la prise de conscience de l'importance des enjeux écologiques et climatiques des océans que la société a légitimement commencé à se questionner sur ce que doit être une pêche durable et responsable. La notion, relativement récente à l'échelle d'une activité millénaire telle que l'exploitation des ressources halieutiques, est progressivement devenue un objectif incontournable pour le secteur de la pêche en lui-même, et pour la gestion des ressources. Mais tout est question de vocabulaire : si elle apparaît comme une cible essentielle, en apparence consensuelle, la notion fait l'objet de différentes acceptions.

D'abord, **la pêche durable ne fait pas l'objet d'un niveau d'ambition uniforme au niveau mondial**, ce qui explique une certaine inertie sur ces questions. Les risques de concurrence pèsent fortement dans les argumentaires. Dans un marché mondialisé tel que celui des produits de la mer, la moindre différence d'ambition peut être vue par certains comme une distorsion entre produits venant de pays aux pratiques considérées vertueuses et ceux venant de pays moins regardants sur les conditions environnementales et sociales dans lesquelles sont exploitées les ressources marines. Pour d'autres, au contraire, une ambition forte en matière de pêche durable est source de meilleurs rendements économiques.

Ensuite, **la pêche durable est souvent approchée de manière simpliste**, en occultant la complexité des interactions entre milieux, ressources et exploitation. Compte tenu de la

diversité des pratiques et engins, des zones d'exercice ou des espèces ciblées, la durabilité des activités de pêche revêt nécessairement un caractère multidimensionnel et doit s'envisager à différentes échelles, et notamment flottille par flottille.

Enfin, **la pêche durable ne fait pas l'objet d'un référentiel de suivi et d'évaluation partagé.** De nombreuses mesures en faveur de la durabilité ont déjà été engagées, et continuent de l'être, sans que l'on dispose de moyens pour les connaître et les évaluer. Quelques labels promeuvent la pêche durable mais l'absence de référentiel partagé nuit à leur efficacité (mise en concurrence, suspicion de greenwashing, difficultés d'appropriation par les professionnels et le grand public).

Pour ces raisons, le CESER considère que les débats sur la pêche durable arrivent à un moment de bascule. Dans un monde en plein bouleversement, il lui apparaît urgent de se réinterroger collectivement sur cette notion, en tant que construction sociale qui revêt un caractère scientifique *et* politique. Compte tenu de la complexité des enjeux, une approche systémique apparaît comme l'unique moyen de concilier durabilité économique, sociale et environnementale des activités de pêche. La responsabilité de définir ce que recouvre et implique la pêche durable ne peut reposer sur une seule partie prenante, mais sur la société dans son ensemble.

Penser cet avenir en Bretagne exige de dépasser différents clivages et de construire une compréhension partagée de la pêche durable et de sa mise en œuvre. Une fois ce cap tracé, les leviers pourront être identifiés aux différentes échelles, notamment régionales, et les modalités d'accompagnement définies. Pour le CESER, une telle approche doit nécessairement reposer sur un débat ouvert, éclairé et apaisé sur ce que doit être la pêche durable en Bretagne. Cela permettra de dépasser collectivement les controverses et d'engager des transitions nécessaires, mais complexes.

3. Des controverses à dépasser collectivement pour engager les transitions

Par controverses, le CESER entend des points de débat récurrents entre experts, acteurs politiques, professionnels, médias et société civile. Susceptibles de cristalliser les positions et de nuire à la capacité de débattre sereinement, ces controverses nous invitent aussi à nous interroger collectivement. Elles éclairent des arbitrages difficiles à faire et leur résolution apparaît comme un passage obligé pour engager les transitions.

Au-delà de la première controverse, essentielle et centrale, sur la pêche durable, le CESER identifie, de manière non exhaustive, six enjeux à traiter prioritairement en Bretagne.

3.1. L'adaptation de la pêche embarquée au changement climatique

Depuis des années, les alertes des groupes d'experts intergouvernementaux sur l'évolution du climat (GIEC) et sur la biodiversité (IPBES) se multiplient en ce qui concerne le changement

climatique, l'érosion de la biodiversité et leurs conséquences. Source d'inquiétudes pour les professionnels et la société civile dans son ensemble, cette réalité bouleverse les pratiques de pêche et réinterroge jusqu'aux fondements de la gestion des ressources halieutiques.

Pilier historique de cette réglementation, le Rendement maximal durable (RMD) constitue le référentiel européen de la gestion des stocks depuis la réforme de la PCP de 2013. Sous l'effet de sa mise en œuvre, la surexploitation de la ressource a globalement reculé, en tout cas dans la zone Atlantique Nord-Est. Dans le contexte d'une instabilité de plus en plus forte des milieux naturels, ce référentiel présente toutefois des limites car il ne permet pas de tenir suffisamment compte des interactions au sein des écosystèmes et des effets cumulés des différentes pressions qu'ils subissent.

Recommandée depuis de nombreuses années par les scientifiques, une approche écosystémique de la gestion des ressources halieutiques (tenant compte des paramètres plus globaux de l'environnement et des impacts de l'exploitation sur l'écosystème dans son ensemble) s'avère plus que jamais essentielle car la pêche s'exercera demain dans un contexte de changements majeurs. Sa mise en œuvre suscite toutefois des controverses parce qu'elle suppose des adaptations des espèces ciblées et de leur quantité, des zones de pêche ou des engins autorisés.

3.2. L'impact des engins et techniques de pêche sur les écosystèmes

Comme toute activité humaine, la pêche est source de pressions sur les écosystèmes qu'il faut globalement réduire. Ce mouvement fait consensus et a été engagé ces dernières années (mise en œuvre du RMD, obligation de débarquement des captures accessoires, adoption de mesures spatiotemporelles, amélioration de la sélectivité...), par deux approches complémentaires : l'une fondée sur le principe de précaution, la seconde misant sur l'adaptation progressive des techniques. Leur mise en œuvre doit toutefois tenir compte de controverses sur les modalités d'évolution des pratiques, et de facteurs culturels.

Variant selon les pêcheries et la sensibilité des écosystèmes, l'altération physique des habitats par les engins fait l'objet d'une attention particulière, amplifiée par l'amélioration des connaissances sur les interactions pêche-habitat. La prise de conscience des risques pesant sur les écosystèmes génère de multiples attentes et réinterroge certaines pratiques, particulièrement en Bretagne du fait de l'importance des flottilles et des emplois qui en dépendent.

Les interactions drague-habitats. Constituée d'un panier fixé sur une armature rigide munie d'une lame ou de dents qui raclent le sédiment, la drague a des impacts notables sur les fonds et les habitats marins. Son utilisation, principalement pour la pêche de coquilles Saint-Jacques ou d'autres bivalves en Bretagne, est progressivement encadrée par diverses mesures spatiotemporelles ou techniques, dans le cadre d'un travail entre professionnels et scientifiques.

Les interactions chalut de fond-habitats. Consistant en l'utilisation d'un filet tracté sur le fond, le chalut de fond a des impacts avérés sur les espèces et fonds marins et une empreinte

carbone importante. Cette pratique cristallise de nombreux débats, au point qu'une « déchalutisation », totale ou partielle, paraît pour certains inéluctable. Les questions soulevées sont néanmoins nombreuses, particulièrement en Bretagne où d'autres soulignent l'importance des chalutiers de fond dans les débarquements et la diversité des apports.

Les interactions pêche-habitat dans les aires marines protégées (AMP). Les AMP sont des outils dont les bénéfices sont avérés, du point de vue écologique notamment, mais leur mise en œuvre en France fait l'objet de controverses liées au niveau de protection des écosystèmes réellement garanti dans ces zones : la plupart autorise en effet les activités humaines (dont la pêche), contrairement aux préconisations internationales. L'identification en zones de protection forte d'environ 3 % des eaux de la façade doit garantir un niveau de protection renforcé des écosystèmes marins, correspondant aux recommandations scientifiques. Ce processus suscite toutefois l'inquiétude des usagers de la mer, tant il est source de divergences d'appréciation.

3.3. L'accès aux zones de pêche dans des espaces maritimes soumis à des enjeux croissants

La question spatiale revêt une importance particulière pour les marins-pêcheurs, qui estiment que leurs zones de pêche se réduisent, prises en étau entre plusieurs tendances. L'accès privilégié qu'ils avaient aux espaces maritimes en tant qu'exploitants historiques est en effet concurrencé par le développement de nouvelles activités en mer. Le Brexit a également rebattu les règles du jeu et aggravé les craintes de la profession concernant l'accès aux zones de pêche. Les pressions sur les écosystèmes se sont aussi accrues et l'intérêt de la société pour la mer s'est amplifié, entraînant de profondes mutations dans la manière d'appréhender les espaces maritimes et les ressources qu'ils abritent. Ceux-ci comptent désormais comme des biens communs dont il nous appartient de penser collectivement et durablement la gestion.

Au large de la Bretagne, les principales zones d'importance pour la pêche recourent des espaces identifiés par l'Etat pour le développement des énergies marines renouvelables. Or, l'implantation d'un parc éolien requiert des évolutions de pratiques, pouvant aller jusqu'à une interdiction de la pêche, qu'il faut pouvoir documenter, anticiper ou compenser. Les controverses se nourrissent des difficultés à définir les modalités de planification et de partage de l'espace maritime et les possibilités de cohabitation des activités.

3.4. La place des produits de la mer dans le système alimentaire

La pêche embarquée bretonne contribue à l'approvisionnement en produits de la mer au niveau national à hauteur de la moitié des débarquements environ. Néanmoins, il faut relativiser sa part dans la souveraineté alimentaire nationale, argument régulièrement avancé pour défendre la filière, et qui interpelle à plusieurs titres.

En effet, si le Français est un consommateur important de produits aquatiques⁴, la contribution des débarquements français à cette consommation est plus que relative, puisque les volumes consommés sont largement supérieurs aux volumes débarqués, et que les consommateurs privilégient des produits issus de la pêche ou de l'élevage qui sont peu produits nationalement (saumon, crevettes, cabillaud...). Ce sont donc principalement les importations qui garantissent ces approvisionnements et permettent de répondre à la demande. Il faut également souligner que la consommation de produits de la mer est soumise à certaines injonctions contradictoires (notamment du point de vue sanitaire) et marquée par de fortes disparités sociales.

Plutôt consensuelle, la recherche d'un meilleur équilibre entre pêche locale et importation ouvre des questionnements dont la résolution s'avère structurante pour l'avenir de la filière halieutique, et même plus largement du système alimentaire et industriel régional : quelle place pour les produits de la pêche dans nos assiettes ? Avec quelles conséquences sur la ressource et les écosystèmes ?

3.5. La transition énergétique de la pêche embarquée

Face aux enjeux de neutralité carbone, l'urgence de la transition énergétique de la pêche fait consensus mais les solutions proposées reposent sur quelques idées à déconstruire. D'abord, la contribution globale de la pêche aux émissions de gaz à effet de serre reste relative par rapport à d'autres secteurs. Cette transition apparaît donc avant tout comme une urgence économique pour de nombreux armements tributaires des prix du carburant, dont l'équilibre financier est affecté. Ensuite, si elle a été propulsée au premier rang des priorités politiques, elle n'est qu'une facette de la transition des pêches vers la durabilité.

Dans son étude sur les industries navales (2023), le CESER a tracé les grandes lignes de cette transition qui ne se fera pas du jour au lendemain. La complexité des changements à opérer exige un certain réalisme et l'articulation de deux horizons : l'un de court terme, axé sur la sobriété et reposant sur la réduction de la consommation par l'innovation et la formation ; l'autre de moyen terme, axé sur la décarbonation des navires par la substitution de la propulsion actuelle (d'origine fossile et carbonée) et le renouvellement de la flotte.

Les réflexions sur la décarbonation s'accroissent mais les incertitudes restent nombreuses et les enjeux d'innovation restent importants, tant la diversité de la flotte et des pratiques requiert des solutions multiples. Il faudra ensuite avoir la capacité d'expérimenter et de déployer massivement ces innovations, ce qui implique la levée de nombreux verrous réglementaires, économiques, culturels dont certains dépassent largement l'échelle de la Bretagne : la politique européenne évoluera-t-elle pour permettre le financement par des aides publiques de nouveaux navires, plus propres et plus sécuritaires ? A qui revient-il de financer le coût d'entrée important qu'aura, comme toute transition, la décarbonation, et

⁴ On parle ici de « produits aquatiques » car les indicateurs relatifs à la consommation des produits de la pêche embarquée sont rares et épars. Souvent, ces produits sont englobés dans des paquets de données plus larges, incluant l'ensemble des produits de la mer, voire l'ensemble des produits aquatiques (incluant donc aussi les produits de l'élevage).

comment ? Les acteurs publics ont-ils un rôle à jouer en la matière et si oui, à quelles conditions ?

3.6. Le financement et l'accompagnement des transitions

C'est une certitude, le chemin vers la pêche durable suppose des innovations et des changements structurels, qu'il faut pouvoir organiser et accompagner. Or, l'adéquation du modèle de pêche aux enjeux de transitions pose clairement question, dans ses dimensions économiques, sociales, environnementales, culturelles et juridiques : comment assurer la rentabilité et investir dans des navires durables, dans un contexte marqué par des incertitudes sur la ressource, le prix de l'énergie et l'instabilité d'un marché mondialisé ? Ces transitions viennent heurter un modèle peu favorable aux investissements matériels, et qui plus est marqué par une difficulté chronique à attirer et fidéliser de nouveaux marins-pêcheurs.

De plus en plus difficile à résoudre, l'équation génère une forte attente des professionnels vis-à-vis des acteurs publics. Ceux-ci interviennent déjà largement en soutien de la filière, par des modes d'intervention variés (accompagnement par les fonds européens, accès à un carburant détaxé, aides ponctuelles et compensation des crises, investissements dans les criées, abondement de fonds d'investissement...). Ces aides sont souvent complexes et peu lisibles.

Dans un contexte de transitions majeures, marqué par une intervention publique de plus en plus contrainte, le rôle que peuvent avoir les aides publiques dans l'accompagnement de la filière est discuté : il semble y avoir un consensus sur la nécessité d'accompagner les acteurs dans leur chemin vers la pêche durable mais la nature, le niveau et la conditionnalité des aides, en résumé leurs conditions d'attribution, et l'absence totale d'évaluation, sont sources de controverses.

Non-conclusion : vers un débat élargi

Le CESER laisse toutes ces questions volontairement ouvertes, parce qu'il ne lui revient pas, à lui seul, de tracer le chemin vers une pêche embarquée durable en Bretagne. Bien entendu, l'avenir de la pêche embarquée est déjà pris à bras le corps par de nombreux acteurs et fait l'objet de politiques et dispositifs dédiés, mais le CESER est convaincu qu'il est possible d'aller vers un dialogue plus constructif et plus collectif sur ces sujets.

Avancer dans cette voie exige de comprendre précisément et objectivement les enjeux, de penser la conciliation entre impératifs économiques, sociaux et écologiques et, plus généralement, de se mettre en capacité de construire collectivement les conditions de résilience et d'adaptation de la pêche embarquée dans un monde d'incertitudes climatiques, écologiques, géopolitiques, économiques et sociales.

Cette étude se présente comme un premier jalon pour mener à bien cette réflexion, par un éclairage de ce qui fait consensus et des controverses qu'il reste à dépasser. Il faut désormais en débattre collectivement et poser les bases de cet avenir partagé avec l'ensemble de celles et ceux qui souhaitent y contribuer. Pour cela, et à l'image de l'esprit qui a prévalu en son sein tout au long de cette étude, le CESER insiste sur les quelques principes qui doivent guider le débat :

- Un principe de discernement et de rigueur, nécessaire à l'appréhension de sujets complexes ;
- Un principe de maintien, de développement et de partage des connaissances, nécessaire à un débat éclairé ;
- Un principe d'ouverture et d'échange des idées, nécessaire à un débat apaisé ;
- Un principe de cohérence des politiques publiques maritimes ;
- Un principe d'investissement coordonné, dans et pour toutes les transitions à conduire.

Sommaire

du rapport

Introduction	1
Chapitre 1	3
Les éléments de complexité du débat	
1. Une complexité écologique inhérente à l'exploitation de ressources vivantes évoluant dans des milieux naturels ouverts	3
2. Une complexité inhérente à la diversité des pratiques de pêche	9
3. Une complexité inhérente à l'organisation de la filière des produits de la mer	19
4. Une complexité inhérente au cadre réglementaire de la pêche, du niveau local au niveau global	27
Chapitre 2	37
Des controverses à dépasser pour engager les transitions	
1. Une controverse au cœur des controverses : définir la « pêche durable »	38
2. Une controverse relative à l'adaptation de la pêche embarquée au changement climatique	45
3. Les controverses autour de l'impact des engins et des techniques sur les écosystèmes	48
4. Les controverses relatives à l'accès aux zones de pêche	60
5. Des controverses quant à la place des produits de la pêche dans le système alimentaire	70
6. Un débat quant aux modalités de transition énergétique de la pêche embarquée	82
7. Les controverses sur le modèle de financement et d'accompagnement des transitions	87
Non-conclusion	
Vers un débat élargi	93

1. Un principe de discernement et de rigueur, nécessaire à l'appréhension de sujets complexes	93
2. Un principe de maintien, de développement et de partage des connaissances, nécessaire à un débat éclairé	94
3. Un principe d'ouverture et d'échange des idées, nécessaire à un débat apaisé	95
4. Un principe de cohérence des politiques publiques	96
5. Un principe d'investissement coordonné, dans et pour toutes les transitions à conduire	96

Remerciements	99
Table des figures	101
Glossaire	103
Annexe	105
Interventions en séance plénière	111
Table des matières	117

Introduction

Avec une flotte composée d'un millier d'unités et de 3 800 marins-pêcheurs débarquant chaque année en criée autour de 70 000 tonnes de produits de la mer pour un chiffre d'affaires de 265 M€⁵, la Bretagne est le premier pôle halieutique français. La pêche embarquée contribue ainsi au développement et à la culture des territoires de Bretagne, ainsi qu'à la diversité de l'économie maritime régionale à laquelle le CESER est attaché⁶.

La baisse régulière des emplois et des navires armés à la pêche dans toutes les régions françaises ces dernières décennies témoigne cependant des incertitudes qui pèsent sur ce paysage halieutique, dont certaines alertaient déjà le CESER il y a 30 ans (baisse des cours, variabilité des prix du carburant...). Dans un rapport sur l'avenir des pêches bretonnes⁷, il décrivait les causes conjoncturelles et structurelles à l'origine de la crise de la pêche dans les années 90, soulignant combien les difficultés étaient latentes depuis plusieurs années. Il est frappant de constater à quel point certains constats de ce rapport restent d'actualité.

Les difficultés conjoncturelles, qui se sont succédé ces dernières années (Brexit, crises sanitaires et géopolitiques...), s'ajoutent à des évolutions tendancielle (contexte inflationniste, évolution des pratiques alimentaires, tensions sur les métiers...). Elles ne peuvent pas non plus être décorrélées de l'état de la ressource et des enjeux du changement global (changement climatique, érosion de la biodiversité, pollutions, dégradation des habitats...)⁸, qui sont des éléments déterminants des transitions auxquelles la filière est aujourd'hui confrontée.

L'avenir du secteur fait aussi l'objet de nombreuses controverses, dont la presse se fait d'ailleurs régulièrement l'écho : où aller alors que l'accès aux zones de pêche semble se restreindre sous l'effet du Brexit, du développement des parcs éoliens et de l'identification des zones de protection forte ? Pour pêcher quelles espèces, en quelles quantités et avec quelles pressions sur les écosystèmes ? Avec quels marins, quels bateaux et quels engins de pêche ? Pour quels revenus et avec quelles aides publiques ? C'est, plus largement, le modèle de la pêche embarquée en Bretagne, caractérisé par la diversité de ses pêcheries et de ses

⁵ Ces chiffres sont issus de [la synthèse socio-économique de la façade Nord Atlantique – Manche Ouest](#), publiée chaque année par la DIRM NAMO. Il existe toutefois de nombreux indicateurs qu'il faut manipuler avec précaution tant les sources de données sont variées dans ce secteur.

⁶ CESER de Bretagne (2017), [Produire ET résider sur le littoral en Bretagne !](#)

⁷ CESER de Bretagne (1994), *Réflexions sur l'avenir des pêches bretonnes*.

⁸ Le changement global se définit comme l'ensemble des six composantes suivantes : dynamique démographique humaine, changement climatique, destruction/fragmentation/détérioration des habitats, utilisation généralisée des intrants chimiques, invasion des écosystèmes par des espèces et des gènes étrangers, érosion de la biodiversité.

métiers, qui est questionné, ainsi que toutes les conséquences de son évolution sur la filière amont et aval des produits de la mer.

Forts de la diversité de leurs représentations, les membres du CESER partagent la conviction que la pêche embarquée a un avenir, et que son modèle atypique fait de la Bretagne une grande région française de pêche. Dans ce lieu qu'est le CESER, propice au dialogue et à la construction du consensus entre composantes de la société civile organisée, ils ont souhaité initier un débat nécessaire sur la pêche embarquée, ses enjeux et les controverses qui traversent ce secteur en Bretagne.

Guidée par un esprit d'objectivité et d'équilibre, leur démarche vise d'abord à expliquer pourquoi il est difficile de parler de la pêche embarquée, et à rappeler la nécessité de comprendre et d'accepter la complexité du sujet.

Cette complexité est au cœur de nombreuses controverses à dépasser. Susceptibles de cristalliser les positions et de nuire à la capacité de débattre sereinement, ces points de débat récurrents entre experts, acteurs politiques, professionnels, médias et société civile, nous invitent aussi à nous interroger collectivement. Elles éclairent des arbitrages difficiles à faire et leur résolution apparaît comme un passage obligé pour engager les transitions. En plus d'une controverse, essentielle et centrale, sur la manière de définir et mettre en œuvre la pêche durable, le CESER identifie, de manière non exhaustive, six enjeux à traiter prioritairement en Bretagne. Cela ne signifie pas qu'il n'en existe pas d'autres mais la résolution de celles-ci nous semble cruciale et déterminante.

Après avoir rappelé la complexité du sujet et exploré ces controverses, le CESER pose quelques jalons pour un débat plus élargi.

Les éléments de complexité du débat

La première étape de la démarche du CESER vise à expliquer pourquoi il est difficile de parler de la pêche embarquée, et à rappeler la nécessité de comprendre et d'accepter la complexité du sujet. Celle-ci repose sur quatre raisons au moins.

Véritable invariant des controverses à résoudre dans ce secteur, cette complexité exige de sortir des schémas simplistes. Il n'existe en effet pas de manière unique d'envisager l'avenir de ces activités, tant celui-ci repose sur un ensemble d'enjeux économiques, sociaux, environnementaux et territoriaux, enchevêtrés les uns avec les autres. Il est donc difficile d'agir sur un paramètre sans tenir compte d'un autre.

1. Une complexité écologique inhérente à l'exploitation de ressources vivantes évoluant dans des milieux naturels ouverts

La première source de complexité est inhérente aux milieux dans lequel s'exerce la pêche embarquée, et aux caractéristiques des ressources ciblées par cette activité.

La pêche est en effet tournée vers l'exploitation de ressources marines vivantes évoluant dans des milieux naturels et ouverts, ayant leurs dynamiques propres et soumis à de nombreuses pressions. Cette réalité écologique a justifié la mise en œuvre progressive, dès le début du XX^{ème} siècle, d'une régulation visant à éviter la surexploitation (surpêche).

1.1. Des écosystèmes soumis à de multiples pressions

Les milieux marins et côtiers sont particulièrement riches et produisent des ressources et des services nombreux et variés. L'étude *Milieux côtiers, ressources marines et société* du CESER donne des clefs pour comprendre ces écosystèmes marqués par des interactions complexes (relations prédateurs/proies, compétition trophique...)⁹. Vulnérables, souvent dégradés, ils

⁹ CESER de Bretagne (2011), [Milieux côtiers, ressources marines et société](#).

sont soumis à des pressions toujours plus fortes, qui risquent de compromettre ou compromettent déjà leur capacité à produire ces ressources.

D'origine naturelle ou anthropique, les atteintes au fonctionnement des écosystèmes marins sont multiples, d'origines variées et d'ampleurs inégales. Interdépendantes et souvent amplifiées les unes par les autres, ces atteintes sont complexes à appréhender. Certaines sont plus ou moins locales, par exemple certaines pollutions d'origine terrestre, tandis que d'autres se font à une échelle plus globale :

- l'altération physique des fonds sous-marins causée par certaines techniques de pêche, l'extraction de matériaux, les clapages en mer (rejets de boues de dragage), les activités aquacoles, l'installation des éoliennes et hydroliennes, les mouillages sauvages...
- l'atteinte à la qualité des eaux côtières (eutrophisation, pollutions microbiologiques et chimiques...);
- le développement des espèces marines invasives ;
- le changement climatique : la hausse des températures, ainsi que l'acidification et la désoxygénation des eaux marines, ont des conséquences attendues et observées sur le cycle de vie des espèces, l'abondance de certaines populations, les réseaux trophiques, ou encore la vulnérabilité du littoral (risque de submersion marine ou d'érosion côtière) ;
- l'exploitation des ressources vivantes, par la pêche professionnelle et récréative ou l'aquaculture (pisciculture et conchyliculture).

L'exploitation des ressources vivantes, sur laquelle nous nous concentrerons pour l'instant, peut affecter l'écosystème dans sa productivité et sa biodiversité. En effet, les ressources marines vivantes sont des ressources communes, soustractives et indivises : communes car partagées et gérées collectivement, soustractives car ce qui est utilisé par les uns n'est plus disponible pour les autres, et indivises car il est difficile de les répartir entre les différents utilisateurs. Sans régulation de l'exploitation, on peut s'attendre à une dégradation de l'état des ressources naturelles vivantes, pouvant se traduire par un effondrement de l'abondance des stocks, mais aussi par une altération du fonctionnement des écosystèmes et, donc, des services rendus.

Cette réalité a conduit à la mise en place, à partir du début du XX^{ème} siècle, d'une régulation de l'exploitation, visant à adapter les prises à la disponibilité des ressources halieutiques.

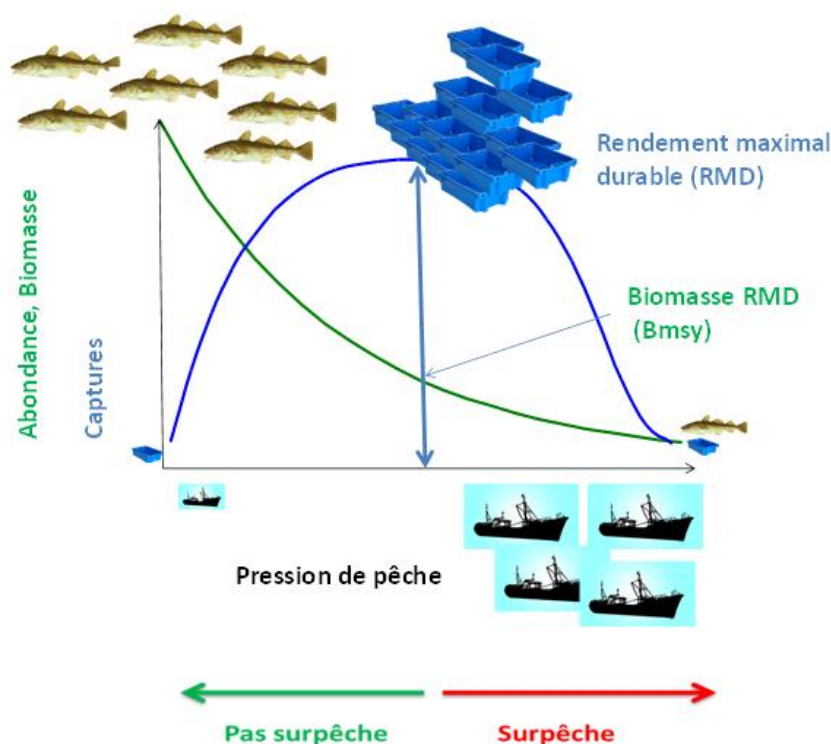
1.2. Des ressources halieutiques faisant l'objet d'une exploitation régulée

La disponibilité de la ressource fait l'objet d'évaluations et d'avis scientifiques s'appuyant sur le concept de Rendement maximal durable (RMD).

Notion définie par l'Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture (FAO) et devenue le référentiel de la gestion des stocks halieutiques au niveau européen, le RMD correspond à la plus grande quantité de biomasse que l'on peut extraire en moyenne et à long terme d'un stock halieutique dans les conditions environnementales existantes sans affecter

le processus de reproduction¹⁰ : plus on augmente la pression de pêche (ex : le nombre et la taille des navires, mais également la taille des engins ou l'appareillage électronique), plus les captures augmentent jusqu'à un certain point, le RMD, avant de diminuer : on entre alors dans une situation dite de surexploitation ou surpêche (Figure 1) . Pour qu'un stock soit exploité au RMD, il faut ajuster la pression de pêche et les modalités de captures (ex : taille ou maillage) au maximum de ce que le stock peut produire durablement. Lorsque ce stock est en surpêche, il faut réduire la pression de pêche. On notera au passage que la gestion au RMD se traduit par une abondance du stock (le B_{RMD}) qui est déjà très inférieure à la biomasse théorique sans pêche : l'absence de surpêche ne signifie pas l'absence d'impact sur la population exploitée.

Figure 1. Le Rendement Maximal Durable



Source : Alain BISEAU, Ifremer, 2023

L'évaluation scientifique de l'état du stock et le calcul de la pression de pêche qui permet d'atteindre le RMD (le F_{RMD}) s'effectuent sous l'égide du Conseil international pour l'exploration de la mer (CIEM), un organisme inter-gouvernemental qui coordonne la recherche sur les ressources et l'environnement marin dans l'Atlantique nord-est (zone 27 de la FAO)¹¹. Il fédère le travail de scientifiques venant d'une vingtaine de pays¹², dont les avis

¹⁰ Audition d'Alain BISEAU, Ifremer, le 6 juillet 2023.

¹¹ Voir 4.1. Une activité encadrée au niveau européen.

¹² Belgique, Canada, Danemark, Estonie, Finlande, France, Allemagne, Islande, Irlande, Lituanie, Lettonie, Pays-Bas, Norvège, Pologne, Portugal, Russie, Espagne, Suède, Royaume-Uni, Etats-Unis d'Amérique.

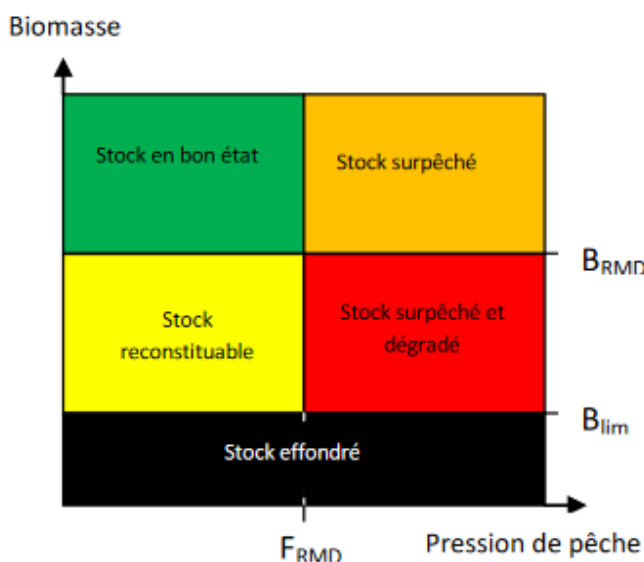
sont publiés chaque année et comportent des recommandations à la hausse ou à la baisse du volume de captures que les décideurs devraient autoriser pour chaque espèce.

Publiée en février 2024, la dernière édition du bilan annuel de l’Ifremer détaille la composition des débarquements français capturés en 2022 dans le Nord-Est Atlantique et la Méditerranée, par espèce et par unité géographique (stock)¹³. Chaque stock est positionné dans une des parties du diagramme de Kobé (Figure 2), en fonction de son taux d’exploitation (ou pression de pêche F) et de son niveau de biomasse de reproducteurs (B), qui déterminent son état par rapport à l’objectif du RMD :

- un stock est considéré en bon état s’il est non surpêché ($F \leq F_{RMD}$) et s’il présente une biomasse non dégradée au regard du seuil de référence (B_{RMD}) ;
- il y a « surpêche » lorsque la pression de pêche exercée sur un stock est supérieure à celle permettant son exploitation maximale durable ;
- un stock est dit dégradé lorsque son abondance est inférieure à B_{RMD} . La notion s’apprécie par rapport au niveau de biomasse disponible (qui peut diminuer sous l’effet d’autres facteurs que la pêche) ;
- Un stock est effondré lorsque son seuil de biomasse limite (B_{lim}) est atteint et qu’il n’est pas certain que le stock puisse se reconstituer.

Toutefois, de nombreuses espèces débarquées ne sont pas évaluées. D’autres le sont mais ne peuvent pas être classifiées parce la modélisation n’est pas possible ou que les points de références ne sont pas définis.

Figure 2. Matrice de classification (dérivée de la matrice dite de Kobé)



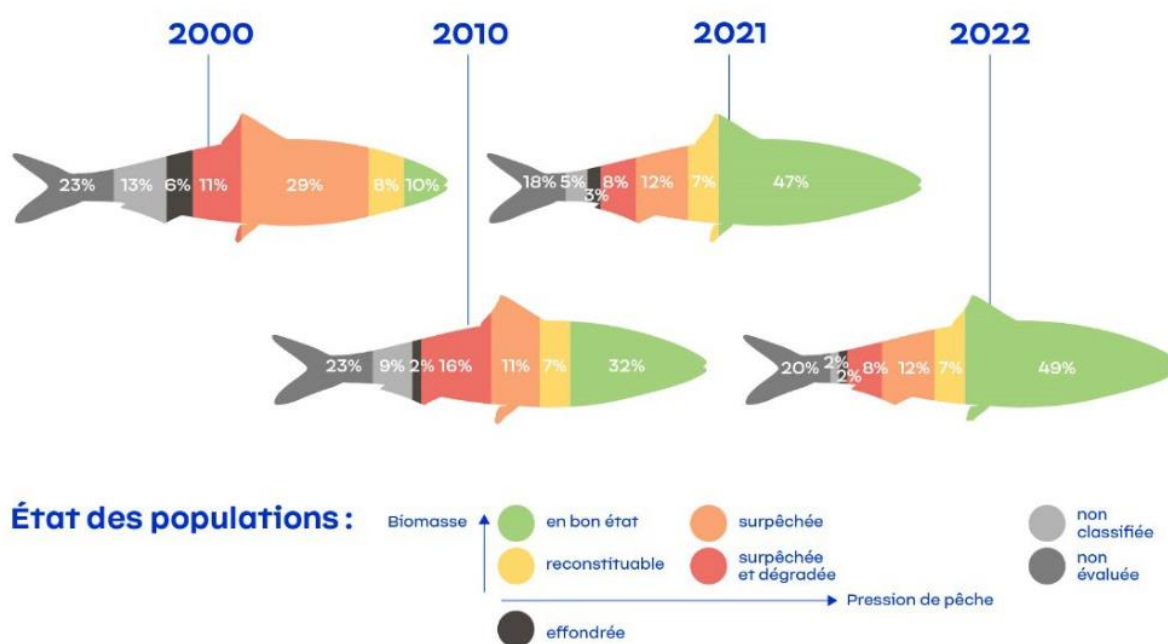
Source : Ifremer, 2023

¹³ Vermard Y. et Ulrich C. [Bilan 2023 du statut des ressources halieutiques débarquées par la pêche française hexagonale en 2022](#). Ifremer. 2024.

Les conclusions concernant les volumes de débarquements français en 2022 sont les suivantes (Figure 3) :

- la part des débarquements provenant de stocks en bon état s'élève à 49 % (contre 10 % en 2000 et 32 % en 2010). Si l'on y ajoute les 7 % de stocks reconstituables, les stocks non-surpêchés représentent 56 % des quantités totales débarquées ;
- les débarquements provenant de stocks surpêchés et/ou dégradés représentent 20 % du total ;
- la part des débarquements français provenant de stocks effondrés représente 2 % du total.

Figure 3. Evolution de l'état des populations de poissons exploités en France hexagonale entre 2000 et 2022



Source : J. Barrault, Ifremer, 2024

Le diagnostic ne propose pas de focus sur les débarquements provenant de bateaux bretons. On peut néanmoins s'intéresser aux zones qu'ils privilégient, même s'ils ne sont pas les seuls à y pêcher :

- dans la zone Manche Ouest et mer Celtique, 50 % des débarquements proviennent de stocks en bon état en 2022 (contre 2 % en 2000) et 24 % de stocks surpêchés et/ou dégradés (contre 41 % en 2000). La part de débarquements provenant de stocks effondrés reste stable entre 2000 et 2021 (4 %) ;
- dans le golfe de Gascogne, 37 % des débarquements proviennent de stocks en bon état en 2022 (contre 12 % en 2000) et 26 % de stocks surpêchés et/ou dégradés (contre 44 % en 2000). La part de débarquements provenant de stocks effondrés est passée de 6 % à 1 % entre 2000 et 2022.

Plus précisément, dans ces deux zones, on peut citer, parmi les espèces dont les stocks sont considérés comme :

- en bon état : la baudroie (ou lotte), la coquille Saint-Jacques (baie de Saint-Brieuc), le merlu de l'Atlantique nord, l'araignée de Manche Ouest, le germon de l'Atlantique nord-est, la cardine, la lingue bleue, la raie fleurie, la petite roussette, les émissoles, la raie brunette, l'anchois et le lieu noir ;
- reconstituables/en reconstitution (c'est-à-dire non surpêchés mais dégradés) : le bar, la langoustine du golfe de Gascogne, le bulot, le sabre noir, la sole, le lieu jaune et le merlan ;
- surpêchés : l'églefin, le merlan bleu, le maquereau de l'Atlantique, la baudroie de mer du Nord-Ouest de l'Ecosse, la lingue franche ;
- surpêchés et dégradés : la sardine, le tourteau, la plie ;
- effondrés : le cabillaud (mer Celtique et mer du Nord), le merlan (mer Celtique), le chinchard et l'anguille (Atlantique nord-est), la dorade rose et le lieu jaune (mer Celtique).

Cette vue d'ensemble de l'état des ressources ciblées par la pêche embarquée bretonne ne saurait être complète sans dire quelques mots sur le thon océanique, dont 100 000 tonnes sont pêchées chaque année par une quinzaine d'unités armées à la grande pêche. Pratiquant la senne, ces navires interviennent dans l'océan Atlantique et l'océan Indien et ciblent essentiellement deux espèces, qui représentent 95 % des captures : le listao, dont les stocks sont en bon état (c'est-à-dire ni surexploités ni surpêchés) ; l'albacore, dont le stock en Atlantique est estimé en bon état (les niveaux de captures dépassent néanmoins le TAC) mais qui est surexploité et surpêché dans l'océan Indien¹⁴.

Globalement, le diagnostic témoigne d'une nette amélioration de l'état des stocks entre 2000 et 2023 dans les zones privilégiées par les navires bretons. Ces signes encourageants ne doivent toutefois pas cacher les progrès qui restent à réaliser en matière d'amélioration des connaissances, notamment sur les stocks non évalués ou non classés. Pour certaines espèces, le manque de données conduit aussi à un décalage entre les recommandations et les décisions appliquées.

Ce focus sur les stocks ciblés par la flotte régionale ne doit pas non plus masquer le fait que l'état de certains stocks reste préoccupant et que les ressources halieutiques continuent de décliner au niveau mondial, même si le rythme s'est ralenti ces dernières années¹⁵. La pêche illicite, non déclarée et non réglementée (INN) reste un problème et concerne chaque année un poisson sur cinq pêché dans le monde. Malgré un consensus mondial sur l'importance de lutter contre la pêche INN, il aura fallu attendre 2016 pour qu'entre en vigueur le premier instrument contraignant en la matière, l'Accord relatif aux mesures du ressort de l'État du port

¹⁴ Commission internationale pour la conservation des thonidés de l'Atlantique, *Evaluations des stocks de listao (2022) et d'albacore (2024)* ; Commission des thons de l'océan Indien, *Résumé de l'état des thons et des espèces apparentées sous mandat de la CTOI, ainsi que des espèces affectées par les pêcheries de la CTOI 2024-2028*.

¹⁵ FAO. 2023. *Suivi des progrès des indicateurs des ODD liés à l'alimentation et à l'agriculture 2023*. Rome. <https://doi.org/10.4060/cc7088fr>

(PSMA)¹⁶ : plus de la moitié des Etats côtiers sont parties au traité mais de grandes nations de pêche en restent absentes, notamment la Chine.

Plus généralement, de nombreux acteurs s'accordent à dire que le bon état des stocks est un critère insuffisant aujourd'hui, et que l'évaluation de l'état des ressources doit prendre une dimension écosystémique, en particulier dans le contexte du changement global qui bouleverse les relations au sein de l'écosystème, les caractéristiques et la répartition des espèces... Les implications d'une telle évolution sont au cœur de certaines des controverses abordées plus loin dans ce rapport¹⁷.

2. Une complexité inhérente à la diversité des pratiques de pêche

La deuxième source de complexité est qu'il n'existe pas une manière unique de pêcher. Souvent envisagée comme un ensemble, la « pêche embarquée » regroupe en réalité une très grande diversité d'activités.

Au niveau mondial, la Bretagne se distingue avec un modèle de pêche embarquée qui n'est ni celui de la pêche de subsistance, ni celui des grandes puissances de pêche, au premier rang desquelles la « superpuissance mondiale » que représente la Chine, avec sa flotte estimée à 500 000 navires (dont 7 000 de pêche au long cours)¹⁸.

Si le nombre d'emplois et de navires a subi en Bretagne un net recul ces dernières décennies, comme sur les autres façades maritimes, la région reste le premier pôle halieutique français au regard de différents indicateurs (production, emplois...). Cette situation s'appuie sur une spécificité historique, liée à la diversité de ses pêcheries et de ses métiers. La Bretagne associe en effet depuis le XVI^{ème} siècle une pêche lointaine, une pêche hauturière et une pêche côtière¹⁹ (sans oublier la pêche à pied professionnelle et la récolte des algues de rives qui ne seront pas développées ici). Il en résulte une diversité des navires, des métiers et des modèles d'entreprises.

2.1. Une flotte de pêche active sur différents types de pêche

L'arrêté du 11 août 2020 relatif aux genres de navigation définit quatre genres de navigation, qui se distinguent par la durée de la marée. D'autres classifications introduisent des notions

¹⁶ Pour en savoir plus sur le PSMA, consulter le [site dédié de la FAO](#).

¹⁷ Voir Chapitre 2, 2. Une controverse relative à l'adaptation de la pêche au changement climatique.

¹⁸ Voir le reportage du collectif *The Outlaw Ocean Projet* et du service vidéo du Monde : « [Comment la Chine est devenue la superpuissance mondiale de la pêche](#) », 20/10/23.

¹⁹ Pour l'historique, voir l'étude du CESER de Bretagne (2011), [Milieux côtiers, ressources marines et société](#).

de distance à la côte, de taille ou de puissance de navire, ou encore de statut du patron. On distingue communément les catégories suivantes²⁰ :

- **la petite pêche**, pratiquée par tout navire ne s'absentant du port que pour une durée inférieure ou égale à un jour ; ces navires ne peuvent pas s'éloigner à plus de 12 milles de la côte ;
- **la pêche côtière**, pratiquée par tout navire s'absentant du port pour une durée maximale de quatre jours ; ces navires ne peuvent pas s'éloigner à plus de 20 milles de la côte ;
- **la pêche au large**, pratiquée par des navires qui peuvent s'absenter du port pour une durée supérieure à quatre jours (souvent 1 à 2 semaines) et qui ne répondent pas à la définition de la grande pêche. On parle aussi de pêche « hauturière », une pêche qui s'étend sur le plateau continental européen ;
- **la grande pêche**, pratiquée par tout navire d'une jauge brute égale ou supérieure à 1 000 tonneaux²¹, ou par tout navire d'une jauge brute égale ou supérieure à 150 tonneaux et s'absentant de son port d'exploitation ou de ravitaillement pendant plus de vingt jours. Ces navires exploitent généralement les ressources extra européennes, notamment les ressources thonières tropicales.

La flotte de Bretagne est active sur ces différents types de pêche. Le Système d'informations halieutiques (SIH) de l'Ifremer permet de dresser le profil de la flotte bretonne²².

- **Des unités en baisse mais plus productives²³**

En 2021, 1 250 navires (dont 1 184 actifs) étaient inscrits au fichier de flotte de pêche communautaire pour la région Bretagne, représentant une puissance totale de 256 605 kW et une jauge de 76 439 UMS.

Le nombre de navires diminue régulièrement depuis la mise en place de la Politique commune de la pêche (PCP) : il est passé de 3 540 navires en 1983 à 1 448 en 2008, soit une diminution de 53 % en 25 ans.

Cette diminution est à relativiser puisque, dans le même temps, la puissance motrice totale n'a diminué que de 37 % (passant de 461 000 kW à 288 875 kW) et la puissance moyenne d'un navire a augmenté de 133 kW à 199 kW²⁴. Les débarquements n'ont pas non plus diminué dans les mêmes proportions, montrant un accroissement de la productivité de la flottille.

²⁰ [Arrêté du 11 août 2020 relatif aux genres de navigation](#), publié au Journal officiel de la République française le 14/08/20.

²¹ Jauge brute : volume intérieur total du navire, exprimé en tonneaux (1 tonneau = 2,83 m³).

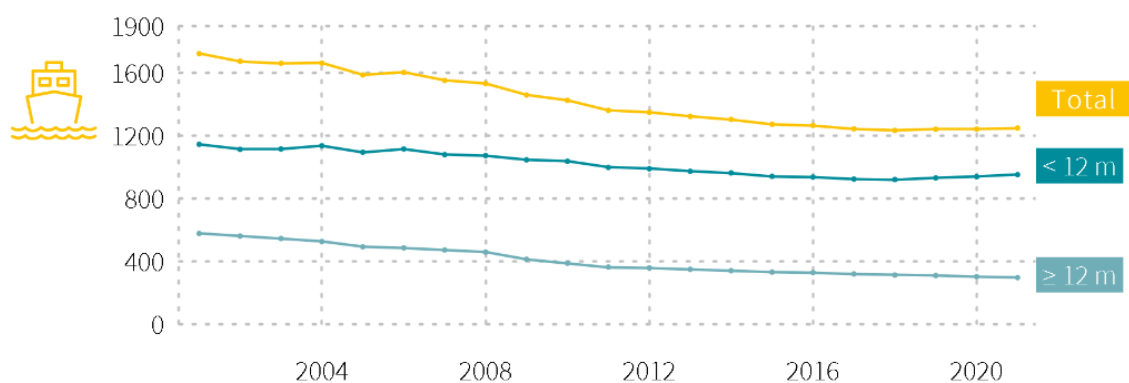
²² Outre la collecte des données pertinentes permettant l'analyse du secteur des pêches, le SIH élabore des indicateurs sur les flottilles de pêche et les restitue aux différents acteurs de la filière pêche et du grand public.

²³ Ifremer, [Chiffres clés de la flotte régionale 2021](#), octobre 2022. Ces chiffres concernent les navires attachés aux ports de Saint-Malo, Saint-Brieuc, Paimpol, Morlaix, Brest, Camaret, Douarnenez, Audierne, Guilvinec, Concarneau, Lorient, Auray et Vannes.

²⁴ *Rapport TRICOT (2002) ; Situation de la pêche bretonne eu égard aux objectifs et à l'application du POP IV, et SIH Ifremer (mars 2010).*

La tendance à la baisse du nombre de navires s’est poursuivie tout au long des années 2000 (Figure 4), touchant particulièrement les navires de plus de 12 m, et donc principalement le segment hauturier. Elle s’est accentuée en 2023 à la suite du Plan d’accompagnement individuel post-Brexit (PAI Brexit)²⁵, qui a conduit à la sortie de flotte et à la mise à la casse de 40 navires en Bretagne (sur 86 au niveau national). Le port du Guilvinec est le plus concerné avec 20 bateaux, suivis de Saint-Malo (5), Morlaix (5), Concarneau (4), Saint-Brieuc (3), Lorient (2) et Paimpol (1)²⁶.

Figure 4. Evolution du nombre de navires de pêche en Bretagne par catégorie de longueur (2002-2021)



Source, SIH, Ifremer, octobre 2022

- **Une flotte polyvalente**

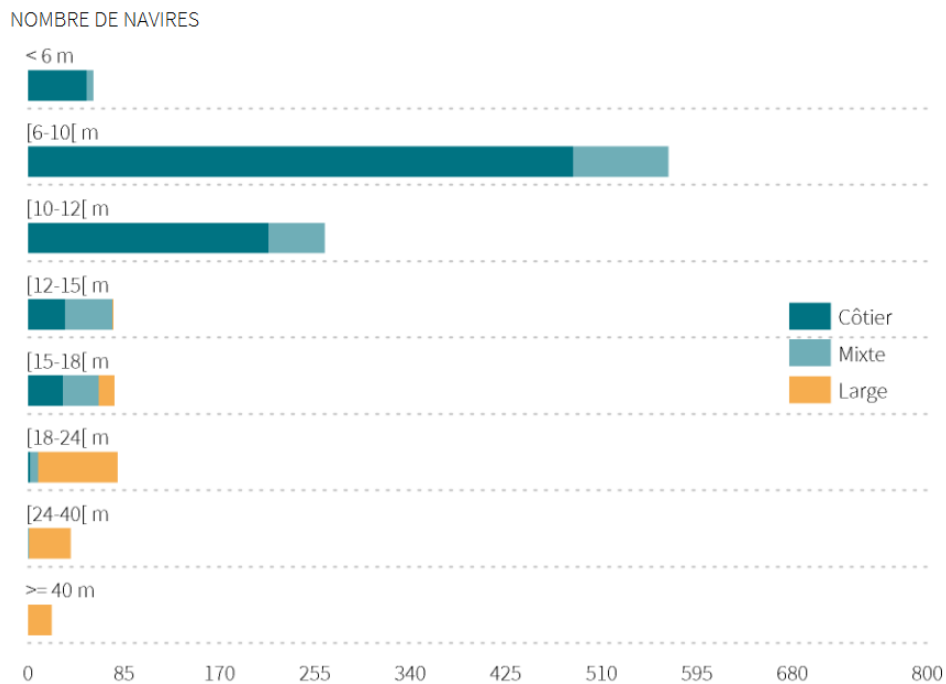
Composée majoritairement de navires de moins de 12 m, qui représentent les trois quarts des unités (Figure 5), la flotte bretonne a une activité essentiellement côtière. De fait, la zone côtière est densément fréquentée et compte pour beaucoup dans les captures.

D’autres navires ont cependant un rayon d’action plus large, puisque toutes les catégories de longueurs sont représentées en Bretagne : la flotte compte en particulier quelques unités orientées vers la grande pêche, en particulier celles qui ciblent les pêcheries de thon tropical (ex : Compagnie française du thon océanique ou CFTO).

²⁵ Fiche « La pêche et la filière des produits de la mer » de l’étude du CESER de Bretagne (2023), [Les enjeux du Brexit en Bretagne - Point d’étape en 2023](#)

²⁶ Chartier M. (2023, 28 septembre). [Brexit : « le marin » dévoile la liste des navires sortis de flotte en Bretagne](#), *Le Marin*.

Figure 5. Nombre de navires par catégorie de longueur et par rayon d'action



Source : SIH, Ifremer, octobre 2022

La polyvalence de la flotte s'observe aussi à la diversité des engins utilisés et métiers pratiqués, qu'ils s'agissent d'arts dormants (filets, casiers, lignes...) ou d'arts traînés sur le fond ou dans la colonne d'eau (arts traînants : chaluts, dragues...)²⁷.

Le nombre moyen de types d'engins utilisés par navire est de 1,7 : cela signifie que la moitié des navires utilise un engin unique tandis que les autres pratiquent 2, 3, voire 4 engins ou plus différents au cours de l'année. Exceptée la drague (dont les pêcheries sont souvent fermées l'été), la plupart des engins peuvent être utilisés toute l'année. Il y a cependant une baisse de l'activité durant l'hiver, due aux conditions météorologiques et qui affecte principalement les petites unités.

En regroupant les navires en fonction des métiers ou combinaisons de métiers pratiqués²⁸, l'Ifremer répartit la flotte bretonne en une quinzaine de flottilles, c'est-à-dire de groupes de navires adoptant des stratégies de pêche similaires (Figure 6).

²⁷ Voir Annexe 1 : Les techniques de pêche de la flotte bretonne.

²⁸ Un métier est la combinaison d'un engin, d'une espèce cible et d'une zone de pêche. Un navire peut pratiquer plusieurs métiers au cours de l'année, mais il ne sera ici affecté qu'à une seule flottille.

Figure 6. Caractéristiques des flottilles et répartition des navires

Flottille	Longueur moyenne (m)	Puissance moyenne (kW)	Effectif moyen	Répartition des navires, en nombre d'unités	Répartition des navires, en pourcentage de la flotte
Dragueurs	10,1	114	2	194	16 %
Chalutiers exclusifs	20,1	442	4,6	191	16 %
Fileyeurs caseyeurs	8,4	93	1,6	141	12 %
Chalutiers non exclusifs	11,2	139	2,2	131	11 %
Fileyeurs	11,2	148	2,7	110	9 %
Métiers de l'hameçon	9,5	140	2,1	97	8 %
Caseyeurs	9,6	116	2,3	74	6 %
Divers métiers côtiers	7,5	85	1,4	60	5 %
Tamiseurs (engins déployés pour la pêche des civelles en milieu estuarien)	7	64	1,1	56	5 %
Fileyeurs Métiers de l'hameçon	8,3	98	1,2	43	4 %
Caseyeurs Métiers de l'hameçon	8	94	1,1	41	3 %
Bolincheurs	15,8	241	5,8	26	2 %
Senneurs Tropicaux	74,3	3282	23,5	15	1 %
Senneur de fond	27	537	5,3	5	< 1 %

Source : SIH, Ifremer, octobre 2022

2.2. Une diversité de métiers et d'emplois embarqués

En raison de la diversité des pratiques et de la spécificité de métiers exercés en mer, dans des conditions particulières, il existe différentes manières de comptabiliser les effectifs de marins-pêcheurs (ex : marins pêcheurs embarqués au 31 décembre, marins pêcheurs ayant embarqué plus de trois mois dans l'année, marins pêcheurs ayant embarqué au moins une journée dans l'année...) ²⁹.

Pour ces raisons, les données relatives à l'emploi sont difficiles à consolider dans ce secteur. Les sources donnent tout de même quelques tendances et ordres de grandeur.

- **La Bretagne, première région de pêche française en nombre d'emplois**

En 2023, s'appuyant sur les déclarations sociales nominatives ³⁰, la Direction interrégionale de la mer Nord Atlantique – Manche Ouest (DIRM NAMO) recensait 3 865 marins-pêcheurs en

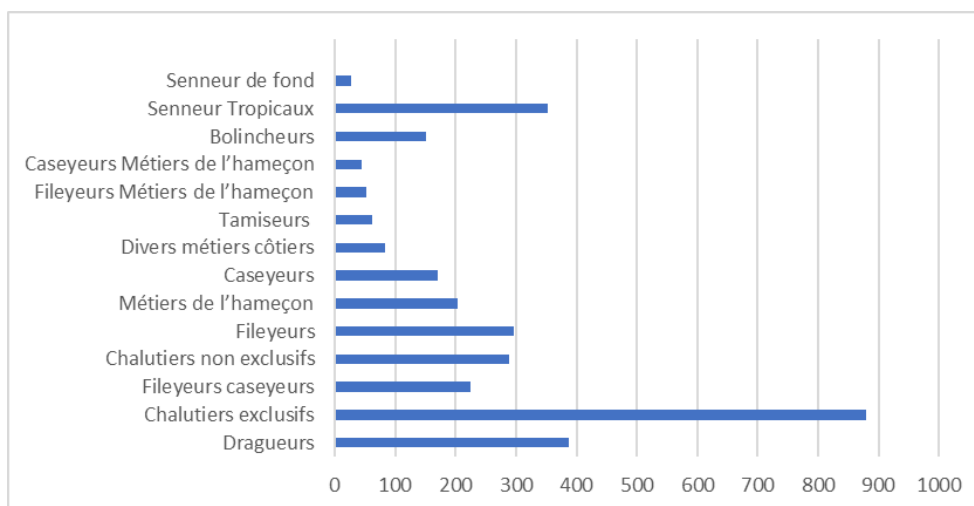
²⁹ CESER de Bretagne (2014), [Economie maritime en Bretagne : changeons de regard](#).

³⁰ Utilisée pour le paiement des cotisations sociales et la transmission d'informations relatives aux salariés aux organismes sociaux, la déclaration sociale nominative (DSN) est obligatoire pour les entreprises de pêche depuis le 1^{er} janvier 2021.

Bretagne³¹, soit 37 % des marins de métropole. 46 % d’entre eux pratiquent en petite pêche et 21 % en pêche au large. En comparaison, les Pays de la Loire comptent 871 marins-pêcheurs. Sur l’interrégion Bretagne-Pays de la Loire, l’effectif inclut 9 % de marins étrangers, dont plus de la moitié sont originaires de l’UE.

En se basant sur les données du SIH, on peut estimer que les emplois se répartissent de la manière suivante au sein des flottilles (Figure 7).

Figure 7. Nombre d’emplois générés dans chaque flottille (sur la base de l’effectif moyen)



Source : SIH, Ifremer, octobre 2022. Traitement : CESER de Bretagne

En termes d’évolution de l’emploi, les différentes sources traduisent une lente érosion du nombre de marins pêcheurs ces dernières décennies. Depuis 2011, les emplois auraient ainsi reculé de 15 % selon les statistiques nationales³². Cette tendance est confirmée au niveau régional par l’Observatoire prospectif des métiers et des qualifications de la pêche, qui pointe une baisse des effectifs supérieure à 16 % sur la période 2015-2021 (contre – 6 % sur la période 2010-2014)³³.

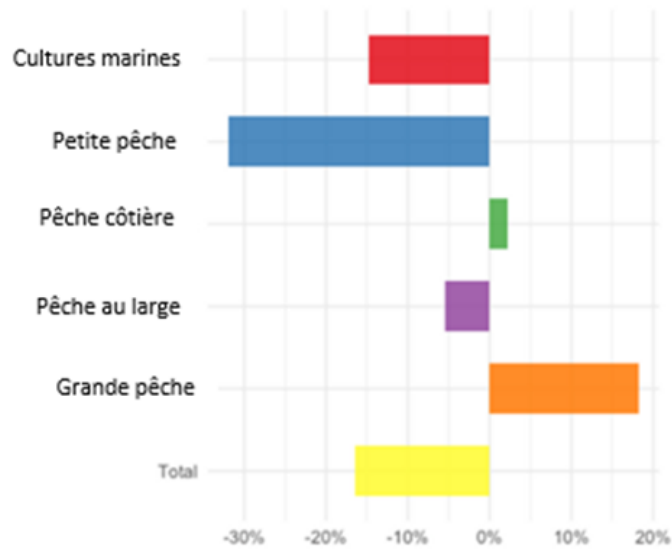
Cette baisse s’exprime toutefois différemment selon les flottilles (Figure 8).

³¹ DIRM NAMO, [Synthèse socio-économique : la mer et le littoral, portrait du monde maritime en Bretagne et dans les Pays de la Loire en 2023](#), septembre 2024.

³² Service des données et études statistiques, [Chiffres clés de la mer et du littoral](#), édition 2024.

³³ Observatoire prospectif des métiers et des qualifications de la pêche, [Rapport national 2021](#), Décembre 2022.

Figure 8. Evolution des effectifs de marins pêcheurs entre 2015 et 2021



Source : Observatoire prospectif des métiers des qualifications de la pêche, décembre 2022.

Plusieurs raisons expliquent cette diminution. L'une est mathématique, et liée à la baisse des navires. L'autre est que la filière fait face, depuis des années, à un déficit de marins pêcheurs, dont le CESER s'était alarmé dans une étude de 2015 sur les formations aux métiers de la mer³⁴. La situation est loin de s'être améliorée dans le contexte de crises successives, qui pèse sur la visibilité du secteur, et d'un vieillissement de la population de marins-pêcheurs (53 % d'entre eux ont plus de 40 ans³⁵).

La faible mixité des formations et des métiers reste aussi un problème : en 2023, les femmes occupaient moins de 2 % des emplois déclarés dans ce secteur sur la façade Nord Atlantique – Manche Ouest³⁶. De nombreuses initiatives cherchent à renforcer l'égalité professionnelle : communication sur les formations et métiers, modernisation des métiers, promotion de la mixité dans les lycées maritimes, obligation d'intégrer le principe d'égalité entre les femmes et les hommes dans les projets financés par le Fonds européen pour les affaires maritimes, la pêche et l'aquaculture (FEAMPA)...

Le manque d'attractivité et la difficulté à recruter de nouveaux matelots s'expliquent à la fois par les spécificités du métier, mais aussi par la relative méconnaissance par le grand public de la réalité des conditions de travail et d'emploi dans ce secteur.

³⁴ Cette partie s'appuie, pour l'essentiel, sur l'étude du CESER de Bretagne (2015), [Les formations aux métiers de la mer pour conforter la Bretagne comme grande région maritime](#), qui identifiait ces enjeux et formulait des préconisations pour répondre aux problématiques de la pêche maritime.

³⁵ DIRM NAMO, *op. cit.*

³⁶ Ibid.

- **Une diversité de métiers dérogeant au droit commun**

Il n'existe pas un métier de marin pêcheur mais une multitude de manières d'exercer l'activité de pêche embarquée, qui dépendent du segment de flotte, des techniques et engins utilisés, de la durée des marées... La spécificité de ces métiers exercés en mer explique l'existence, comme dans les autres secteurs maritimes, d'un droit du travail dérogatoire.

Les conditions d'emploi sont formalisées dans un contrat d'engagement écrit entre l'armateur et le marin-pêcheur, précisant les fonctions exercées, les salaires et accessoires, les droits à congés payés, les prestations en matière de santé et les droits à la formation professionnelle. Ce contrat est encadré par la convention collective nationale de la pêche professionnelle maritime³⁷, qui définit les éléments constitutifs du statut social applicable aux métiers de la pêche. En plus de la durée du travail, fixée à 225 jours de mer par an et par salarié (pouvant être portée sous conditions à 250 jours), le statut compte deux particularités.

D'abord, le salaire peut être fixe ou variable. Excepté sur les plus gros navires, la rémunération à la part après déduction des frais communs (notamment le gazole) reste majoritaire³⁸. La part de chacun est déterminée selon des modalités précisées dans le contrat d'engagement, sans pouvoir être inférieure à la « rémunération minimale garantie ». Les marins-pêcheurs restent globalement attachés à ce système rémunérateur, mais variable en fonction de la pêche réalisée et des charges. Le niveau de rémunération dépend évidemment des responsabilités de chacun et du type de pêche (les salaires sont généralement plus élevés au chalut et plus faibles aux arts dormants³⁹) mais à niveau de qualification égal, les marins-pêcheurs sont en moyenne mieux rémunérés que dans les autres métiers⁴⁰. Les différentes sources donnent une fourchette de rémunération mensuelle moyenne comprise entre 1 645 € (équivalent au SMIC) et 4 000 €.

Ensuite, les marins-pêcheurs sont affiliés au régime spécial de sécurité sociale des gens de mer géré par l'Etablissement national des invalides de la Marine (ENIM), dont ils représentent 39 % des cotisants et 35 % des pensionnés⁴¹. Maintenu par la réforme de 2023, ce régime fixe l'âge légal de départ à la retraite des marins à 55 ans, avec une possibilité de départ à 50 ou 52,5 ans sous conditions. En pratique, l'âge moyen de départ reste plus élevé.

La dangerosité des métiers et les risques qui y sont associés du point de vue de la santé physique et mentale expliquent, au moins en partie, cette affiliation à un régime dérogatoire : si le suivi réalisé depuis quinze ans par l'Institut maritime de prévention (IMP) montre une

³⁷ [Convention collective nationale de la pêche professionnelle maritime](#), signée le 17 décembre 2015.

³⁸ DIRM NAMO, [Synthèse socio-économique de la façade maritime Nord Atlantique – Manche Ouest 2022](#), 2023.

³⁹ Quemper F., Levrel H., Le Bras Q., Mouillard R., Gascuel D. (2024). [Evaluation des performances environnementales, économiques et sociales des flottilles de pêche françaises opérant dans l'Atlantique Nord-Est. Rapport du programme TransiPêche : Scénarios de transition écologique et sociale des pêches françaises](#). Les publications du Pôle halieutique, mer et littoral de L'Institut Agro n°55, 117 p.

⁴⁰ Assemblée nationale, [Rapport de la mission d'information sur la pêche](#), n°2293, octobre 2019.

⁴¹ Ce régime est également applicable au commerce, à la plaisance et aux cultures marines (en partie car celles-ci comptent aussi des affiliés à la MSA).

diminution de moitié de l'accidentologie⁴², la pêche reste un secteur accidentogène et le taux de mortalité y est largement supérieur à la moyenne nationale⁴³. En Bretagne, la majorité des accidents du travail survenus en 2022 se sont déroulés sur le pont ou la passerelle ; près de 60 % ont concerné la pêche au chalut (devant la senne et la bolinche (12,7 %) et les autres métiers). Le segment des 12-25 m a été le plus touché (plus de la moitié des accidents en 2022, et 20 % sur les moins de 12 m).

Le régime social des marins est atypique dans le sens où les pensions, prestations et cotisations sociales sont calculées sur la base d'un salaire forfaitaire par catégorie : en théorie représentatif du salaire moyen des marins occupant les mêmes fonctions, il est en pratique minoré par rapport aux rémunérations réelles. L'assiette de calcul est donc plus basse que si elle tenait compte des rémunérations réelles (jusqu'à 2,5 fois plus faible selon la Cour des comptes). Ce régime se caractérise aussi par des taux de cotisation patronale globalement réduits par rapport aux autres régimes (et qui varient selon les pêcheries), et pouvant bénéficier d'exonérations⁴⁴. Pour ces raisons, auxquelles s'ajoute un ratio démographique défavorable (les pensionnés sont largement supérieurs aux cotisants), le financement du régime des marins est structurellement déséquilibré, et donc largement assuré par l'Etat⁴⁵.

2.3. Une diversité de(s) modèle(s) d'entreprises

La diversité des pratiques se répercute sur le modèle de l'entreprise de pêche : tout comme il existe différents types de pêche, il existe plusieurs manières d'organiser et d'exercer l'activité selon la taille du bateau, le statut de l'armateur, le nombre de salariés...

De nombreux pêcheurs sont enregistrés comme exploitant d'entreprise individuelle. Ce statut est principalement réservé à un patron-pêcheur embarqué, seul à bord de son navire de moins de 12 m ou effectuant des sorties de moins de 24 heures. Ce régime, plus souple sur le plan administratif et fiscal, limite toutefois l'entreprise dans son développement.

La société artisanale de pêche définie par le Code rural et de la pêche maritime est le modèle majoritaire en Bretagne. Il s'agit d'une « *société soumise au régime d'imposition des sociétés de personnes ou une société de capitaux et dont au moins 51 % des droits sociaux et des droits de vote sont détenus par un ou des pêcheurs qui en assurent en droit la direction et sont embarqués sur le ou les deux navires dont la société est : 1° soit totalement propriétaire ou copropriétaire majoritaire, y compris suite à une opération de financement participatif et de mobilisation de l'épargne locale ; 2° soit copropriétaire avec un armement coopératif agréé dans le cadre d'une accession progressive à la propriété dans un délai qui ne peut excéder quinze ans ; 3° soit exploitante* »⁴⁶.

⁴² IMP, [Chiffres de l'accidentologie professionnelle maritime dans le secteur de la pêche sur la période 2017-2022](#).

⁴³ DGAMPA, [Rapport des accidents de travail maritime 2020-2021](#), 2023.

⁴⁴ Cour des comptes, [L'Etablissement national des invalides de la Marine - Observations définitives](#), Exercices 2016-2021, 2023.

⁴⁵ Rémond A., Bezic L. et Bégué A. [Retraite des marins : de la réalité du travail aux spécificités du régime](#), Union Fédérale Maritime CFDT, mai 2017.

⁴⁶ Article L931-1 du Code rural et de la pêche maritime.

Il existe aussi des armements dits structurés, qui détiennent plusieurs navires enregistrés en propre ou via des sociétés détenus en copropriété. Généralement qualifiés d'industriels, ces armements ont pour particularité que le ou les propriétaires du ou des navires ne sont pas eux-mêmes pêcheurs et n'embarquent pas à bord des navires. Certains de ces armements possèdent des parts dans des sociétés artisanales de pêche.

Malgré la diversité de modèles, la capacité de naviguer et d'exercer l'activité de pêche repose sur un socle commun de conditions à remplir.

- **Les conditions administratives et techniques**

Tout navire professionnel doit disposer d'un **permis d'armement** assorti de divers documents attestant du respect des réglementations en matière de propriété et d'exploitation du navire, de sécurité, de pollution et de conditions de travail à bord.

Pour les navires armés à la pêche, s'y ajoute le permis de mise en exploitation ou la licence européenne de pêche et, le cas échéant, le certificat de motorisation. Toute nouvelle entrée en flotte (construction, importation, conversion, réarmement ou modification de capacité d'un navire) doit faire l'objet d'une autorisation administrative préalable : il s'agit du **permis de mise en exploitation** (PME) qui vise à garantir le respect du plafond national de capacité de la flotte. Sa délivrance par l'administration tient compte de la disponibilité des quotas et autorisations nécessaires à l'activité du bateau, du statut du segment de flotte auquel il est rattaché (pas de délivrance pour les segments en surcapacité), mais aussi de l'adéquation du projet avec certaines mesures prises au titre des directives européennes environnementales (aires marines protégées, zones Natura 2000) et avec les exigences en matière d'amélioration des conditions de commercialisation, de sécurité et de travail à bord⁴⁷. Le demandeur doit également attester de la viabilité financière et technique du projet. Une fois délivré, le PME est complété d'une licence de pêche européenne qui vaut autorisation d'armer à la pêche commerciale un navire dans les eaux de l'Union européenne (UE).

En plus des obligations liées au navire, des autorisations de pêche peuvent être requises en fonction des espèces ciblées, des métiers pratiqués et des zones fréquentées. Instruites à différents niveaux (autorisation européenne, autorisation nationale, voire réglementations régionales), elles sont associées à une période, une zone et/ou une pêcherie (ex : licence langoustine en zone CIEM VIII-a-b-d-e (Région Bretagne) ; licence cabillaud mer Celtique ou licence bar Golfe de Gascogne, délivrées par le CNPMEM).

- **L'exigence d'un effectif minimal à bord**

La réglementation impose que *« tout navire doit avoir à bord un effectif de marins suffisant en nombre et en niveau de qualification professionnelle pour garantir la sécurité du navire et des personnes à bord ainsi que le respect des dispositions relatives à la durée du travail et aux*

⁴⁷ Articles R921-8 à R921-14 du Code rural et des pêches maritimes, Sous-section 2 : Permis de mise en exploitation des navires de pêche (version en vigueur au 09 octobre 2024).

repos »⁴⁸. Ces exigences d'effectif et de qualification des personnes à bord dépendent aussi de la jauge, de la puissance et de la catégorie de navigation.

Le respect de l'effectif minimal à bord suppose la disponibilité de marins formés à la pêche, disposant des brevets et titres maritimes nécessaires à la navigation en mer et aptes sur le plan médical (visites médicales et d'aptitude).

La formation initiale et continue règle l'accès dans la profession⁴⁹, en préparant les candidats à l'exercice de fonctions du service « pont » (navigation, conduite du navire) ou « machine » (moteurs, pompes, engins de pêche, électronique, installations frigorifiques, etc.). L'essentiel des effectifs entre ainsi dans la profession par la formation initiale, en acquérant différents diplômes (CAP matelot, Bac Pro Conduite et gestion des entreprises maritimes, Bac Pro Electromécanicien marine, BTSM Maintenance des systèmes électro-navals, BTSM Pêche et gestion de l'environnement marin). L'entrée peut également se faire, en qualité de matelot, par le biais de la formation professionnelle continue et, comme dans tous secteurs employant des marins, les brevets maritimes et le passage par la formation sont indispensables pour accéder aux fonctions de responsabilité à bord des navires. Ainsi, ce ne sont pas les diplômes professionnels mais les titres maritimes, délivrés par l'administration après un temps de navigation, qui confèrent les « prérogatives », c'est-à-dire le droit d'exercer des fonctions à bord. Si aux diplômes sont attachées certaines prérogatives, un grand nombre de celles-ci s'acquièrent par la formation continue, qui revêt par conséquent une importance particulière dans la filière.

3. Une complexité inhérente à l'organisation de la filière des produits de la mer

Prenant sa source en mer, la chaîne de valeur des produits de la mer se prolonge largement à terre, où elle génère des emplois dans des secteurs variés et mobilise de nombreux intermédiaires pour le débarquement, la première mise en vente, le transport, la logistique, la distribution, la transformation et la commercialisation des produits.

Mais cette filière est aussi très largement alimentée par l'importation de produits pêchés ou produits ailleurs dans le monde. Les relations et interdépendances entre l'amont et l'aval de la filière, entre la production locale et l'importation, sont ainsi étroites et plus complexes qu'il n'y paraît, particulièrement en Bretagne du fait de la structure de son système alimentaire et industriel.

⁴⁸ Article L. 5522-2 du code des transports.

⁴⁹ CESER de Bretagne (2015), [*Les formations aux métiers de la mer pour conforter la Bretagne comme grande région maritime*](#).

3.1. Une production halieutique difficile à évaluer

Au-delà des emplois qu'elle génère, l'importance de la pêche embarquée sur un territoire se mesure au volume et à la valeur des captures, des débarquements et des mises en vente, notamment en criée.

Si les sources s'accordent à placer la Bretagne au premier rang des régions françaises en termes de production halieutique, celle-ci n'est pas aisée à évaluer précisément. L'observation du secteur repose en effet sur divers indicateurs qui ont tous leur pertinence dans leur champ d'application mais sont relativement difficiles à apprécier avec un regard extérieur.

Ces indicateurs sont généralement exprimés en volume et en valeur, car le prix au kilo des produits de la pêche varie sensiblement selon les espèces. Ces chiffres diffèrent aussi considérablement selon les produits pris en compte : est-ce qu'on y inclut la récolte des algues, ou les produits débarqués dans d'autres ports français ou à l'étranger par des bateaux immatriculés en Bretagne (ex : thon) ? Y intègre-t-on les débarquements des bateaux sous pavillon étranger dans des ports bretons (ex : débarquements de thon germon par les navires irlandais) ?

Dans les paragraphes suivants, nous nous efforçons de présenter quelques ordres de grandeur de ce que représente la pêche embarquée en Bretagne, depuis la capture jusqu'à la vente des produits.

- **Les indicateurs liés à la capture et au débarquement**

Les déclarations de capture sont obligatoires et désormais numériques pour tous les types de navires, depuis la généralisation de la télédéclaration aux petites unités (VISIOCAPTURES), jusque-là soumises à la déclaration papier. Ces données sont centralisées par FranceAgrimer.

Ces captures sont débarquées dans l'un des nombreux « *points agréés pour le débarquement des produits de la pêche maritime en vue de leur première mise sur le marché* » qui maillent la Bretagne (plus d'une centaine)⁵⁰, puis acheminées vers une criée (qui peut être la plus proche mais pas systématiquement) ou vendues directement. Le passage en criée n'est en effet pas obligatoire, hormis pour certaines espèces qui doivent y être pesées et enregistrées afin d'assurer un suivi fin des débarquements, mais peuvent être vendues via d'autres canaux (ex : coquilles Saint-Jacques de la baie de Saint-Brieuc).

Selon France Agrimer⁵¹, le **volume de pêche fraîche débarqué en Bretagne en 2022** s'élevait à 147 877 tonnes (hors algues et pêche en eau douce, équivalent poids vif) pour une valeur totale de 299 M€. La Bretagne se place ainsi devant la Normandie (46 572 t – 138 M€), les Pays de la Loire (19 346 t – 100 M€), les Hauts-de-France (17 616 t – 49 M€) et la Nouvelle Aquitaine (15 483 t – 89 M€). Elle contribue à 57 % des apports en volume et 41 % en valeur à l'échelle métropolitaine.

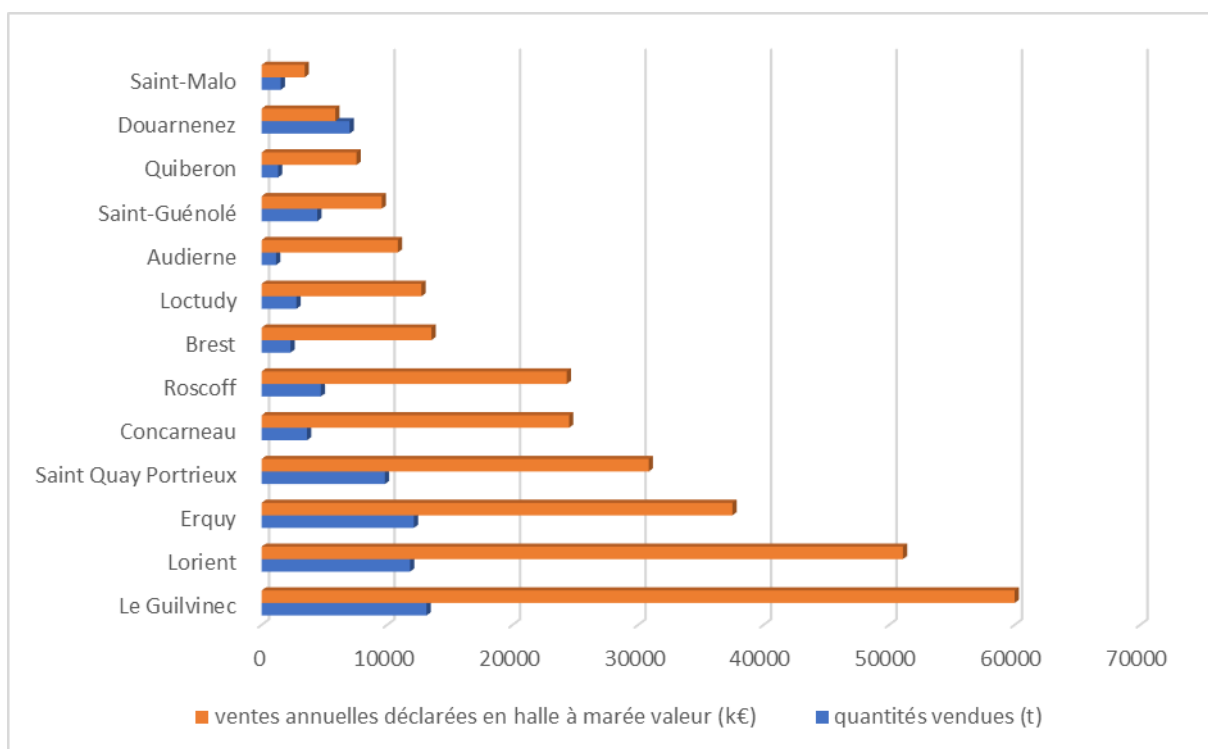
⁵⁰ Conseil régional de Bretagne, *La politique régionale Mer-Littoral*, session d'octobre 2023.

⁵¹ FranceAgriMer, [Chiffres-clés des filières pêche et aquaculture en France en 2023](#), octobre 2023.

- **Les indicateurs relatifs à la première mise en vente**

La Bretagne compte treize criées, dont deux figurent parmi les trois plus grandes françaises (Lorient et Le Guilvinec). Ces halles à marée sont un lieu privilégié de débarquement pour la pêche française : en 2022, les ventes déclarées par les bateaux français y ont représenté un peu plus de 75 000 tonnes et une valeur de 292 M€ (Figure 9).

Figure 9. Ventes déclarées par les bateaux français dans les halles à marée bretonnes en 2022



Source : FranceAgriMer, traitement CESER de Bretagne

En 2022, les dix premières espèces vendues dans les criées de Bretagne (en valeur) étaient la baudroie, la langoustine, la coquille Saint-Jacques, le Saint-Pierre, le merlu, la sole, le poulpe, le bar, la sardine et l'églefin (Figure 10). Chaque halle à marée a ses spécificités : par exemple les poissons bleus en Cornouaille, la langoustine sur la côte Sud ou la coquille Saint-Jacques sur la côte Nord (elle représente 90 % des volumes réalisés à la criée de Saint-Malo).

Figure 10. Les 10 premières espèces vendues dans les criées bretonnes en 2022 (en valeur)

	Valeur (M€, arrondi)	Principales criées bretonnes pour l'espèce citée
Baudroie (ou lotte)	51 M€	Le Guilvinec, Lorient, Roscoff
Langoustine	23 M€	Lorient, Le Guilvinec, Concarneau
Coquille Saint-Jacques	22 M€	Saint-Quay Portrieux, Erquy, Saint-Malo
Saint-Pierre	13 M€	Erquy, Saint-Quay Portrieux, Le Guilvinec
Merlu	13 M€	Lorient, Le Guilvinec, Erquy
Sole	11 M€	Lorient, Le Guilvinec, Loctudy
Pieuvre, poulpe	11 M€	Concarneau, Quiberon, Audierne
Bar	9 M€	Le Guilvinec, Lorient, Audierne
Sardine	8 M€	Douarnenez, Saint-Guénolé, Concarneau
Eglefin	8 M€	Le Guilvinec, Saint-Quay Portrieux, Erquy

Source : Chiffres sur les ventes en halles à marée – année 2022 VisioNET/FranceAgriMer.
Traitement CESER de Bretagne

L'évolution des ventes en halles à marée sur les dernières années témoigne de l'équilibre économique précaire dans lequel se trouve la majorité des criées : confrontées à une baisse tendancielle des apports (en 20 ans, les volumes déclarés en halles à marée ont diminué de 40 %⁵²) et à une stagnation des cours, elles voient, dans le même temps, leurs frais de fonctionnement et leurs besoins d'investissement augmenter fortement (hausse des coûts de l'énergie, modernisation des équipements, transition énergétique...).

Les données relatives au volume et à la valeur des ventes en criées sont facilement accessibles mais ne représentent que partiellement la production des produits de la pêche, du fait de l'existence d'autres modes de commercialisation. Ces indicateurs ne suffisent donc pas à appréhender l'ensemble de la production.

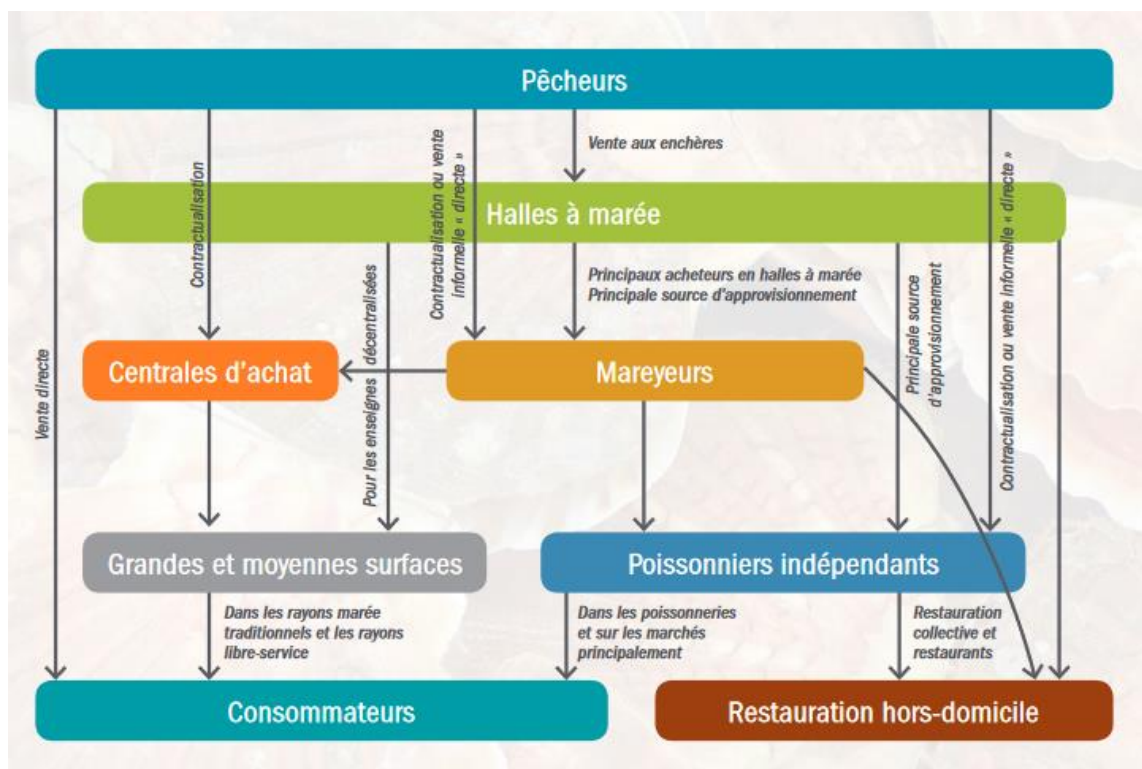
- **Les indicateurs relatifs aux ventes hors criées**

Si la vente aux enchères sous criée représente le modèle théorique présentant les meilleures garanties en termes de qualité sanitaire, de transparence et de prix, d'autres canaux sont utilisés par les professionnels pour vendre leurs produits (Figure 11) : vente directe au consommateur ou auprès d'un opérateur (restaurateur, mareyeur, transformateur, GMS)⁵³, vente de gré à gré par l'intermédiaire d'une halle à marée (sans mise aux enchères).

⁵² Audition de Christophe HAMEL, CCI du Finistère, le 4 juillet 2024.

⁵³ Lorsque la vente est réalisée directement auprès d'un opérateur et dépasse une certaine quantité, elle doit être déclarée.

Figure 11. Organisation de la filière des produits de la mer frais et relations commerciales entre les acteurs en Bretagne



Source : Programme Cogépêche, Agrocampus Ouest, 2014.

Les volumes concernés sont toutefois difficiles à évaluer : au niveau national, moins de la moitié des volumes pêchés sont vendus aux enchères sous criée selon l'Observatoire de la formation des prix et des marges des produits alimentaires⁵⁴, dont l'analyse ne porte toutefois que sur certaines espèces. En 2014, un programme mené au niveau régional a estimé qu'un tiers des produits débarqués n'était pas vendu aux enchères en halle à marée⁵⁵.

L'importance des canaux de vente alternatifs varie en fait sensiblement selon les pêcheries et les territoires : ils représentent 20 % des produits débarqués par les adhérents de *Pêcheurs de Bretagne* (ceux qui vendent en direct sont des petits métiers qui ont un marché dédié, directement en poissonnerie ou sur les marchés, ou des bateaux avec des gros volumes qui vendent à la fois en criée et via d'autres canaux de vente)⁵⁶.

⁵⁴ Observatoire de la formation des prix et des marges des produits alimentaires, [Rapport au Parlement](#), 2022.

⁵⁵ Vidie A., Letellier I., Lesueur M., Gouin S. [Les circuits de commercialisation des produits de la mer en Bretagne. Cahier technique](#). Programme Cogépêche, 2014.

⁵⁶ Audition d'Yves FOËZON, Pêcheurs de Bretagne, le 6 juillet 2024.

3.2. Des emplois indirects à terre difficiles à caractériser

Au-delà des emplois générés sur les navires bretons, la pêche embarquée a des retombées sur les territoires par les activités qu'elles entraînent en amont et en aval de la filière. Un emploi embarqué génère, selon les sources, entre trois et cinq emplois à terre mais la pertinence de cet indicateur apparaît difficile à apprécier en l'absence de méthodologie uniformisée.

Ces retombées varient en effet selon le périmètre d'activités considéré, le profil halieutique et économique du territoire et les interdépendances entre acteurs : quelles sont les flottilles présentes sur le territoire ? Que débarquent-elles et où ? Quelles sont les infrastructures portuaires disponibles ? Le tissu économique est-il lié à la production halieutique ? Sans compter que les retombées peuvent être aussi immatérielles, et se mesurer par exemple à l'image du territoire (attractivité pour les entreprises de transformation, attractivité culturelle et touristique...).

L'évaluation de ces retombées indirectes mériterait d'être précisée si l'on souhaite avoir une connaissance plus fine de l'importance de la filière des produits de la mer à l'échelle régionale, des interdépendances entre amont et aval et de leurs effets d'entraînement réciproques.

- **Les activités liées à la conception, la construction, l'équipement, la maintenance et la déconstruction des navires de pêche**

La densité des activités halieutiques a entraîné la structuration, sur le territoire régional, d'une offre de construction et de réparation navales dédiée que le CESER a détaillé dans son étude sur les industries navales de 2023⁵⁷. Marché historique de nombreux chantiers créés jusqu'au milieu du XX^{ème} siècle, la Bretagne compte encore aujourd'hui de nombreux chantiers navals actifs dans la construction ou la réparation des navires de pêche (Piriou, Gléhen...).

Partenaires incontournables des chantiers, les développeurs et fabricants d'équipements sont essentiels dans la chaîne de valeur. En plus de nombreux fournisseurs d'équipements navals « génériques », la région compte plusieurs équipementiers tournés vers les navires de pêche. Il s'agit principalement de PME innovantes positionnées sur des marchés de niche, dont certaines exportent dans le monde entier : par exemple HydroArmor (conception de propulseurs hydrauliques installés sur des navires de travail), Morgère (conception de panneaux d'ouverture de chaluts) ou Le Drezen (fabrication d'engins de pêche).

Essentiellement composée de petites entreprises, cette industrie a des retombées importantes sur les territoires et joue un rôle de proximité important pour les filières halieutiques. L'Interprofession portuaire Ouest Cornouaille (IPOC) estime par exemple que ces activités génèrent environ 220 emplois directs dans le pays bigouden, et représentent un chiffre d'affaires de 26 M€⁵⁸.

⁵⁷ CESER de Bretagne (2023), [*Industries navales et nautiques en Bretagne, un nouveau souffle !*](#)

⁵⁸ Audition de Gaël GUILLEMIN, Président de l'IPOC, le 23 juin 2022, dans le cadre de l'étude sur les industries navales. L'IPOC fédère les entreprises de construction, armement, entretien, réparation et avitaillement des navires des ports de l'ouest de la Cornouaille.

- **Les activités liées à l’encadrement, au suivi et au contrôle des activités de pêche**

La pêche embarquée génère aussi des emplois indirects dans des secteurs aussi variés que :

- la recherche scientifique, avec de nombreux travaux menés dans divers instituts et laboratoires universitaires : rien qu’à l’Ifremer, ce sont 170 personnes qui travaillent sur les sciences halieutiques au niveau national⁵⁹ ;
- l’encadrement des activités dans les structures professionnelles (comités régionaux et départementaux des pêches, organisations de producteurs) : le Comité régional des pêches maritimes et des élevages marins de Bretagne compte par exemple une douzaine d’ETP ;
- le suivi, la surveillance et le contrôle des activités de pêche, qui ont représenté plus de 3 000 opérations en 2022 sur la façade NAMO et mobilisé huit administrations⁶⁰ ;
- la formation des marins-pêcheurs dans les lycées maritimes, les organismes de formation...
- ...

- **Les activités liées à la vente, la transformation et la distribution des produits débarqués par la flotte régionale**

L’évaluation des retombées indirectes de la pêche embarquée doit aussi intégrer, au moins en partie, la filière aval des produits de la mer, puisqu’il y a un effet d’entraînement logique de la pêche embarquée sur l’ensemble des activités qui la composent.

En 2021, celles-ci représentaient près de 12 000 emplois (Figure 12)⁶¹, répartis entre :

- les activités de transformation, qui représentent un peu plus de 7 000 emplois répartis entre activités de première transformation de produits frais (par exemple en filets) et activités de deuxième transformation assurant l’assemblage et la cuisson de produits traités, surgelés, conserves (industries halioalimentaires) ;
- les activités tournées vers le débarquement et la commercialisation, mobilisant de nombreux intermédiaires qui interviennent dans le négoce et la distribution jusqu’au consommateur final (criée, mareyeur, grossiste, centrale d’achat, grande distribution, poissonnier indépendant...). Le mareyage représente un peu moins de 2 000 emplois ;
- les activités logistiques (transport, stockage et allotissement/conditionnement), qui sont soumises à des contraintes spécifiques s’agissant de produits de la mer.

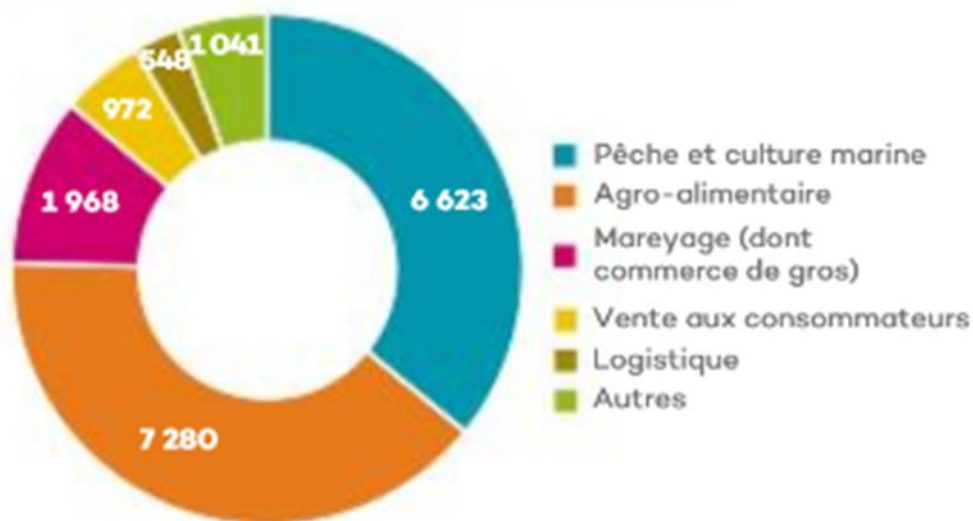
Pour donner une idée de la répartition de la valeur entre les différents acteurs de la filière et de la rétribution au sein de la chaîne, la Cité de la pêche Haliotika donne l’exemple d’une baudroie achetée entière sous criée à 6 €/kg HT, revendue préparée en queue de lotte à 23,80€/kg TTC en poissonnerie.

⁵⁹ Audition de l’Ifremer, le 6 juillet 2023.

⁶⁰ DIRM NAMO, Infographie : la coordination des différents acteurs du contrôle des pêches, une action de la DIRM NAMO, 2 novembre 2023.

⁶¹ [Observatoire de l’économie maritime en Bretagne n°2](#), juillet 2021.

Figure 12. Répartition des emplois au sein du domaine « Produits de la mer »



Source : Observatoire de l'économie maritime en Bretagne n°2, juillet 2021

Les relations entre production, transformation et logistique sont toutefois plus complexes qu'il n'y paraît car la filière des produits de la mer s'approvisionne auprès de sources variées : la pêche locale, les débarquements avancés mais aussi, et surtout, l'import.

A Lorient par exemple, les débarquements de la pêche locale (côtière et hauturière) n'ont qu'un poids relatif dans l'approvisionnement de la filière, qui repose à 80 % sur les importations. Une étude d'Audélor illustre cette situation particulière du port de pêche de Lorient, qui est un point de débarquement important pour la pêche bretonne mais aussi, et surtout, une place de marché stratégique au niveau national. Elle montre la coexistence, sur le pays de Lorient-Quimperlé, de deux écosystèmes distincts : l'un en lien direct avec l'activité historique du port de pêche et de la production locale, travaillant majoritairement des produits frais mais qui est aujourd'hui fragilisé et l'autre, en forte croissance, tourné exclusivement vers les produits d'importation, sans lien direct avec le port de pêche et les approvisionnements locaux⁶².

Il est possible que la déconnexion entre les deux écosystèmes ne s'exprime pas avec autant d'intensité sur d'autres territoires (certaines conserveries ayant par exemple pris des engagements en matière d'achat local) mais cela mériterait d'être étudié plus finement car la relation entre pêche locale et import est source de controverses, nous le verrons plus loin.

⁶² Audélor, *Toile alimentaire. Cahier n°1 : Toile des produits de la mer*, n°210, mai 2023.

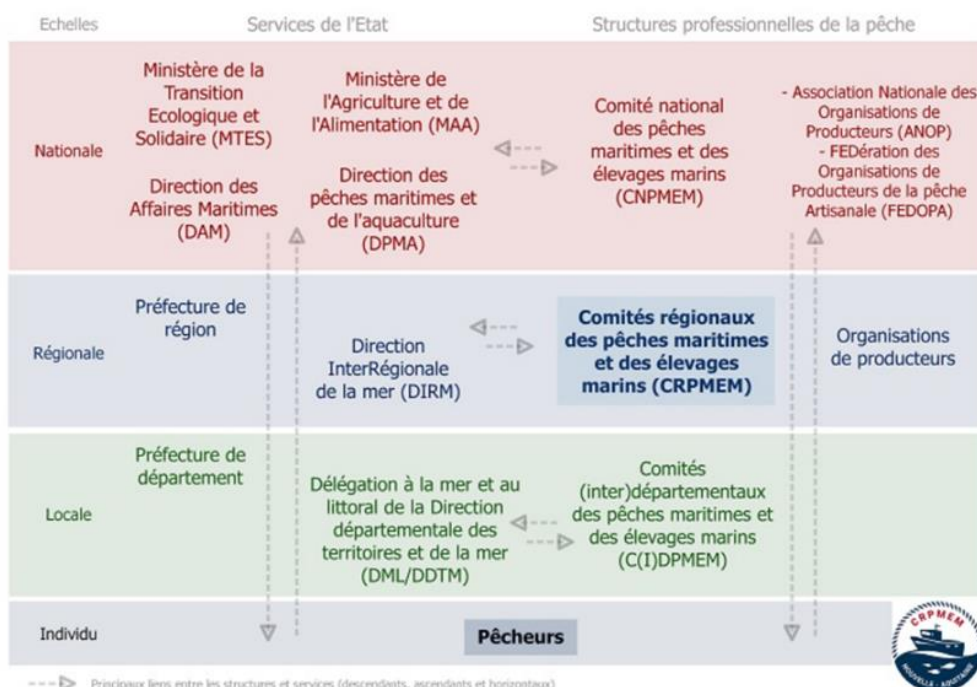
4. Une complexité inhérente au cadre réglementaire, du niveau local au niveau global

Reposant sur des pratiques diverses et portant sur l'exploitation de ressources naturelles vivantes, dont la gestion fait l'objet d'une certaine complexité, les activités de pêche sont fortement encadrées par la Politique commune de la pêche (PCP), qui est l'une des politiques les plus intégrées au niveau européen. L'UE dispose en effet de la compétence exclusive, c'est-à-dire que les Etats-membres ont délégué à la Commission européenne la possibilité de prendre des actes contraignants pour la gestion des ressources halieutiques.

Certains aspects de la PCP font l'objet d'une gouvernance décentralisée : les législateurs de l'UE en définissent le cadre général tandis que les États membres élaborent les mesures de mise en œuvre. Conformément à la hiérarchie des normes, la règle européenne s'impose à la règle nationale qui elle-même s'impose à la règle régionale (chacune pouvant être mieux disante que la précédente, mais pas moins). Si un Etat ne souhaite pas adopter de mesures plus contraignantes que celles de l'UE, seul le premier niveau de contraintes s'appliquera dans ses eaux.

En France, la déclinaison de la PCP repose sur différents acteurs publics et privés, dont les rôles se complètent (Figure 13, réalisée par le CRPEMEM Nouvelle Aquitaine mais transposable à la Bretagne).

Figure 13. Principaux acteurs impliqués dans la déclinaison de la PCP en France et dans les régions



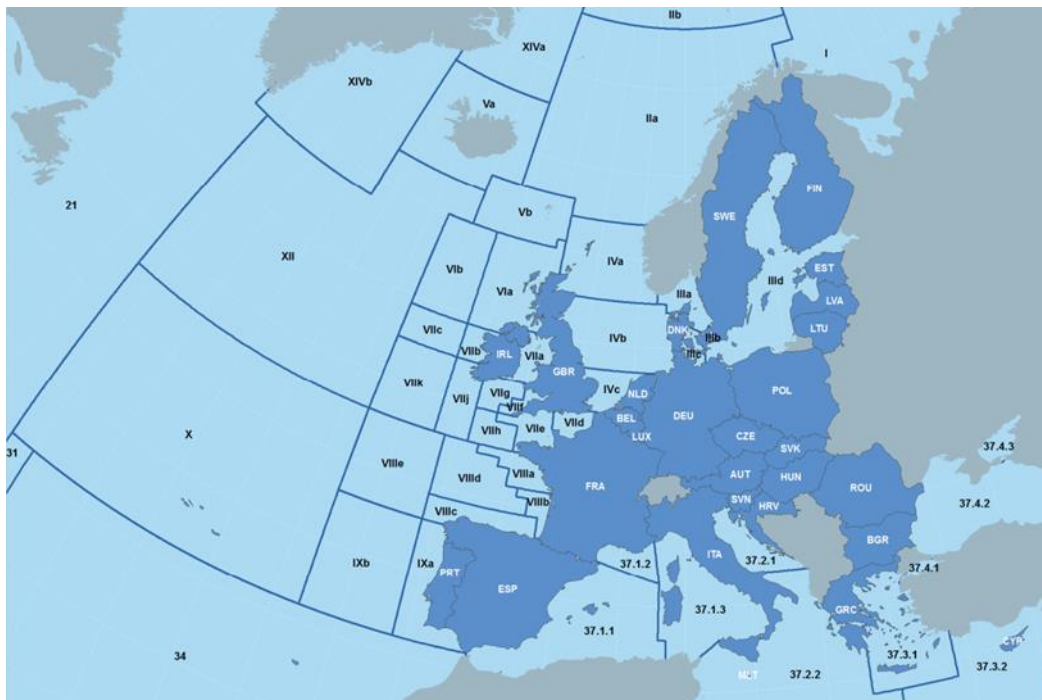
NB : Depuis début 2022, la DAM et la DPMA ont fusionné pour devenir la DGAMPA.

Source : [CRPEMEM Nouvelle-Aquitaine](#)

4.1. Une activité encadrée au niveau européen

Mise en place à partir de 1983, la PCP a connu de nombreuses évolutions avant d'arriver à sa version actuelle, issue de la réforme de 2013. Elle prend appui sur de nombreux traités internationaux, notamment la convention de Montego Bay, qui établit les droits et devoirs des Etats côtiers dans les espaces maritimes (eaux territoriales, zones économiques exclusives...) ⁶³, et le cadre défini par la FAO à travers l'établissement de 88 zones de pêche au niveau mondial (Figure 14).

Figure 14. Les sous-zones de pêche dans l'Atlantique Nord-Est (zone FAO 27) et en Méditerranée (zone FAO 37)



Source : Commission européenne, 2016

La PCP comporte plusieurs volets : conservation et gestion durable des ressources halieutiques, mesures techniques, organisation commune des marchés et négociations avec les pays tiers. L'objectif global est d'assurer la durabilité à long terme des activités de pêche sur les plans environnemental, économique et social. Sa mise en œuvre s'appuie sur plusieurs principes importants, qui guident la gestion des activités de pêche dans l'ensemble de l'UE :

- **l'accès aux eaux** : tous les bateaux de pêche immatriculés dans un Etat-membre ont un droit d'accès identique à toutes les eaux et toutes les ressources de l'UE ;

⁶³ Dans sa ZEE (entre 24 et 200 milles marins de sa ligne de base), « l'Etat côtier a des droits souverains aux fins d'exploration et d'exploitation, de conservation et de gestion des ressources naturelles, biologiques ou non biologiques, des fonds marins et de leurs sous-sols » (article 56). Il peut réglementer l'accès pour les activités de pêche mais la liberté de naviguer doit y être garantie. L'enjeu est très important puisque les ZEE abritent 90 % des ressources halieutiques alors qu'elles ne couvrent que 35 % de la surface totale des mers. En contrepartie, la convention confère à l'Etat côtier des devoirs tels que la préservation de l'environnement ou les opérations de recherche et de secours en mer.

- **l'effort de pêche** : afin de respecter le RMD qui est au cœur de la gestion des stocks halieutiques de l'UE⁶⁴, la Commission européenne fixe, pour les principales espèces commerciales, des limites de captures s'appuyant sur les avis scientifiques du Comité scientifique, technique et économique de la pêche (CSTEP) et du CIEM : ce sont les **Totaux admissibles de captures (TAC)**, qui sont fixés pour chaque stock (une espèce et une zone de pêche). Ils sont ensuite répartis en quotas nationaux selon une clé de répartition datant de 1983 et respectant le **principe de stabilité relative**, qui implique le maintien, pour chaque Etat membre, d'un effort de pêche autorisé qui doit rester stable sur le long terme. Exprimée en pourcentage du TAC, la clé de répartition se base sur les antériorités de pêche des Etats membres. Chacun décide ensuite de la manière dont il gère ses quotas : la France a mis en place un système de quotas non individuels et non transférables, redistribués par les organisations de producteurs (OP) auprès de leurs adhérents, ou directement au niveau national pour les producteurs non-adhérents à une OP. 36 espèces sont concernées parmi les espèces exploitées en Bretagne (ex : maquereau, langoustine, sole...)⁶⁵. Les espèces non soumises à quota sont gérées par les comités, au niveau national ou régional⁶⁶ ;
- **la capacité de pêche** : chaque Etat membre doit respecter un plafond, exprimé en jauge (tonnage brut ou GT) et en puissance du moteur (kilowatts ou kW). Il s'élève, pour la France, à 214 282 GT et 1 166 328 kW ;
- **les mesures techniques**, vaste ensemble de règles comprenant l'interdiction de certaines techniques (ex : pêche au moyen d'explosifs), des tailles minimales de débarquement ou de conservation, des spécifications pour la conception et l'utilisation des engins, des maillages minimum, des fermetures géographiques ou saisonnières... Ces mesures peuvent être adaptées aux spécificités régionales : par exemple, en Mer du Nord, le maillage pour les langoustines est d'au moins 70 mm pour les mailles carrées et 90 mm pour les mailles losanges alors qu'il est d'au moins 80 mm pour toutes les mailles dans les eaux occidentales septentrionales ;
- **l'organisation commune du marché**, qui harmonise les règles de concurrence et les normes relatives à la commercialisation des produits de la mer, l'information des consommateurs ou la certification des produits (écolabels).

La mise en œuvre de la PCP s'appuie sur un fonds européen structurel et d'investissement (FESI) dédié, le Fonds européen pour les affaires maritimes, la pêche et l'aquaculture (FEAMPA), destiné à accompagner financièrement ces secteurs face aux transformations exigées par la PCP. Compte tenu de sa complexité, la définition et la mise en œuvre de ce programme, doté de 6,1 milliards d'euros pour la période 2021-2027, ont fait l'objet d'une certaine inertie.

⁶⁴ Règlement (UE) n°1380/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013 relatif à la politique commune de la pêche.

⁶⁵ Audition de Julien DUBREUIL, CRPMEM, le 1^{er} juin 2023.

⁶⁶ Voir 4.3. Des structures professionnelles fortement impliquées dans l'encadrement de l'activité et la gestion des ressources.

4.2. Des services de l'Etat chargés d'élaborer les mesures de mise en œuvre de la PCP

S'agissant d'une compétence exclusive de l'UE, les Etats membres sont chargés d'élaborer les mesures de mise en œuvre de la PCP.

Placée sous l'autorité du secrétariat d'État chargé de la Mer et du ministère de l'Agriculture et de la Souveraineté alimentaire, la Direction générale des affaires maritimes, de la pêche et de l'aquaculture (DGAMPA) élabore et met en œuvre la politique en matière de pêches maritimes, de produits de la mer et d'aquaculture, et conduit les négociations internationales et européennes relatives à cette politique. Elle est l'autorité de gestion du programme opérationnel du FEAMPA 2021-2027 approuvé par la Commission européenne, qui s'articule autour de quatre priorités⁶⁷ :

- Favoriser une pêche durable et la conservation des ressources biologiques aquatiques (priorité 1) ;
- Favoriser une aquaculture durable, la transformation et la commercialisation des produits de la pêche et de l'aquaculture (priorité 2) ;
- Permettre une économie bleue durable dans les zones côtières, insulaires et intérieures et favoriser le développement des communautés de pêche et d'aquaculture (priorité 3) ;
- Renforcer la gouvernance internationale des océans (priorité 4).

Le montant du FEAMPA alloué à la France est de 567 M€⁶⁸. Sa gestion est partagée entre l'Etat (autorité de gestion) et les régions.

Au niveau déconcentré, les principaux interlocuteurs étatiques de la filière sont les Directions interrégionales de la mer et du littoral (DIRM) présentes sur chaque façade maritime⁶⁹, et les délégations à la mer et au littoral des Directions départementales au territoire et à la mer (DML/DDTM).

Dans le domaine de la pêche, les activités de l'Etat portent sur la délivrance d'aides en vertu de politiques nationales ou européennes, la réglementation des activités de pêche et l'encadrement des conditions d'accès à la ressource, le contrôle et la surveillance des activités, l'inspection et le contrôle des navires, le suivi des marins en matière de santé et la prévention des risques professionnels... En 2023, 66 M€ d'aides ont été attribués par la DIRM NAMO aux secteurs pêche et aquaculture (périmètre des régions Bretagne et Pays de la Loire)⁷⁰.

⁶⁷ [Programme national FEAMPA 2021-2027](#).

⁶⁸ Conseil régional de Bretagne/Préfet de Région Bretagne. [Les fonds européens en Bretagne](#), juin 2022.

⁶⁹ Dont la DIRM NAMO pour la façade Nord Atlantique – Manche Ouest, couvrant les régions Bretagne et Pays de la Loire.

⁷⁰ DIRM NAMO, [op. cit.](#)

4.3. Des structures professionnelles fortement impliquées dans l'encadrement de l'activité et la gestion des ressources

Les principales structures professionnelles de la pêche embarquée sont les comités des pêches et les organisations de producteurs (OP).

- **Les Comités des pêches et des élevages marins**

Particularité du paysage institutionnel français, le comité national et les comités régionaux des pêches maritimes et des élevages marins (CNPMEM et CRPMEM) tiennent leur statut particulier du Code rural et des pêches maritimes, dont la dernière réforme date de 2010⁷¹ : personnes morales de droit privé, ces structures professionnelles sont dotées de prérogatives de puissance publique. Composés de représentants élus dans cinq collèges (équipages et salariés, chefs d'entreprises embarqués, chefs d'entreprise non embarqués, pêche à pied et algues de rive), les comités ont pour missions de représenter et promouvoir les intérêts des pêcheurs, de réglementer pour la gestion des ressources (en cogestion avec l'Etat), d'encadrer la cohabitation entre les métiers de pêche et avec les autres usagers du domaine maritime, et de participer aux politiques environnementales et à la planification spatiale maritime.

Ces comités adoptent différentes mesures pour encadrer les activités et gérer la ressource : mise en place de licences de pêche (ex : création d'une licence de pêche du poulpe aux métiers du casiers, filets et hameçons dans le Finistère nord), interdiction de certains engins (ex : chalut électrique et senne danoise dans les eaux territoriales au large de la Bretagne), etc. Leur capacité réglementaire s'applique aux espèces qui ne sont pas sous quotas, dans la bande côtière pour les comités régionaux (ex : la coquille Saint-Jacques, dont le stock de la baie de Saint-Brieuc est géré par le CRPMEM Bretagne) ou dans la ZEE pour le CNPMEM (ex : réglementation nationale du bar).

Le CRPMEM de Bretagne représente l'ensemble des navires immatriculés en Bretagne. Il s'appuie pour cela sur quatre comités départementaux qui n'ont pas de compétence réglementaire mais sont une courroie de transmission des informations entre le niveau régional/national et la base. 57 types de licences sont gérés par le CRPMEM Bretagne, qui délivre au total 4 000 licences par an (pour 5 000 demandes)⁷².

- **Les organisations de producteurs (OP)**

L'existence des OP est prévue par la PCP qui leur confère des droits et des devoirs repris par le Code rural et des pêches maritimes⁷³. Ces structures ont deux grandes missions : la gestion de droits de pêche pour les espèces sous quotas (répartition des quotas à leurs adhérents) et

⁷¹ Loi n°2010-874 du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche, dite loi LMAP.

⁷² Jourdain F. (2024, 16 mai). « Le comité des pêches de Bretagne veut favoriser le modèle artisanal dans l'attribution des licences », *Le Marin*.

⁷³ Articles L.912-11 et suivants du Code rural et des pêches maritimes.

l'organisation du marché des produits de la mer. L'adhésion à une OP est volontaire, c'est-à-dire que toutes les entreprises de pêche ne sont pas forcément adhérentes d'une OP.

Pour la Bretagne, on peut citer :

- les Pêcheurs de Bretagne, regroupant 700 navires, majoritairement répartis de Saint-Malo au Croisic ;
- COBRENORD, regroupant 180 navires débarquant dans les criées de Saint-Malo, Erquy, Saint-Quay-Portrieux, Roscoff et Le Guilvinec ;
- ORTHONGEL, l'organisation française regroupant les producteurs de thon congelé et surgelé (principalement la CFTO, basée à Concarneau).

4.4. Des collectivités territoriales bretonnes mobilisées pour la pêche embarquée

A de multiples reprises ces dernières années, les élus régionaux, départementaux et locaux ont défendu l'importance des activités de pêche pour leurs territoires, dans le contexte des crises successives vécues par la filière (on peut citer notamment la mobilisation post Brexit et PAI⁷⁴). Cette mobilisation collective illustre le caractère structurant de la pêche pour certains territoires de Bretagne, qui se traduit concrètement dans l'action des collectivités.

- **Une place importante des filières halieutiques dans les politiques régionales**

L'accompagnement des filières halieutiques est un sujet important pour le Conseil régional de Bretagne. Il s'est doté d'un service dédié dès le début des années 1990, auquel s'ajoute, depuis 2021, une équipe chargée du pilotage et de la mise en œuvre du FEAMPA en Bretagne.

L'intervention régionale en faveur de ces filières a ainsi été continue ces dernières décennies : adoption d'un plan d'action pour la pêche et l'aquaculture en Bretagne (2007), renforcement des modalités de soutien à la filière dans le contexte de la réforme de la PCP (2010), transfert de compétence de certains ports de pêche départementaux à la Région à la suite de la loi NOTRe (2017), adoption d'un « *Rapport sur les filières halieutiques à la croisée des chemins* » (2018), mobilisation dans le cadre du Brexit...

Dans sa politique Mer-Littoral de novembre 2023⁷⁵, le Conseil régional réaffirme son ambition d'œuvrer en faveur d'une « *filière halieutique résiliente et tournée vers l'avenir* ». Adoptée en février 2024, la feuille de route dédiée prévoit une cinquantaine d'actions dans six axes⁷⁶ :

- agir pour le renouvellement de la flotte et une accélération de la transition énergétique des filières ;

⁷⁴ Fiche « La pêche et la filière des produits de la mer » de l'étude du CESER de Bretagne (2023), [Les enjeux du Brexit en Bretagne - Point d'étape en 2023](#)

⁷⁵ Conseil régional de Bretagne, *Politique régionale Mer et Littoral - Pour une Bretagne grande région maritime en Europe et dans le monde*, novembre 2023.

⁷⁶ Conseil régional de Bretagne, *Feuille de route halieutique bretonne*, février 2024.

- agir pour une filière limitant son impact environnemental par une gestion durable des ressources et des milieux et s'adaptant aux modifications écologiques de son milieu ;
- agir pour l'emploi, l'attractivité des métiers, les conditions de travail et de la mixité des métiers ;
- agir pour une optimisation de la première mise en marché et la valorisation des produits ;
- renforcer l'organisation collective à l'échelle régionale et consolider la place de la Bretagne aux niveaux national et européen par une gouvernance renforcée et clarifiée.

Cette politique est en grande partie financée par le FEAMPA, dont le Conseil régional gère une partie de l'enveloppe, complétée de fonds régionaux. L'enveloppe de la région Bretagne s'élève à 55 M€ (hors assistance technique) sur la période 2021-2027, dont 16,9 % sont consacrés à la pêche.

Les actions financées portent sur le soutien aux entreprises de pêche (ex : aides à l'installation des jeunes), l'aide à la transformation et à la commercialisation des produits, le soutien aux investissements dans les ports de pêche, l'animation de la gouvernance portuaire, l'accompagnement de la décarbonation, le financement de formations, l'accompagnement des jeunes en lycées maritimes (prêt de manuels scolaires, acquisition du premier équipement professionnel et de vêtements à flottabilité intégrée...) et le financement d'actions diverses (prévention à la sécurité maritime, promotion des métiers, soutien des familles de marins péris en mer...).

Le Conseil régional coordonne également le Guichet National Innovation du FEAMPA, qui consiste en l'ouverture d'appels à manifestation d'intérêt et d'appels à projets nationaux : en 2023, ceux-ci ont porté sur la décarbonation des navires, la promotion d'activités de pêche durable, la valorisation des produits et la diminution de l'impact de la pêche sur le milieu.

• **Des filières accompagnées sur les territoires**

Autour des trois principaux bassins d'activités liées à la pêche que sont le pays de Cornouaille, la Bretagne Sud et la Bretagne Nord, l'action des collectivités territoriales est marquée par un accompagnement des activités de pêche et de la filière des produits de la mer.

Cette intervention prend différentes formes, allant du financement de projets ponctuels (ex : aménagement d'un vivier collectif par Guingamp-Paimpol Agglomération) à la participation en tant qu'actionnaires de certaines collectivités aux structures qui gèrent les ports de pêche. Le département du Finistère est par exemple premier actionnaire du Syndicat mixte des ports de pêche-plaisance de Cornouaille (SMPPC), qui gère les ports de Douarnenez, Audierne, Saint Guénolé-Penmarc'h, Guilvinec-Léchiagat, Lesconil, Loctudy-Ile Tudy et Concarneau⁷⁷. Gestionnaire du port de pêche de Lorient, la société d'économie mixte (SEM) Lorient – Keroman est quant à elle détenue à 60 % par Lorient Agglomération.

⁷⁷ Le SMPPC regroupe le Département du Finistère, la Région Bretagne, Concarneau Cornouaille agglomération, la Communauté de communes du Pays Bigouden Sud, la Communauté de communes du Cap Sizun – Pointe du Raz et Douarnenez Communauté.

La diversité des acteurs et des structures intervenant dans la gestion et l'accompagnement de la pêche et des criées, et donc des niveaux d'intervention publique, contribue cependant à la complexité des discussions sur l'avenir de la pêche. Des efforts ont été engagés ces dernières années, sous l'impulsion notamment du Conseil régional, en faveur de la coordination des ports de pêche et de l'harmonisation des modalités de commercialisation des produits de la mer, à travers la constitution de deux groupements :

- le Groupement interportuaire (GIP) « Pêche de Bretagne », lancé en 2019 et qui regroupe les collectivités et établissements responsables des ports de pêche (Conseil régional, Départements du Finistère et des Côtes d'Armor, Lorient agglomération et le SMPPC) pour engager des travaux communs sur la valorisation des produits, la transparence du marché, la coordination des halles à marée, l'optimisation du modèle économique, la coordination des investissements portuaires...
- le Groupement d'intérêt économique (GIE) « Ports de pêche de Bretagne », réunissant depuis 2022 les concessionnaires (commune de Quiberon, SEM Lorient Keroman, Société ports de pêche et criées du Finistère, CCI des Côtes d'Armor et Edeis) pour porter des opérations communes relevant de leur exploitation.

4.5. Une implication croissante de la société civile, des associations et des groupes d'intérêts

La filière est aussi marquée, comme beaucoup d'autres, par une implication croissante de la société civile, des associations et des groupes d'intérêts, qui multiplie les points de vue et modifie les rapports de force. Il existe ainsi de nombreux lieux de dialogue, de militantisme et de pression où se discute l'avenir de la pêche embarquée, et qui font aussi partie du paysage.

- **Une représentation de la filière au cœur d'injonctions contradictoires**

Au-delà des structures professionnelles prévues par la loi, de nombreux organismes gravitent dans le secteur de la pêche embarquée et participent aux réflexions sur l'avenir de la filière, à différents niveaux : Europêche, la Coopération maritime, Blue Fish, l'association Breizhmer...

Poussées par les crises successives, les différentes composantes de la filière ont cherché à se fédérer et à mutualiser leurs efforts ces dernières années, pour peser davantage et renforcer leur visibilité. Le dernier exemple en date est la création, en octobre 2024, de *France Terre de Pêches*, qui réunit sept organisations françaises de producteurs (dont Pêcheurs de Bretagne).

La dispersion des acteurs, liée à la diversité des pratiques et aux intérêts parfois divergents entre métiers, reste toutefois une réalité. Depuis quelques années, le secteur fait l'objet d'une certaine fragmentation et d'une crise de la représentativité. De nouveaux opérateurs se sont constitués, souhaitant se démarquer des structures traditionnelles et prendre leur place dans la gouvernance (ex : association des pêcheurs du Cap Sizun, Union des pêcheurs artisans à Lorient, etc.).

- **Un paysage associatif qui souhaite prendre sa part dans la gouvernance du secteur**

A l'aune de la prise de conscience des enjeux environnementaux et d'une attention croissante de la société aux modes de production et conditions dans lesquelles sont exploités les milieux naturels, de nombreuses associations et organisations environnementales ont développé un plaidoyer et structuré leurs actions dans ce domaine. Reflet d'attentes sociétales nouvelles et d'évolutions de la société, ce paysage associatif se caractérise par la diversité des positions défendues par ses acteurs, de leurs modalités et de leurs échelles d'action (BLOOM, Ethic Ocean, Greenpeace, Ligue de protection des oiseaux, Oceana, Sea Shepherd, WWF...).

Au niveau national et régional, France Nature Environnement (FNE) est fortement mobilisée sur ces questions. Fédérant les associations de protection de l'environnement, elle anime depuis 2009 un réseau dédié aux enjeux maritimes, réunissant une centaine de structures. Elle siège dans différentes instances maritimes (par exemple les conseils maritimes de façade et les parcs naturels marins) mais est peu présente dans les instances dédiées à la gestion des pêches⁷⁸.

⁷⁸ Audition de Denez L'HOSTIS, FNE, le 4 juillet 2024.

Des controverses à dépasser pour engager les transitions

La complexité du sujet ayant été posée et rappelée, les membres du CESER partagent la conviction qu'il existe un avenir pour la pêche embarquée en Bretagne. Compte tenu des enjeux économiques, sociaux et environnementaux pour la première région halieutique française, cet avenir doit toutefois être discuté avec celles et ceux qui souhaitent y contribuer. Or, les conditions de ce dialogue ne sont, selon le CESER, pas réunies aujourd'hui.

Avec ce travail, le CESER espère poser les premiers jalons d'un débat élargi et éclairé sur la pêche embarquée en Bretagne. Pour cela, il a cherché à identifier et comprendre quelles sont les principales controverses, à éclairer leurs composantes et à recenser quelques leviers pour les dépasser. S'inspirant de la cartographie des controverses de l'IDDRI, appliquée par exemple à la question du biométhane⁷⁹, la démarche a consisté à identifier les controverses, c'est-à-dire les points de débat récurrents entre experts, acteurs politiques et professionnels, société civile (citoyens, associations...), qui constituent des blocages dans l'élaboration des politiques publiques. Ce rapport vise à documenter les arguments mobilisés par les parties prenantes, à caractériser les conséquences de ces controverses sur les politiques publiques et à identifier, le cas échéant, des leviers ou pistes à explorer pour dépasser la controverse. Le sens de cette démarche implique de poser les problèmes sans chercher à les résoudre et d'adopter une posture objective et équilibrée. Ce travail vise aussi à évacuer les faux débats, afin de recentrer la discussion sur les controverses qui sont véritablement au cœur du débat et doivent être discutées.

La première controverse, fondamentale, chapeaute les autres et porte sur la manière dont est définie collectivement « la pêche durable », et surtout comment elle est mise en œuvre : c'est le cœur du débat et nous avons jugé essentiel de nous y attarder, afin de mettre en lumière **l'enjeu stratégique de parvenir à une définition partagée de la pêche durable en Bretagne, et même plus largement.**

⁷⁹ Bouacida I., Cadiou J., Rüdinger A., Aubert P-M., Hermine J-P. [Potentiel de biométhane en France : une cartographie des controverses pour reconfigurer le débat politique](#), IDDRI, Décryptage n°2, mars 2024.

Ce travail exige toutefois de résoudre d'autres controverses. Dans un second temps, le CESER a donc choisi de se concentrer sur six sujets de débats :

- les controverses relatives à l'adaptation de la pêche embarquée au changement climatique ;
- les controverses autour de l'impact des engins et techniques de pêche sur les écosystèmes ;
- les controverses relatives à l'accès aux zones de pêche dans des espaces maritimes soumis à des enjeux croissants ;
- les controverses relatives à la place des produits de la mer dans le système alimentaire ;
- les controverses quant à la transition énergétique de la pêche embarquée ;
- les controverses relatives au financement et à l'accompagnement des transitions.

Cela ne signifie pas qu'il n'existe pas d'autres sources de controverses mais, compte tenu du profil et des singularités de notre région en matière halieutique, celles-ci nous semblent devoir être traitées prioritairement en Bretagne.

1. Une controverse au cœur des controverses : définir la « pêche durable »

Jusqu'à la fin des années 2010, la notion de « pêche durable » est peu présente dans le débat, et la gestion des ressources halieutiques est envisagée exclusivement à la lumière de ce que les stocks peuvent produire.

C'est en prenant conscience des enjeux écologiques et climatiques liés à l'océan que la société a légitimement commencé de se questionner sur ce que doit être une pêche durable et responsable. La notion, relativement récente à l'échelle d'une activité millénaire telle que l'exploitation des ressources halieutiques, a été progressivement intégrée au cadre international, jusqu'à devenir un objectif incontournable pour le secteur de la pêche en lui-même, et pour la gestion des ressources. Tout est question de vocabulaire cependant, et la définition de la « pêche durable » fait l'objet d'acceptions multiples.

1.1. Les controverses autour de la notion de « pêche durable »

Aujourd'hui présente dans tous les discours, la « pêche durable » apparaît comme une cible essentielle, en apparence consensuelle. Elle mérite pourtant qu'on s'y attarde, car elle fait l'objet de différentes acceptions, à l'échelle mondiale comme plus proche de nous.

- **Un décalage d'ambition au niveau mondial**

A partir des années 30-40, c'est la « *production maximale soutenable* » qui est reconnue comme la norme d'une bonne gestion des pêches. Texte fondateur du droit international de

la mer, la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer (CNUDM ou convention de Montego Bay) de 1982 reprend ce concept de « *rendement constant maximal* » (ce que nous appelons aujourd'hui le rendement maximal durable) et fait peser sur l'Etat côtier « *une obligation de conservation et de gestion pour éviter que le maintien des ressources biologiques de sa zone économique exclusive ne soit compromis par une surexploitation* »⁸⁰.

Il faut attendre le Code de conduite pour une pêche responsable de 1995 pour que la FAO invite à tenir compte, dans la gestion des pêches, « *de tous le(ur)s aspects biologiques, technologiques, économiques, sociaux, environnementaux et commerciaux pertinents* ». Dès lors, on voit poindre une approche plus intégrée de la gestion des ressources halieutiques, invitant à tenir compte d'autres critères que la seule capacité de renouvellement des stocks (basée sur le RMD). Son émergence s'ancre dans deux mouvements : la conceptualisation du développement durable, apparu il y a 40 ans dans le rapport Brundtland et qui a soutenu sur le long terme la prise de conscience des enjeux environnementaux⁸¹, et la mise en œuvre de l'approche écosystémique dans les politiques maritimes, sur laquelle le CESER s'est attardé dans un rapport de 2012⁸².

La FAO promeut ainsi ce qu'elle nomme l'Approche écosystémique de la gestion des pêches (AEGP)⁸³, qui n'est autre que l'application à la pêche des principes du développement durable. Cette approche a pris une place de plus en plus importante dans les travaux scientifiques et a acquis une reconnaissance institutionnelle dans les engagements internationaux, à la suite du Code de conduite de 1995. Elle est explicitement revendiquée par la PCP depuis la réforme de 2002 et par la politique maritime européenne depuis l'adoption de la directive-cadre *Stratégie pour le milieu marin* (2008), qui fixe des objectifs en matière de maintien de la fonctionnalité des écosystèmes marins. En 2015, l'ONU consacre l'un des 17 objectifs de développement durable (ODD) à la « *conservation et l'exploitation de manière durable des océans, des mers et des ressources marines aux fins de développement durable* » (objectif 14). Il est associé à plusieurs cibles qui sont en lien avec la gestion des pêches :

- la n°14.2 sur la gestion et la protection durable des écosystèmes marins et côtiers ;
- la n°14.4 sur la réglementation efficace de la pêche (en lien avec le RMD) et la lutte contre la pêche INN ;
- la n°14.5 sur la préservation des zones marines et côtières ;
- la n°14.6 sur l'interdiction des subventions à la pêche qui contribuent à la surcapacité et à la surpêche et la suppression de celles qui favorisent la pêche INN ;
- la n°14.7 qui invite à faire bénéficier les petits États insulaires en développement et les pays les moins avancés des retombées économiques de l'exploitation durable des ressources marines.

⁸⁰ *Convention des Nations Unies sur le droit de la mer (CNUDM)*, 1982.

⁸¹ Le CESER a travaillé à de nombreuses reprises sur cette notion et son application au niveau régional, notamment dans son étude [Vers un projet partagé de développement durable de la Bretagne](#) (octobre 2017).

⁸² CESER de Bretagne (2011), [Milieux côtiers, ressources marines et société](#).

⁸³ *Code de conduite de la FAO pour une pêche responsable*, octobre 1995.

Si elle a permis des avancées scientifiques notables (en matière de développement des systèmes d'observation et de compréhension des écosystèmes par exemple), l'approche écosystémique n'a en pratique connu qu'une faible mise en œuvre opérationnelle.

L'une des raisons est la latitude donnée aux Etats et organisations régionales dans la gestion des pêches. En effet, c'est à eux qu'il appartient de traduire l'objectif de durabilité et de lui donner corps⁸⁴, et cela entretient une certaine inertie mondiale. En raison des risques de distorsion de concurrence dans un marché mondialisé tel que celui des produits de la mer, la moindre différence d'ambition peut être vue comme une distorsion de concurrence entre produits venant de pays aux pratiques de pêche considérées vertueuses et ceux venant de pays moins regardants sur les conditions environnementales et sociales dans lesquelles sont exploitées les ressources marines : exigences sociales interprétées différemment selon les pays, pratique du travail forcé⁸⁵... De fait, certains pays *a priori* volontaristes sont peu enclins à adopter une gestion plus vertueuse, en l'absence d'une ambition partagée à l'échelle internationale. Pour d'autres acteurs, au contraire, une ambition forte en matière de pêche durable est source de meilleurs rendements économiques.

- **Une approche souvent simpliste de la « pêche durable »**

Ces divergences d'interprétation se retrouvent aussi à l'échelle nationale, la pêche durable étant souvent présentée comme un grand ensemble, mais appréhendée différemment par les uns et les autres.

Une illustration concrète de ces controverses est l'opposition souvent exprimée entre une pêche artisanale supposée durable et une pêche industrielle jugée destructrice. Cette opposition est dénoncée par les organisations professionnelles comme un raccourci qui traduit une vision manichéenne des problématiques et occulte la complexité des interactions entre milieux, ressources et société, autant que la diversité des activités de pêche. A l'inverse, la plupart des ONG considère qu'elle est globalement pertinente.

La controverse porte initialement sur la définition de la pêche artisanale : pour définir la société artisanale de pêche, le Code rural et de la pêche maritime se fonde uniquement sur le critère juridique de propriété du navire (un ou des pêcheurs embarqués à bord des navires appartenant à la société doivent en être actionnaires majoritaires), ce qui a pour conséquence que l'immense majorité des navires français appartiennent à ce segment.

L'Ifremer nuance cette définition et y ajoute un critère de taille. De son point de vue, la pêche artisanale concerne surtout les bateaux en dessous de 16 m dont le patron est propriétaire ; la pêche semi industrielle concerne les bateaux mesurant entre 16 et 33 m, le patron peut en être le propriétaire ou être salarié d'un armement ; la pêche industrielle se pratique en haute

⁸⁴ Guilloux B., Blanchet N. [Le droit international permet-il une gestion durable des ressources vivantes de l'océan ?](#) Neptunus, 2003, 9 (2), pp.1-11. hal-03818222.

⁸⁵ Daniels A., Kohonen M., Aroni E., Thiam M. [Dark webs : Uncovering those behind forced labour on commercial fishing fleets](#), Rapport de la Coalition pour la transparence financière, novembre 2023 : un quart des navires de pêche soupçonnés de travail forcé battent pavillon chinois, suivent les pavillons de Taïwan, de la Thaïlande, du Panama et d'Irlande. Des compagnies européennes sont aussi visées, en Espagne ou en Grèce notamment.

mer sur des chalutiers ou des thoniers mesurant plus de 33 m et dont la jauge brute est égale ou supérieure à 1 000 tonneaux, le patron étant généralement salarié d'un armement⁸⁶.

Enfin, la plupart des ONG milite pour que la définition de la pêche artisanale tienne compte du statut du propriétaire et de la taille du navire mais aussi de sa puissance et des engins qu'il utilise. Elles considèrent comme relevant de la pêche artisanale uniquement les navires de moins de 12 mètres utilisant des arts dormants. Elles s'appuient pour cela sur la définition de la pêche industrielle de l'UICN : « *celle pratiquée par des navires motorisés (> longueur de 12 m x largeur de 6 m), disposant d'une capacité de > 50 kg de prises/voyage, demandant d'importantes sommes d'argent pour leur construction, maintenance et fonctionnement, et principalement vendue commercialement, et (...) utilisant des dispositifs de chalut traînés ou remorqués le long des fonds marins ou de la colonne d'eau, et (...) utilisant des sennes coulissantes et des grandes palangres* »⁸⁷.

On le voit, chacun évalue la « pêche durable » à l'aune de ses propres critères. En pratique, les différentes approches ne tiennent souvent compte que d'une seule dimension de la durabilité (économique, écologique ou sociale). Or, une pratique plutôt vertueuse sur le plan écologique peut avoir des dommages sociaux collatéraux et une pratique rentable peut être désastreuse pour l'environnement. Pour tenir compte de la diversité des pratiques et des engins, des zones d'exercice ou des espèces ciblées, l'évaluation de la durabilité des activités de pêche revêt nécessairement un caractère multidimensionnel. Elle doit s'envisager à différentes échelles, et notamment flottille par flottille, tant les modèles économiques, les enjeux sociaux et les impacts environnementaux sont contrastés selon les cas.

Les performances des flottilles de pêche françaises opérant dans l'Atlantique Nord-Est sont étudiées dans le cadre du programme TransiPêche⁸⁸. Le premier volet du travail a consisté à évaluer « leurs performances environnementales et socio-économiques » au regard d'un ensemble d'indicateurs (Figure 15) :

- « *Les flottilles utilisant les arts dormants (lignes, filets, casiers) ont globalement un bon bilan, environnemental, économique et social. En leur sein, les côtiers ont la meilleure performance en matière de création d'emplois et de valeur ajoutée, mais sont responsables de l'essentiel des captures d'espèces sensibles, notamment de mammifères marins par les fileyeurs et d'oiseaux par les palangriers.*
- *Les chaluts de fond hauturiers et industriels (12-24m et > 24 m) ont une empreinte environnementale forte, notamment en matière de captures de juvéniles (54% du total, pour 33% des captures), d'abrasion des fonds marins (67%) et d'émission de CO2 (55%). Pour 1000 tonnes de poissons produits par la nature, ils génèrent de l'ordre de 3 fois moins d'emplois et 3 fois moins de valeur ajoutée que les navires côtiers aux arts dormants.*
- *Les chaluts de fond côtiers (< 12m) ont une empreinte environnementale rapportée à la tonne débarquée encore plus élevée. Mais leur performance économique et sociale est bien meilleure, équivalente à celle des arts dormants.*

⁸⁶ Site de l'Ifremer : [Quels types de pêche pratiquent-ils ?](#) Modifié le 12/01/2011.

⁸⁷ UICN, [Motion 066 - Orientations pour identifier la pêche industrielle incompatible avec les aires protégées](#), adoptées lors du Congrès mondial de la nature de l'UICN en septembre 2021.

⁸⁸ Quemper F., Levrel H., le bras Q., Mouillard R., Gascuel D. *op. cit.*

- *Les chaluts pélagiques, essentiellement hauturiers et industriels, ont un bon bilan environnemental, mais des performances économiques et sociales désastreuses. Ils génèrent 10 fois d'emplois et de valeur ajoutée que les côtiers aux arts dormants.*
- *Enfin, les dragueurs polyvalents ont une empreinte environnementale globalement faible et des performances économiques et sociales relativement fortes ».*

Figure 15. Définition des empreintes et indicateurs socioéconomiques utilisés dans le cadre du programme TransiPêche pour évaluer la performance économique, social et environnementale de chaque flottille

Type d'indicateur	Nom de l'indicateur	Unité	Signification
Empreintes environnementales	Empreinte surexploitation	Tonne	Nombre de tonnes débarquées par la flottille, provenant de stocks surexploités
	Empreinte juvénile	Tonne	Quantité de juvéniles débarqués par la flottille
	Empreinte abrasion	Km ²	Surface de fonds marins abrasés par la flottille
	Empreinte espèces sensibles	% de l'empreinte totale	Nombre d'individus d'espèces sensibles (mammifères et oiseaux marins) que la flottille risque de capturer
	Empreinte carbone	Tonnes eq. CO ₂	Quantité d'équivalent CO ₂ émise dans l'atmosphère par consommation de carburant (amont + combustion)
Performance socio-économique	Emploi	ETP	Nombre d'emplois en équivalents temps plein
	Coût salarial	Euros	Coût salarial moyen des employés
	Valeur ajoutée		Valeur ajoutée
	Excédent brut d'exploitation (EBE)		Bénéfice brut de l'exploitation
	Subventions publiques		Total des subventions d'exploitation et détaxe du gasoil (TIPCE)

Source : Quemper et al., 2024 – Programme TransiPêche

A terme, de telles évaluations pourraient servir à moduler la réglementation en fonction des performances des flottilles (le rapport suggère par exemple une modulation de l'allocation des quotas de pêche en fonction des « performances » de chaque flottille).

- **L'absence d'un référentiel de suivi et d'évaluation partagé**

De nombreux efforts en faveur de la durabilité ont déjà été engagés, et continuent de l'être sans qu'on dispose de moyens partagés pour les connaître et les évaluer. S'engager sur cette voie nécessite en effet de s'accorder sur les changements requis, le calendrier dans lequel on les met en œuvre et de se donner les moyens d'évaluer les avancées et les freins. Comme le CESER l'a montré sur différents sujets⁸⁹, construire un référentiel de la durabilité est toutefois un exercice complexe, qui pose plusieurs défis méthodologiques : quels sont les indicateurs et

⁸⁹ CESER de Bretagne (2015), [Pour des activités industrielles créatrices d'emploi durable en Bretagne](#) ; CESER de Bretagne (2023), [Bien-être et bien-vivre ensemble, partout en Bretagne](#).

les cibles de la pêche durable ? Comment les définit-on ? Qui doit être le garant de cette durabilité ? A quelle échelle ?

L'une des pistes étudiées est la création de labels, dont l'idée est de promouvoir des produits répondant à un cahier des charges précis. Il en existe différents types pour les produits de la mer, reposant sur l'origine géographique ou la qualité des produits (aqualabel ou label rouge, AOP, IPG...). Au moins trois d'entre eux visent à certifier des pêcheries, des entreprises ou des produits qui se réclament de la « pêche durable » :

- créé par l'organisation internationale *Marine Stewardship Council* (MSC), le **label MSC Pêche durable** repose sur une trentaine d'indicateurs⁹⁰. Depuis la première pêche française certifiée en 2010, quatorze ont obtenu le label, parmi lesquelles figurent, pour la Bretagne, la pêche de thon listao en Océan indien (CFTO), la pêche de lieu noir de Mer du Nord et d'Arctique Nord-Est (SCAPECHE), la pêche de cabillaud et d'églefin d'Arctique Nord-Est (Compagnie des pêches de Saint-Malo), la pêche de coquilles Saint-Jacques à la drague en baie de Saint-Brieuc et la pêche de thon Orthongel dans l'Atlantique.
- impulsé dès la fin des années 2000, l'**écolabel public « Pêche Durable »** couvre tous les produits de la pêche maritime destinés à l'alimentation humaine, à l'exception des algues et produits de l'aquaculture. Les pêcheries doivent respecter quatre exigences portant sur l'écosystème (absence d'impact significatif sur l'écosystème), l'environnement (utilisation d'énergie fossile, gestion des déchets et prévention des pollutions), le social (conditions de vie et de travail à bord) et la qualité (fraîcheur). Mis en place officiellement en 2017, ce label est détenu par deux pêcheries de thon rouge de l'Atlantique, une halle à marée et sept entreprises de mareyage ;
- lancé en 2023 par l'association qui fédère la filière pêche et aquaculture en Bretagne, le **label Breizhmer** vise à « valoriser l'engagement des entreprises dans les actions de développement durable et/ou dans les transitions »⁹¹. Le référentiel Pêche/criée/mareyage repose sur des critères d'origine, de traçabilité et de qualité des produits (dont certains doivent être obligatoirement remplis) et sur des critères facultatifs relatifs aux aspects territoriaux, sociaux et environnementaux⁹².

Plusieurs limites sont toutefois associées aux labels : multiplicité des dispositifs entraînant un phénomène de concurrence entre eux, difficultés d'appropriation par les professionnels comme le grand public, suspicion de « *greenwashing* », inertie des changements face à l'urgence environnementale... Toutes ces critiques sont au cœur des discussions engagées depuis quelques années sur le label MSC, à la suite de la publication d'une étude de l'ONG Bloom dénonçant plusieurs « impostures »⁹³ : certification de méthodes de pêche parmi les plus impactantes, surreprésentation des grandes pêcheries industrielles au détriment de la petite pêche côtière, certification de pêcheries thonières utilisant des dispositifs de concentration du poisson, certification de pêcheries en eaux profondes... L'association dénonce aussi la stratégie de communication du label, centrée sur la petite pêche côtière,

⁹⁰ MSC. [Référentiel Pêcheries du MSC v3.0](#), 26 octobre 2022. Voir le détail des indicateurs en annexe 2. La liste des pêcheries françaises certifiées est disponible sur [le site du MSC](#).

⁹¹ Breizhmer, [Plan stratégique pour une filière halieutique durable en Bretagne](#), 2022.

⁹² Breizhmer, [Référentiel Pêche/criée/mareyage](#), mars 2024. Le détail des critères figure en annexe 3.

⁹³ Bloom, [L'imposture du label MSC : révélations sur la réalité du plus grand label de pêche](#), mai 2020.

alors que celle-ci est minoritaire dans les unités certifiées. En réponse, le MSC regrette une « *vision binaire et simpliste* », considérant « *qu'on ne peut pas déterminer la durabilité environnementale d'une pêcherie simplement en fonction de la taille du bateau ou du type d'engin utilisé* »⁹⁴.

On le voit, les controverses autour de la pêche durable et l'absence d'une définition partagée sont contreproductives pour les labels eux-mêmes. Pour toutes ces raisons, le CESER considère que les débats sur la pêche durable arrivent à un moment de bascule. Toutes ces controverses, qui nuisent à la lisibilité et la compréhension de problématiques complexes, doivent être dépassées.

1.2. Un enjeu collectif : parvenir à une définition partagée de la pêche durable en Bretagne... et plus largement

Dans un monde en plein bouleversement, où l'avenir de la pêche embarquée est tiraillé entre le besoin de visibilité exprimé par la filière et des attentes sociétales nouvelles relayées par certains acteurs⁹⁵, le CESER estime urgent de se réinterroger collectivement sur la notion de « pêche durable » et de l'inscrire dans un cadre contemporain partagé.

La durabilité est une construction sociale, qui revêt à la fois un caractère scientifique (maintien de la fonctionnalité des écosystèmes dans un contexte de changement global) et un caractère politique (seuils de soutenabilité économique et sociale). Elle n'est pas figée dans le temps : ce qui nous apparaît durable aujourd'hui pourrait ne plus l'être demain, nous le comprenons chaque jour davantage. Elle doit s'appréhender comme un processus continu d'améliorations collectives, dans toutes les dimensions économiques, sociales, environnementales et territoriales.

Compte tenu de la complexité des enjeux, une approche systémique apparaît comme l'unique moyen de concilier les différentes dimensions de la durabilité des activités de pêche. La responsabilité de définir ce que recouvre et implique la pêche durable ne peut donc reposer sur une seule partie prenante, mais sur la société dans son ensemble. Penser l'avenir de la pêche embarquée en Bretagne exige en effet de dépasser différents clivages et de construire une compréhension partagée de la pêche durable et de sa mise en œuvre. Une fois ce cap tracé, les leviers pourront être identifiés aux différentes échelles (internationale, européenne, et notamment régionale...), et les modalités d'accompagnement définies.

Pour le CESER, une telle approche doit nécessairement reposer sur un débat ouvert, éclairé et apaisé sur ce que doit être la pêche durable en Bretagne, qui permettra de dépasser collectivement les controverses et d'engager des transitions complexes, mais nécessaires. Il souhaite poser les premiers jalons de ce débat essentiel et a donc choisi de se concentrer sur

⁹⁴ Mouterde P. (2020, 6 mai). « [Derrière le label MSC, qui garantit des pratiques durables, peu de pêche artisanale](#) », *Le Monde*.

⁹⁵ En septembre 2024, un groupe de recherche coordonné par l'association Bloom a publié « [11 règles d'or pour une pêche véritablement sociale et écologique](#) », afin de « *repenser la durabilité des pêcheries marines dans un monde en plein dérèglement* ».

quelques-unes des controverses qui, au regard du profil de notre région et de ses singularités, doivent être traitées prioritairement.

2. Une controverse relative à l'adaptation de la pêche embarquée au changement climatique

Depuis des décennies, les groupes d'experts intergouvernementaux sur l'évolution du climat (GIEC) et sur la biodiversité (IPBES) multiplient les alertes sur les conséquences du changement climatique et l'érosion alarmante de la biodiversité. Cette réalité est source d'inquiétudes pour les scientifiques et la société civile en général, et bouleverse les pratiques et habitudes des professionnels de la pêche (Figure 16).

Figure 16. Exemples de titres de presse

LA PÊCHE MIRACULEUSE DU POULPE, UN FILON EN OR POUR LES PROFESSIONNELS DE LA MER, MAIS JUSQU'À QUAND?

Ouest-France - 21/08/2023

La canicule marine bouleverse poissons et pêche

Menacées par le réchauffement climatique, les sardines sont de plus en plus petites

Canicules : les poissons pas si perturbés

Sources : BFM TV du 26/08/23, Ouest-France du 21/08/23, Ouest-France du 23/11/23, Europe1 du 06/02/20

Surtout, elle remet en question la manière dont nous appréhendons le triptyque changement climatique-biodiversité-exploitation et plaide pour une prise en compte plus systémique des pressions subies par les écosystèmes marins dans la gestion des ressources halieutiques. Alors que six (bientôt sept) des neuf limites planétaires définies par le *Stockholm Resilience Centre*⁹⁶ sont soumises à un risque élevé ou croissant de dépassement, la gestion de ces ressources ne peut plus être décorrélée de l'état global de la planète.

2.1. La nécessité d'une approche systémique des pressions subies par les écosystèmes marins

Si la pêche reste le premier facteur de pression sur la biodiversité marine au niveau mondial⁹⁷, d'autres sources de pressions s'y ajoutent (pollutions diverses...).

⁹⁶ SDES, [La France face aux neuf limites planétaires](#), octobre 2023 : définies en 2009 et servant de références au niveau international, les limites planétaires sont le changement climatique, l'érosion de la biodiversité, la perturbation des cycles biogéochimiques de l'azote et du phosphore, le changement d'usage des sols, l'acidification des océans, l'utilisation de l'eau douce, l'appauvrissement de l'ozone stratosphérique, l'augmentation des aérosols dans l'atmosphère et l'introduction d'entités nouvelles dans la biosphère.

⁹⁷ IPBES, [Résumé à l'intention des décideurs du rapport sur l'évaluation mondiale de la biodiversité et des services écosystémiques de la Plateforme intergouvernementale scientifique et politique sur la biodiversité et les services écosystémiques](#), 2019.

Les pressions générées par l'exploitation des ressources marines se combinent en particulier aux effets du changement climatique, affectant d'ores et déjà le comportement, la biologie et la physiologie des espèces. Des évolutions inquiétantes sont observées : effondrement de certains stocks, évolution des caractéristiques de certaines espèces (ex : diminution du poids de l'anchois ou de la sardine), évolution des aires de répartition, changement de composition du plancton, etc. Nous ne sommes toutefois pas en mesure d'explicitier pleinement ces changements, encore moins de les anticiper, tant la dynamique du vivant est un sujet multifactoriel (changement des nutriments, présence de parasites, qualité du plancton, abondance de nourriture...). En effet, comme le CESER l'a souligné dans son étude sur le sujet, la biodiversité est un entrelacement d'éléments interdépendants et de systèmes complexes⁹⁸. Auditionné dans le cadre de cette étude, Bernard CHEVASSUS-AU-LOUIS, biologiste et Président de l'association Humanité et biodiversité, invite à considérer trois dimensions de la biodiversité : la diversité des espèces (ex : différentes espèces d'oiseaux), l'abondance au sein des espèces (ex : biomasse d'une espèce de poisson) et la temporalité (évolution historique).

Au-delà des conséquences propres à chaque espèce et qu'il faut continuer à documenter, un consensus scientifique tend à s'installer concernant le risque d'une instabilité de plus en plus extrême des écosystèmes marins. L'anticipation et la compréhension des conséquences de cette variabilité restent toutefois encore partielles car l'observation et la modélisation de tels changements sont complexes, et s'inscrivent dans le temps long. Il est aussi difficile d'anticiper les conséquences qu'auront ces évolutions à l'échelle locale.

Ces sources d'incertitudes justifient l'application d'un principe de précaution, afin d'éviter les atteintes irréversibles qui pourraient être causées par un effort de pêche trop important sur une biomasse fragilisée par le changement global. Fondée scientifiquement, cette prudence fait l'objet de controverses lorsqu'elle exige des adaptations, parfois rapides, des espèces ciblées et de leur quantité, des zones de pêche ou des engins autorisés.

Malgré les incertitudes, la situation climatique et écologique nous oblige et questionne la manière dont nous gérons les ressources halieutiques.

2.2. Une réalité révélatrice de controverses autour du RMD

Les questionnements sur la résilience des écosystèmes marins et, par effet rebond, sur la capacité d'adaptation de la pêche, sont légitimes, tant la réalité environnementale réinterroge les fondements « idéologiques » de la gestion des pêches.

Depuis 2013, le RMD constitue la clé de voûte de la gestion des ressources halieutiques au niveau européen : pilier de la PCP, il constitue un objectif à atteindre pour l'ensemble des espèces exploitées sous quotas au sein de l'UE. De ce point de vue, la pêche d'aujourd'hui est plus durable, sur le plan environnemental, que celle des années 90 puisque, nous l'avons vu plus haut, l'état des stocks s'est globalement amélioré, en tout cas dans la zone Atlantique Nord-Est.

⁹⁸ CESER de Bretagne (2020), [*Biodiversité et société en Bretagne : cultivons les interactions !*](#)

Ces progrès du point de vue de la surexploitation de certaines espèces doivent toutefois être mis en perspective avec les constats alarmants de ces dernières années concernant l'érosion de la biodiversité : au niveau mondial, selon l'IPBES, les populations d'animaux marins sont en baisse de 49 % entre 1970 et 2012, les deux tiers des milieux marins sont sévèrement altérés et la moitié des récifs coralliens ont disparu. Les chiffres nous invitent également à tirer un bilan contrasté au niveau régional : selon l'Observatoire de l'environnement en Bretagne, un quart des espèces évaluées sont menacées de disparition à court terme, dont 100 % des espèces de mammifères marins et 65 % des 17 espèces d'oiseaux marins nichant en Bretagne, pour différentes raisons : changements dans le milieu marin (dont la disponibilité des ressources alimentaires), quiétude des sites de nidification, captures accidentelles ou pollutions⁹⁹.

Dans ce contexte, la pertinence du RMD est de plus en plus questionnée : tiraillé entre impératifs écologiques (préservation de la fonctionnalité des écosystèmes) et contraintes économiques (visibilité des possibilités de pêche), cet outil est-il suffisant et adapté pour assurer le bon fonctionnement des écosystèmes et garantir la non-surexploitation de ressources dont la disponibilité évolue sous l'effet de nombreux autres facteurs, en particulier dans un contexte de changement global ?

De ce point de vue, le RMD présente en effet plusieurs limites :

- il est fondé sur une approche par stock (ou monospécifique), qui ne tient pas suffisamment compte des interactions au sein des écosystèmes et des effets cumulés des différentes pressions qu'ils subissent ;
- il admet un impact élevé sur les ressources, avec des abondances divisées par 2, 5 ou 3 (voire plus) par rapport à une situation sans pêche ;
- il est appliqué seulement aux espèces sous TAC et quotas (c'est-à-dire celles les plus intéressantes commercialement) et ne permet pas d'assurer un suivi fin des autres espèces, sans compter celles pour lesquelles les données restent insuffisantes ;
- il est appliqué avec un décalage temporel, qui s'explique par le fait que les modèles d'évaluation utilisent des données mises à jour sur une base annuelle : les données des débarquements réalisés en 2022 ont servi à formuler les recommandations scientifiques de 2023, qui ont elles-mêmes servi d'appui à la décision politique en 2024. Il en résulte une certaine inertie et un manque de souplesse du système : ce délai entre le constat scientifique (observation, évaluation des stocks, rédaction de recommandations) et la mise en œuvre (ou l'adaptation) des mesures de gestion peut être en décalage avec la vitesse des évolutions observées chez certaines espèces (ex : l'églefin).

Ces questionnements illustrent une contradiction plus largement entretenue au sein même de la législation de l'UE entre l'approche monospécifique fondée sur une logique productiviste (pilier de la PCP) et l'approche écosystémique revendiquée à la fois par la PCP et la directive-cadre *Stratégie pour le milieu marin*, qui fixe des objectifs de maintien ou de restauration de la fonctionnalité des écosystèmes marins. Appliquée à la gestion des pêches, elle impose de

⁹⁹ Observatoire de l'environnement en Bretagne, [Chiffres clés 2019 pour la biodiversité en Bretagne](#), novembre 2019.

« prendre en compte les paramètres plus globaux de l'environnement, et les impacts sur l'écosystème de l'exploitation de cette population »¹⁰⁰. Autrement dit, l'évaluation de l'état des ressources doit prendre une dimension écosystémique. Si un consensus se dégage pour intégrer davantage cette complexité dans la gestion des ressources halieutiques (c'est par exemple l'une des priorités de l'Ifremer), des difficultés persistent.

Recommandée depuis plusieurs années par les scientifiques, la mise en œuvre de l'approche écosystémique dans la gestion des ressources halieutiques s'avère plus que jamais essentielle, tant il est certain que les activités de pêche s'exerceront demain dans un contexte de changements majeurs, parfois rapides.

3. Les controverses autour de l'impact des engins et des techniques sur les écosystèmes

Comme toute activité humaine, la pêche est source de pressions sur les écosystèmes. Celles-ci se traduisent en particulier par :

- la dégradation des stocks exploités et les atteintes plus larges au fonctionnement des écosystèmes marins (prises accessoires et captures accidentelles, modifications des réseaux trophiques...);
- l'altération des habitats, générée notamment par les engins de pêche. Dans une étude de 2012¹⁰¹, le CESER a montré l'exceptionnelle variété et l'importance fonctionnelle des habitats, en particulier ceux des zones côtières qui bordent la Bretagne. Chaque type d'habitat joue un rôle dans le fonctionnement de l'écosystème, ce rôle pouvant être l'alimentation, le repos, la reproduction ou la croissance des espèces qui y vivent ou y passent une partie de leur cycle de vie (frayères, nurseries de poissons, reposoirs de marée haute pour les oiseaux de rivage, etc.). Leur altération a des impacts importants sur la biodiversité et le fonctionnement des écosystèmes, et peut affecter durablement les services qu'ils rendent ;
- les pollutions diverses : pollutions marines (déchets issus de la pêche), pollutions sonores, pollutions atmosphériques (émissions de gaz à effet de serre générées pour la propulsion et la traction de l'engin)... ;
- les atteintes possibles aux capacités de séquestration de carbone des écosystèmes marins sont également débattues entre scientifiques, qui tendent à s'accorder sur le fait que c'est un sujet à explorer, pour mieux comprendre et anticiper l'évolution potentielle des puits de carbone.

La nécessaire réduction des différentes sources de pression fait globalement consensus mais certaines interactions entre engins et habitats font l'objet d'une attention particulière de la communauté scientifique ces dernières années, relayée par la société civile.

¹⁰⁰ Ifremer, [Rechercher des pistes d'amélioration pour une pêche plus durable](#). 23 mai 2022.

¹⁰¹ CESER de Bretagne (2011), [Milieux côtiers, ressources marines et société](#)

3.1. Un consensus autour de la nécessaire réduction des impacts des engins et techniques de pêche

D'un point de vue scientifique, aucun engin de pêche n'est exempt d'impacts, que ce soit sur les habitats ou sur certains pans de la biodiversité : le chalut pélagique n'a par exemple pas d'impact sur le fond mais joue un rôle important dans les captures accidentelles de mammifères (cette pratique est donc strictement encadrée, et même interdite aux plus gros navires dans les eaux territoriales qui bordent la Bretagne¹⁰²), la palangre joue un rôle dans la capture accidentelle des oiseaux, la bolinche peut avoir des impacts sur les petits fonds...

La réduction de ces impacts fait consensus et a été largement engagée ces dernières années, par différents moyens (mise en œuvre du RMD et de l'obligation de débarquement, sélectivité des engins...). Selon les enjeux en matière de protection des écosystèmes et d'adaptation des pratiques, deux approches sont mises en œuvre :

- une approche fondée sur le principe de précaution, conduisant à l'interdiction totale ou partielle de certaines zones ou techniques au nom de la préservation de la biodiversité actuelle et future. Ce levier réglementaire est régulièrement actionné : fermeture partielle de la pêche dans le golfe de Gascogne durant un mois pour lutter contre les captures accidentelles de mammifères¹⁰³, interdiction de la pratique du chalut de fond dans certaines zones... Les controverses dans la mise en œuvre de cette approche portent généralement sur la proportionnalité des mesures mises en œuvre face à l'objectif de l'interdiction ;
- une approche fondée sur l'adaptation progressive des techniques pour limiter les impacts sans nuire à l'exploitation. Ce levier technologique est privilégié par les professionnels, il conduit à développer des pratiques moins impactantes ou plus sélectives (capteurs intelligents, visualisation 3D des habitats, modification des panneaux de chalut, augmentation du maillage, utilisation de biomatériaux, répulsifs acoustiques...). Les controverses dans la mise en œuvre de cette approche sont liées à la lenteur des changements de pratique et à la difficulté de déployer ces innovations, qui requièrent des investissements importants.

Souvent opposées, ces deux approches sont en fait complémentaires mais leur combinaison dans le temps et l'espace passe nécessairement par un dialogue entre les différents acteurs. C'est bien souvent sur les modalités et l'intensité d'évolution des pratiques que s'expriment les désaccords, ceux-ci pouvant se nourrir d'une connaissance insuffisante des activités et de leurs impacts. Les controverses se nourrissent aussi de facteurs culturels (on peut prendre l'exemple des vives réactions que suscitent dans l'opinion la pêche des cétacés ou les captures

¹⁰² Plus précisément, les navires de jauge brute égale ou supérieure à 50 tonneaux, ou de puissance motrice égale ou supérieure à 450 CV.

¹⁰³ Arrêté du 24 octobre 2023 établissant des mesures spatio-temporelles visant la réduction des captures accidentelles de petits cétacés dans le golfe de Gascogne pour les années 2024, 2025 et 2026 : son adoption fait suite à une décision du Conseil d'Etat sommant le gouvernement de prendre des mesures face au risque d'extinction (régionalement) des dauphins et marsouins. L'arrêté est contesté par les associations environnementales, qui jugent la période de fermeture insuffisante et les dérogations trop nombreuses.

accidentelles de mammifères marins), car la relation à l'animal évolue dans la société. Des chercheurs ont aussi montré que la capacité de l'homme à avoir de l'empathie et de la compassion pour d'autres êtres vivants varie selon les espèces : « *plus un organisme est évolutivement éloigné de nous, moins nous nous reconnaissons en lui et moins nous nous émouvons de son sort* »¹⁰⁴.

Dans les parties suivantes, nous nous concentrerons sur les controverses relatives à l'altération physique et biologique des fonds marins par certains engins ou dans certaines zones dont la sensibilité est avérée.

3.2. L'altération des fonds marins par les engins de pêche

Comme l'extraction de matériaux, les activités aquacoles, l'installation de machines de production d'énergie ou les aménagements côtiers et portuaires, certains engins de pêche entrent en interaction directe avec les fonds sous-marins et sont sources de perturbations. Celles-ci se traduisent par une altération non seulement de ces fonds (c'est-à-dire une atteinte à leur structure, depuis les profondeurs jusqu'à l'estran), mais aussi par la destruction d'une partie des organismes qui y vivent (ex : certains invertébrés qui jouent un rôle essentiel dans le recyclage de la matière morte), pouvant entraîner une altération des réseaux trophiques et une baisse de la productivité biologique du milieu.

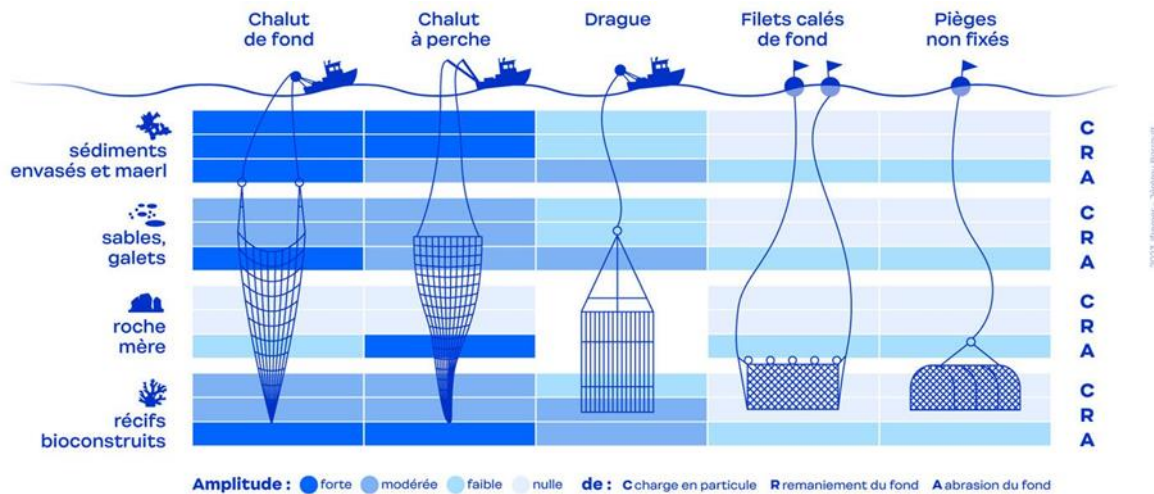
Ces perturbations varient selon les pratiques, techniques et engins utilisés, et selon la nature des écosystèmes (Figure 17)¹⁰⁵. Par exemple, les fonds meubles (ex : fonds sableux) sont considérés plus résistants aux arts traînants que les bancs de maërl ou les herbiers de zostères, connus pour être particulièrement sensibles. Ces impacts sont également à mettre en relation avec le nombre de navires, leur emprise spatiale, la fréquence et la durée de leurs passages. L'analyse des interactions engins-habitats est donc d'une grande complexité et suppose une connaissance approfondie des écosystèmes marins et l'objectivation des pressions qu'exercent sur eux les engins de pêche.

Ces dernières années, l'amélioration des connaissances sur ce sujet, et leur diffusion dans la sphère publique, a entraîné une prise de conscience plus large des risques pesant sur les écosystèmes. Elle génère de multiples attentes (sociétales, professionnelles, économiques...) et réinterroge certaines pratiques de pêche, en particulier en Bretagne. Nous avons choisi de nous concentrer sur trois sujets, en raison de l'importance des flottilles concernées et du nombre d'emplois qui en dépendent : les interactions drague-habitats, les interactions chalut de fond-habitats et les interactions pêche-habitats dans les aires marines protégées.

¹⁰⁴ MNHN, [Publication de la première « carte affective » du monde vivant](#), 20 décembre 2019.

¹⁰⁵ Ifremer, [Comment la science évalue-t-elle les impacts de la pêche sur les fonds marins ?](#) 9 février 2023.

Figure 17. Matrice simplifiée engins-pressions : amplitude des pressions physiques des engins selon le substrat des fonds marins



L'évaluation de la pression moyenne exercée sur les fonds, présentée dans cette matrice simplifiée, est valable à un instant « t » et indépendamment de la largeur de de l'engin ; elle ne tient pas compte ni de l'intensité de pêche (fréquence de passage ou d'utilisation à un endroit donné) ni de la surface balayée pendant la période de pêche.

Source : Ifremer 2023 - J. Barrault

3.2.1 Les interactions drague-habitats

Les métiers de la drague regroupent différentes pratiques, majoritairement tournées vers la récolte des coquillages. Le CRPMEM Bretagne gère une trentaine de licences de pêche à la drague, attribuées à des navires ciblant principalement les coquilles Saint-Jacques et autres mollusques bivalves (praires, palourdes, vernis, moules, coques et pétoncles...), plus rarement les oursins¹⁰⁶. Selon l'Ifremer, 194 unités pratiquent la drague soit 16 % de la flotte¹⁰⁷.

Constituée d'un panier fixé sur une armature de largeur variable¹⁰⁸, dont la partie inférieure est munie d'une lame ou de dents qui raclent le sédiment, la drague a des impacts avérés sur les fonds marins, sur une dizaine de centimètres environ¹⁰⁹. Certains pays ont d'ailleurs interdit son utilisation pour la pêche à la coquille Saint-Jacques (ex : Norvège).

D'une certaine manière, cette pratique se rapproche de l'agriculture : exercée sur des « champs cultivés » en mer (plusieurs gisements de coquilles font régulièrement l'objet de semis de naissains), l'activité est source de transformations profondes sur les milieux et génère des écosystèmes différents, souvent plus productifs que les écosystèmes d'origine. Ces

¹⁰⁶ AGLIA/CRPMEM Bretagne, [Atlas géographique de la réglementation des pêches professionnelles – Région Bretagne](#), mars 2024.

¹⁰⁷ Ifremer, [Chiffres clés de la flotte régionale 2021](#), octobre 2022.

¹⁰⁸ Cette largeur maximale varie de moins d'un mètre sur certaines pêcheries (ex : palourdes dans le Golfe du Morbihan) à près de 9 m pour d'autres (ex : gisement de coquilles Saint-Jacques de Saint-Malo). Pour en savoir plus, voir le site du CRPMEM Bretagne, onglet [Réglementations](#).

¹⁰⁹ Site de l'Ifremer : [Les dragues](#), mise à jour le 12 janvier 2011.

systèmes ont toutefois aussi leur fragilité, principalement liée à leur caractère monospécifique (ils sont plus sensibles aux perturbations) : dans sa thèse¹¹⁰, Lucas BOSSEBOEUF revient par exemple sur le déclin de l'huître plate en rade de Brest, à partir des années 60.

Pour ces raisons, ces pêcheries ont été largement encadrées, le plus souvent à l'issue d'un travail conduit localement et au cas par cas entre professionnels et scientifiques (ex : projet DECIDER, dont l'objet était de mieux comprendre les interactions entre drague et maërl), afin d'adapter les pratiques :

- par des mesures spatio-temporelles limitant l'activité à certaines périodes ou zones. La plupart des pêcheries sont ainsi fermées durant l'été et la drague est interdite dans certaines zones sensibles, telles que les bancs de maërl (par exemple dans la zone Natura 2000 Côte de Granit Rose mais elle continue d'être utilisée en rade de Brest) ;
- par des mesures techniques encadrant la largeur maximale de la drague, le nombre de dents ou l'espacement maximal entre celles-ci...

Prenons l'exemple de la pêche de coquilles Saint-Jacques à la drague dans les Côtes d'Armor : au-delà des mesures européennes et nationales¹¹¹, des mesures régionales ont été mises en place dès les années 1970 pour chaque gisement, en particulier celui des Côtes d'Armor (Figure 18)¹¹² :

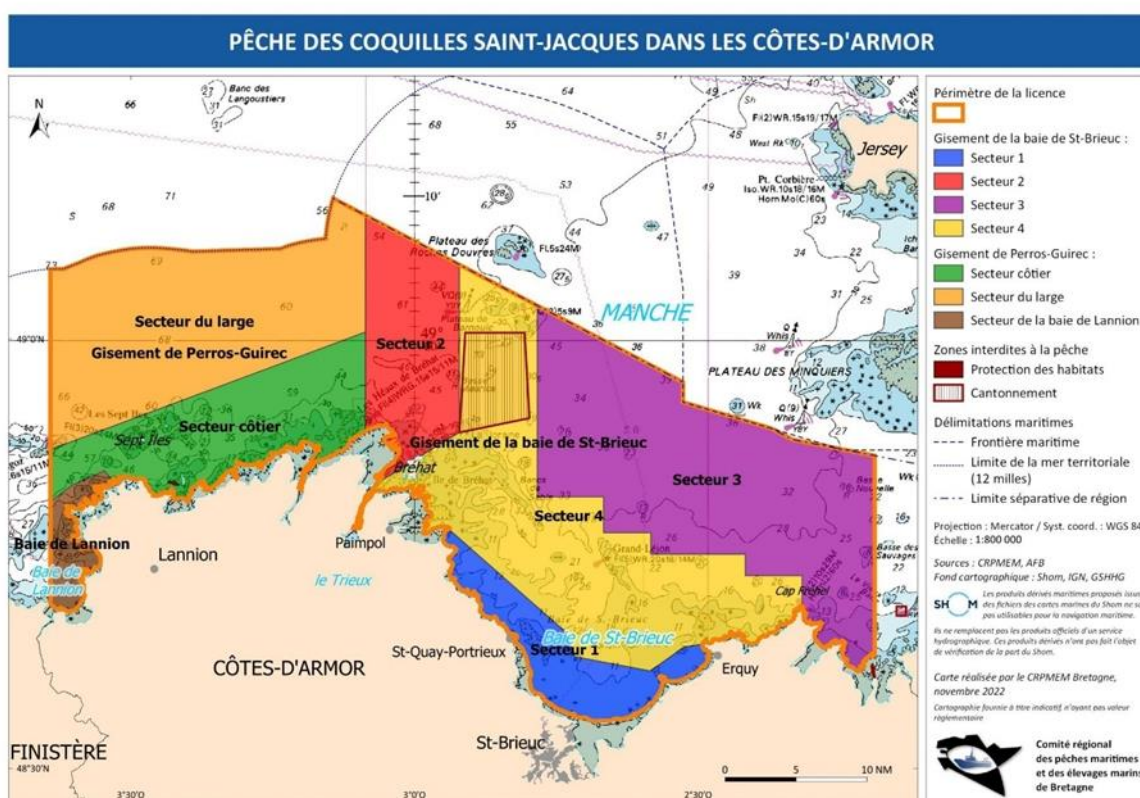
- l'effort de pêche y est limité par l'établissement d'un contingent de 238 licences ;
- la pêche n'y est autorisée qu'aux navires de moins de 13 m et d'une puissance motrice inférieure à 250 KW ;
- le nombre et les caractéristiques des dragues font l'objet de mesures spécifiques ;
- les jours et temps de pêche sont limités (deux sorties de 45 minutes par semaine) et une fermeture saisonnière est prévue entre mai et octobre.

¹¹⁰ Lautredou L. (2024, 1^{er} décembre). « [La rade de Brest est un laboratoire de l'effondrement des espèces](#) », *Le Marin*.

¹¹¹ Au niveau européen : encadrement de l'effort de pêche (limitation de KW/jours), pourcentage limité de captures accessoires (5 %) et taille minimale de capture (10 cm). Pour les pêcheries françaises, s'y ajoutent les mesures fixées par le CNPMMEM : la nécessité d'obtenir une licence, le respect de certaines normes techniques pour la drague, une fermeture saisonnière (mi-mai à fin septembre) et des tailles minimales de capture plus strictes (ex : 10,5 cm en rade de Brest et dans les pertuis charentais).

¹¹² Site du CRPMMEM Bretagne : <https://www.bretagne-peches.org/reglementation/licence-coquille-saint-jacques-cotes-darmor/>

Figure 18. Encadrement de la pêche à la coquille Saint-Jacques dans les Côtes d'Armor



Source : CRPMEM Bretagne, 2024.

Grâce aux efforts effectués en matière de gestion, cette pêcherie se porte bien aujourd’hui. La capacité de renouvellement très aléatoire de l’espèce explique toutefois que l’on continue à assurer un suivi scientifique exigeant et constant : chaque année depuis les années 1960, la population fait l’objet d’une campagne d’évaluation de l’Ifremer. Les résultats de la campagne 2023 confirment la nette amélioration du stock constatée depuis une dizaine d’années : « *la biomasse totale tous âges confondus dépasse cette année 92 000 t, en augmentation de 5 % par rapport à 2022, ce qui marque cette année un nouveau record sur les derniers 62 ans* »¹¹³.

3.2.2 Les interactions chalut de fond-habitats

La famille des métiers du chalut regroupe différentes pratiques de pêche utilisant des engins tractés sur le fond ou dans la colonne d’eau, par un ou deux navires (chalutage en bœuf) : le chalut de fond et le chalut pélagique, mais aussi le chalut à perche et le chalut électrique (tous deux interdits dans les eaux territoriales au large de la Bretagne).

Plusieurs types de licences sont administrés par le CRPMEM Bretagne pour la pêche au chalut de fond, dans le secteur de Paimpol ou en mer d’Iroise par exemple. La pratique du chalut de

¹¹³ Ifremer, [Coquilles Saint-Jacques : une abondance toujours forte en baie de Seine et une année record en baie de Saint-Brieuc](#), Communiqué de presse du 3 octobre 2023.

fond est néanmoins encadrée, et la pratique en bœuf interdite dans les eaux territoriales qui bordent la Bretagne (Figure 19)¹¹⁴.

Les chalutiers de fond contribuent de manière importante aux débarquements et à la diversité des apports. Au sein de l'OP Pêcheurs de Bretagne (qui représente un tiers des approvisionnements français en volume et près de la moitié en valeur), 195 navires pratiquent le chalut de fond (dont un tiers de moins de 12 m, 60 % entre 12 et 25 m, et 5 unités de plus de 25 m). Ils représentent 48 % des apports en valeurs et 42 % des volumes pêchés par les adhérents (32 137 t et 141 M€ en 2023)¹¹⁵.

Figure 19. Encadrement de la pêche au chalut de fond en Bretagne



Source : Atlas cartographique, CRPMEM Bretagne, 2022.

Ces dernières années, la qualification et la quantification des impacts des différents chaluts se sont développées. En lien avec la publication de travaux sur le sujet¹¹⁶, et leur forte diffusion dans l'espace médiatique, les débats se sont progressivement cristallisés sur le chalut de fond, en raison de ses impacts sur les écosystèmes et de son empreinte carbone. Globalement, il apparaît en effet comme l'engin le plus impactant sur les fonds marins, en raison des impacts

¹¹⁴ AGLIA/CRPMEM Bretagne, [Atlas géographique de la réglementation des pêches professionnelles – Région Bretagne](#), mars 2024.

¹¹⁵ Pêcheurs de Bretagne, *Panorama de la pêche*, juin 2024.

¹¹⁶ On peut citer par exemple les cartes de sensibilité des habitats marins au chalut réalisées dans le cadre du projet européen BENTHIS, ou les résultats du programme Transipêche, cité plus haut.

directs causés par les effets physiques immédiats de l'engin sur les espèces et habitats (arrachement, écrasement ou enfouissement des espèces, remaniements et remises en suspension des sédiments, altération de la morphologie des fonds, manque de sélectivité...) et des impacts indirects générés par une modification durable des habitats et des espèces¹¹⁷.

Aujourd'hui, l'hypothèse d'une « déchalutisation » est clairement posée par certains acteurs. Certains considèrent même que ce mouvement est d'ores et déjà engagé, compte tenu des conditions actuelles d'exploitation des chalutiers de fond. Les questions sous-tendues sont néanmoins nombreuses, particulièrement en Bretagne : s'agit-il d'interdire totalement le chalut de fond, ou seulement dans certaines zones (le cas échéant, lesquelles) ? Selon quelles modalités et dans quel calendrier ? Avec quelles conséquences potentielles ? Avec quel accompagnement ? Une transition de cette ampleur doit nécessairement être organisée avec les différentes parties prenantes, et dans un pas de temps raisonnable et suffisant pour tenir compte des différents enjeux économiques, sociaux et environnementaux.

A court terme, un sujet prioritaire doit cependant être traité, tant il a pris de l'ampleur dans le contexte d'un mouvement croissant de protection des écosystèmes marins. Il s'agit de l'interdiction du chalut de fond dans les aires marines protégées (AMP), actuellement discutée à plusieurs niveaux. Ainsi, en février 2023, la Commission européenne a invité les Etats membres à l'envisager d'ici à 2030. Cette proposition n'a pas valeur contraignante et a été désavouée par le Parlement européen mais certains Etats s'y engagent, par exemple la Grèce. Une telle mesure est également en discussion dans certaines zones de la Méditerranée. Plus proche des côtes bretonnes, des élus locaux, des pêcheurs et des associations réclament l'établissement d'une « ceinture bleue » autour de Houat et Hoëdic, au sein de laquelle la pratique du chalut de fond et de la drague serait interdite. Le débat est néanmoins compliqué à animer, en raison des controverses s'exprimant autour des AMP.

3.2.3 Les interactions pêche-habitat dans les AMP

Les AMP sont des espaces délimités en mer, faisant l'objet de mesures de gestion et de protection spécifiques. Leurs bénéfices sont avérés¹¹⁸, du point de vue non seulement de la conservation de la biodiversité (parce qu'elles permettent la création de réservoirs avec effet de débordement)¹¹⁹, mais aussi de la séquestration du carbone ou de l'économie locale.

En droit français, cette appellation regroupe une diversité de statuts (parc naturel marin, zones Natura 2000...). La France a atteint, et même dépassé, son objectif de protéger 30 % des eaux maritimes d'ici 2030 : en 2021, les aires marines couvraient, tous statuts confondus, 34,9 % des océans, mers et littoraux de la ZEE française, à raison de 50,4 % pour la métropole et de 34,3 % pour les outre-mer¹²⁰. La façade NAMO compte 143 AMP (Figure 20) : 48 % de ses

¹¹⁷ Vaz S., Laffargue P. (2021, 15 décembre). « [Pêche : ce que la science nous dit de l'impact du chalutage sur les fonds marins](#) », *The Conversation*.

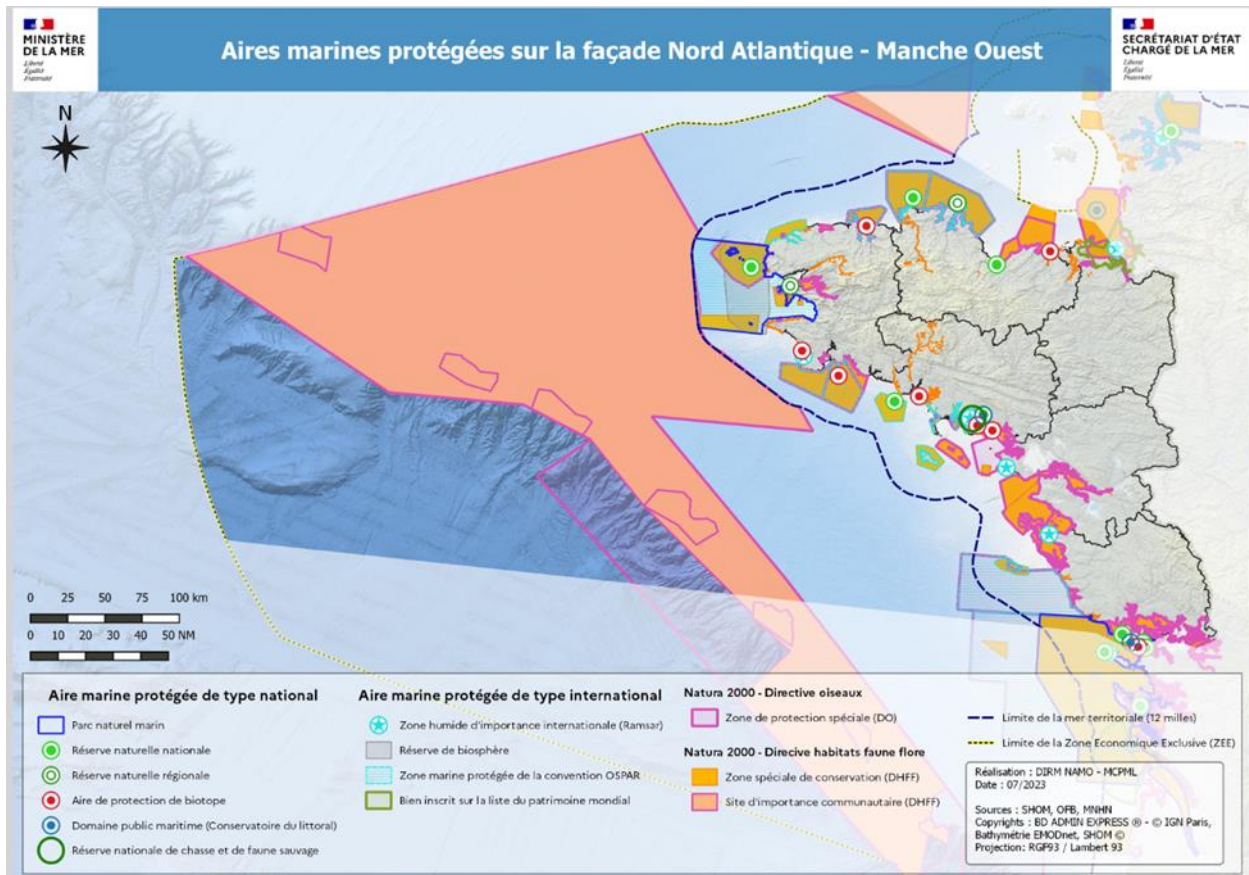
¹¹⁸ Audition de Joachim CLAUDET, CNRS, le 20 juin 2024.

¹¹⁹ L'effet de débordement (ou *spill over*) recherché avec les AMP consiste à créer des zones de non-pêche dans lesquelles les poissons vont grossir et se reproduire plus facilement, jusqu'à ce que la biomasse puisse déborder sur les zones adjacentes.

¹²⁰ Comité français de l'UICN, [Tableau de bord des aires protégées françaises](#), 2021.

eaux sont couvertes et le Parc naturel marin d'Iroise (PNMI) s'étend à lui seul sur une superficie de 3 500 km².

Figure 20. Les aires marines protégées sur la façade Nord Atlantique-Manche Ouest



Source : DIRM NAMO, 2023

Ces dernières années, alors que les alertes des scientifiques se répètent concernant l'érosion de la biodiversité, plusieurs critiques ont été émises à l'égard de ces dispositifs. Les stratégies de protection ont été précisées en conséquence¹²¹ mais leur mise en œuvre est au cœur de controverses importantes : les professionnels craignent une protection trop forte et appliquées sur de trop grandes surfaces, tandis que les ONG critiquent le trop faible niveau de protection des AMP.

Ces controverses se nourrissent du statut plutôt flou des AMP (*a minima* de certaines d'entre elles), qui repose sur plusieurs illusions que les auteurs Jean-Eudes BEURET et Anne CADORET ont documenté dans leurs travaux¹²² :

- « l'illusion statutaire », qui laisse penser que le statut d'AMP lui-même suffit à assurer la protection ;

¹²¹ [Stratégie de l'UE en faveur de la biodiversité à l'horizon 2030.](#)

¹²² Audition de Jean-Eudes BEURET, Institut Agro, le 20 juin 2024. Pour aller plus loin : BEURET J-E. et CADORET A. *Les Aires marines protégées, vaines promesses et vrais enjeux. Acceptations, conflits, ruptures*, Presses universitaires de Rennes, 2024.

- « l'illusion surfacique », lorsque le périmètre d'une AMP est considéré de manière uniforme, sans tenir compte du régime réel de protection appliqué dans ses différentes zones ;
- « l'illusion normative », consistant à considérer que seule la réglementation peut être efficace dans les AMP ;
- « l'illusion centralisatrice », consistant à dire qu'une AMP nécessite une autorité de gestion spécifique, qui vient s'ajouter à un paysage institutionnel déjà complexe.

- **Une controverse sur les moyens d'assurer la protection dans les AMP**

Selon le CNRS, les bénéfices des AMP ne sont observés qu'à certaines conditions : « *les zones fortement et modérément protégées présentent une biomasse et une abondance d'espèces de poissons commerciaux plus élevées que celles faiblement réglementées dont la performance diffère peu ou pas des territoires non protégés. De plus, les zones modérément réglementées ne sont efficaces écologiquement qu'en présence d'une aire adjacente intégralement protégée. Selon les auteurs, des usages limités et bien réglementés dans les zones de protection partielle ainsi que la présence d'une aire adjacente intégralement protégée sont fondamentaux pour conférer des avantages écologiques à ces territoires* »¹²³.

La controverse porte sur la manière d'assurer cette protection. Pour certains acteurs, qui s'appuient sur les travaux de l'UICN, c'est le statut qui doit garantir le niveau de protection. Autrement dit, l'interdiction ou la réglementation des activités doit être prévue explicitement dans les statuts de l'AMP. D'autres experts estiment au contraire que la protection peut être assurée par d'autres voies que la réglementation¹²⁴ : si statutairement, la plupart des AMP françaises autorisent les activités humaines (dont la pêche), nombre d'entre elles intègrent des mesures de gestion ou d'adaptation des pratiques définies contractuellement à l'issue d'une concertation menée au sein de l'instance de pilotage de l'AMP.

En Bretagne, on compte un parc marin et des zones Natura 2000, c'est-à-dire des AMP qui sont essentiellement sous un régime de protection contractuelle :

- le soutien de la pêche côtière professionnelle comptant parmi les orientations du PNMI, ces activités sont en effet autorisées dans son périmètre mais encadrées par la réglementation (ex : cantonnements) et par la contractualisation. D'une validité de cinq ans, la « *Charte Pêcheurs partenaires* » comporte ainsi des mesures obligatoires (ramassage et gestion des déchets, marquage ou déclaration des captures accidentelles, participation à des campagnes d'observation) et facultatives (marquage, formations ou acquisition de données)¹²⁵ ;
- dans chaque zone Natura 2000 en mer, le Code de l'environnement prévoit que les activités de pêche professionnelle fassent l'objet d'une analyse de risque, métier par métier¹²⁶, pouvant donner lieu à des mesures d'adaptation ou d'interdiction des

¹²³ CNRS, [De l'efficacité des aires marines protégées](#). Communiqué de presse du 02 août 2018.

¹²⁴ Beuret J-E. et Cadoret A. (2024, 28 mai). « Aires marines protégées : derrière les critiques, une vision trop simpliste », Libération.

¹²⁵ PNMI/CDPMEM 29, [Charte Pêcheurs partenaires 2021-2025](#).

¹²⁶ Article L.414-4 de la loi n°2016-1097 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages.

pratiques (ex : interdiction de pêche à la drague à coquille Saint-Jacques dans une partie de la zone Natura 2000 Baie de Morlaix). Ces analyses sont cependant plus ou moins avancées sur les différents sites bretons.

Cette divergence d'interprétation sur les moyens d'assurer la protection dans les AMP nuit à l'identification et à la mise en œuvre des Zones de protection forte (ZPF) en France, où le processus suscite autant d'attentes que d'inquiétudes, comme on l'a vu lors du débat public « La mer en débat » de l'hiver 2023-2024.

- **Une controverse quant à la définition de la protection forte**

La création des « zones de protection forte » est une réponse aux critiques formulées à l'encontre des AMP. Prévues par le décret n°2022-527 du 12 avril 2022, la mise en œuvre de la protection forte vise à renforcer la protection applicable dans certains espaces compris dans les aires protégées (marines comme terrestres). La Stratégie pour les aires protégées vise à placer au moins 10 % de l'ensemble du territoire sous protection forte d'ici à 2030¹²⁷.

Reconnue à une zone géographique « *dans laquelle les pressions engendrées par les activités humaines susceptibles de compromettre la conservation des enjeux écologiques sont absentes, évitées, supprimées ou fortement limitées, et ce de manière pérenne, grâce à la mise en œuvre d'une protection foncière ou d'une réglementation adaptée, associée à un contrôle effectif des activités concernées* »¹²⁸, la protection forte « à la française » est plus large que la « protection stricte » de l'Union européenne (qui n'interdit pas l'accès aux espaces mais n'autorise aucune perturbation significative des processus naturels), ou que la « protection intégrale ou haute » qui sert de ligne directrice au niveau international.

L'UICN distingue en effet cinq catégories de protection, allant de la protection inexistante à la protection intégrale (« *fully protected* »), qui interdit toutes activités ayant un impact négatif sur la biodiversité (pêche, extraction minière). Niveau intermédiaire, la protection haute n'autorise que certains types de pêche (à la ligne, à pied...). Une aire dans laquelle le chalutage est autorisé est donc considérée comme non protégée au sens de l'UICN. Si l'on se réfère à ce classement, la France compterait moins de 1,7 % de protection intégrale et haute (dont 80 % dans les Terres australes françaises, hotspots de biodiversité qui doivent évidemment être protégés). Dans l'Atlantique, où 40 % de la ZEE française est déclaré en AMP, les protections haute et intégrale ne couvriraient respectivement que 0,01 % et 0,06 % de la zone. Il existe aussi une différence notable entre les territoires d'outre-mer et la métropole, où les niveaux de protection sont plus faibles¹²⁹.

¹²⁷ [Stratégie nationale pour les aires protégées 2030](#).

¹²⁸ Décret n°2022-527 du 12 avril 2022 pris en application de l'article L. 110-4 du Code de l'environnement et définissant la notion de protection forte et les modalités de la mise en œuvre de cette protection forte.

¹²⁹ Claudet J. et al. "Critical gaps in the protection of the second largest exclusive economic zone in the world". *Marine Policy*, 2021, 124.

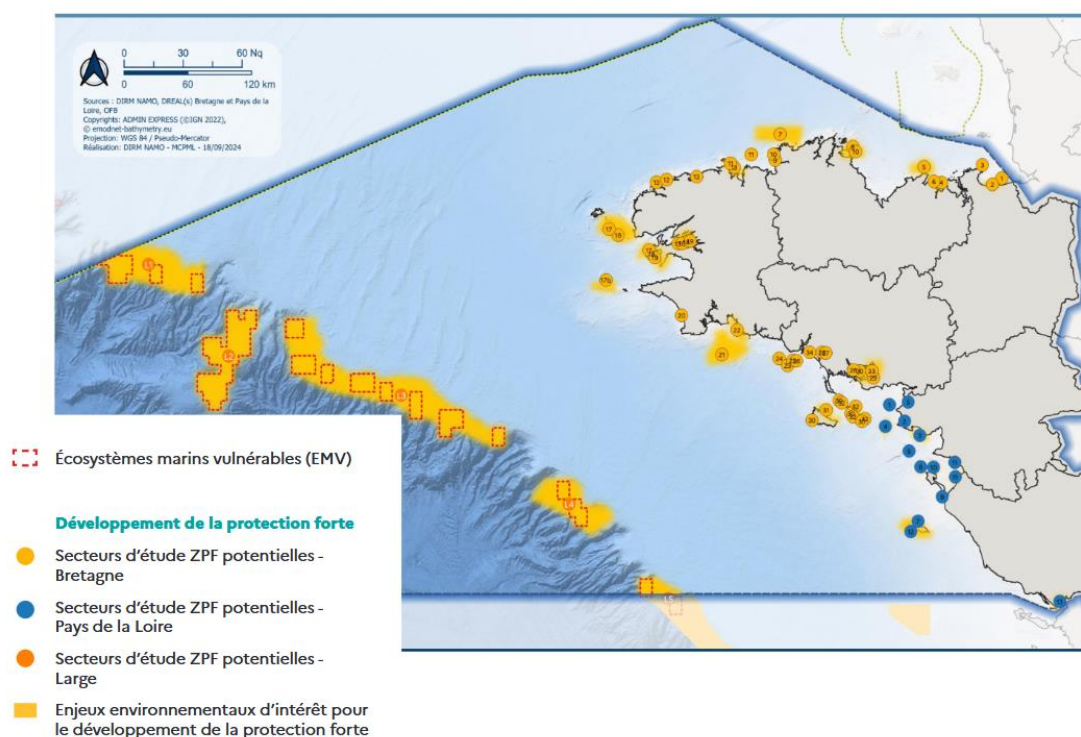
S'appuyant sur ces travaux, plusieurs associations dénoncent cette conception française de la protection. Saisi par l'ONG Bloom, le Conseil d'Etat a cependant conclu, par une décision en date du 6 novembre 2024¹³⁰, à la validité de la protection forte définie par la France.

- **Une controverse relative à la superficie des zones de protection forte**

Les premières discussions sur la mise en place de la protection forte ont révélé une ambiguïté quant à la superficie des zones concernées, certains acteurs craignant que l'intégralité des AMP soit concernée par ce renforcement de statut. Les associations environnementales préconisaient quant à elle un objectif de 10 % de zones sous protection forte par façade.

En octobre 2024, à la suite du débat public, l'Etat a publié la carte « *des secteurs d'études dans lesquels seront concertées en priorité les zones proposées pour une protection forte* » : sur la façade NAMO (Figure 21), il est prévu de placer 3 % des eaux sous protection forte à l'horizon 2027, en vue de protéger 5 % des eaux métropolitaines d'ici 2030¹³¹. Il ne s'agit donc pas d'interdire les activités humaines dans l'ensemble des AMP existantes.

Figure 21. Secteurs d'études dans lesquels seront concertées les zones proposées pour une protection forte Bretagne - Pays de la Loire



Source : Ministère du partenariat avec les territoires et de la décentralisation, Ministère de la transition écologique, de l'énergie, du climat et de la prévention des risques – 2024

¹³⁰ CE, 6 juin 2024, n°4681106.

¹³¹ Décision du 17 octobre 2024 consécutive au débat public « la mer en débat » portant sur la mise à jour des volets stratégiques des documents stratégiques de façade et la cartographie des zones maritimes et terrestres prioritaires pour l'éolien en mer.

D'un point de vue scientifique, le débat ne porte pas tant, d'ailleurs, sur la superficie des zones concernées que sur les objectifs et finalités de la protection qui y est appliquée (que veut-on protéger, et pourquoi ?). Les travaux sur le sujet (dont ceux du CNRS précités) montrent que ce qui importe, c'est que dans un périmètre défini (même réduit en termes de superficie), les contraintes soient réelles et appliquées¹³², et qu'il y ait une homogénéité entre les différentes façades (c'est-à-dire qu'on évite de positionner les ZPF dans des zones exemptes d'enjeux, comme ce fut le cas avec les AMP). Cela suppose aussi de disposer de moyens proportionnés de surveillance et de contrôle (plus coûteux à mettre en œuvre sur de petites surfaces).

- **Une controverse relative à la responsabilité de gestion des zones**

La mise en œuvre de la protection forte va conduire à un renforcement des contraintes dans certaines zones, pour la pêche comme pour d'autres activités (y compris scientifiques). La question est de savoir quelles seront ces contraintes et quelles seront les solutions à privilégier en fonction des enjeux présents sur la zone. Concernant la pêche, ces questions ne peuvent être appréhendées que flottille par flottille, en tenant compte de l'engin pratiqué, des espèces ciblées, de la nature des fonds et des enjeux économiques et sociaux de l'activité (nombre d'emplois générés, retombées...).

Pour ces raisons, il existe un consensus sur le fait que la participation des acteurs locaux au pilotage des AMP et à la mise en œuvre des contraintes applicables dans les ZPF est une forte valeur ajoutée, et donc un levier d'acceptabilité.

D'autres vont plus loin, estimant que la responsabilité de pilotage des AMP, et des ZPF en leur sein, pourrait reposer davantage sur les acteurs locaux, parce qu'ils connaissent la spécificité des milieux et les enjeux d'interface terre-mer. Cette demande est clairement ressortie du débat public « La mer en débat »¹³³ : *« Les AMP sont un terreau sur lequel on pourra très certainement poser les bases de protections fortes réfléchies. Il y a une très forte acculturation. Après 15 ans de fonctionnement, le parc d'Iroise est un lieu où les gens s'écourent, s'apprennent mutuellement et sereinement peuvent prendre des décisions. Donc ce sont les lieux où se définiront, à mon avis, et d'où émergeront le mieux ces ZPF. Des lieux où biodiversité et ressources sont comprises de manière globale et discutées ensemble ».*

4. Les controverses relatives à l'accès aux zones de pêche

« On nous enlève sans cesse des droits, des zones de pêche »¹³⁴. Les mots de ce pêcheur normand relayés dans la presse en octobre 2024 résument le sentiment général des pêcheurs ces dernières années. Ceux-ci estiment que leurs zones de pêche se réduisent, prises en étau entre plusieurs tendances parfois contradictoires. Ils sont inquiets pour la pérennité de leurs

¹³² Audition de Joachim CLAUDET, CNRS, le 20 juin 2024.

¹³³ CNDP, [Compte-rendu du débat public « La mer en débat »](#).

¹³⁴ Ouest-France (2024, 17 octobre), « On nous enlève sans cesse des droits, des zones de pêche » : ce Normand va manifester ce jeudi ».

activités et craignent des effets rebonds potentiels (une augmentation des pressions sur la zone côtière par exemple).

Ces craintes traduisent le fait que l'accès aux zones de pêche représente un enjeu important pour la profession, alors que le regard porté par la société sur les espaces maritimes s'est intensifié ces dernières années.

4.1. Des crispations amplifiées par la crise du Brexit

La question spatiale revêt une importance particulière pour des professionnels d'une grande mobilité, « *nomades à la traque d'une ressource mouvante dans l'espace et dans le temps* »¹³⁵.

En tant qu'exploitants et usagers historiques du milieu marin, ces professionnels ont en quelque sorte eu, pendant des siècles où la mer était perçue comme un milieu hostile, un accès privilégié aux espaces maritimes (bien que largement encadré, nous l'avons vu, avec des flottilles privilégiant en théorie la zone côtière, d'autres pratiquant plus au large). Cet accès historique fonde d'ailleurs un pilier important de la gestion des pêches, basée sur le principe d'antériorité des droits (ce qui explique aussi, dans une certaine mesure, pourquoi la question spatiale est un enjeu important).

L'exemple de l'*Automatic Identification System* (AIS), mis en œuvre pour améliorer la sécurité maritime, témoigne du caractère stratégique de cette question : émetteur obligatoire pour certains types de navires (dont ceux de pêche de plus de 15 m), l'AIS transmet des données de positionnement toutes les deux minutes. La consultation libre de ces données sur internet est régulièrement dénoncée par les pêcheurs parce qu'elle délivre des indications sur leurs zones de pêche qui peuvent être utilisées par d'autres professionnels, voire par des opposants¹³⁶.

Durant les dernières décennies, les pressions sur les écosystèmes se sont accrues et l'intérêt de la société pour la mer s'est amplifié, entraînant de profondes mutations dans la manière d'appréhender la gestion des espaces maritimes et des ressources qu'ils abritent. Alors qu'on pensait celles-ci illimitées jusqu'il n'y a pas si longtemps, elles comptent aujourd'hui parmi les biens communs dont il nous appartient de penser collectivement et durablement la gestion (qui est aujourd'hui, de fait, déléguée aux structures professionnelles).

La place et le rôle des professionnels a évolué en conséquence. Ils sont de plus en plus sollicités dans les instances de gouvernance et la spatialisation de leurs activités est devenue pour eux un exercice incontournable. Les structures professionnelles ont étoffé leur périmètre d'action et se sont associées, en 2014, à l'Université de Nantes pour créer le Groupement d'intérêt scientifique (GIS) VALPENA, qui vise à harmoniser les démarches de spatialisation des activités de pêche : l'objectif est de « *construire une méthode permettant aux représentants des pêcheurs d'être eux-mêmes en capacité de produire des données, complémentaires aux*

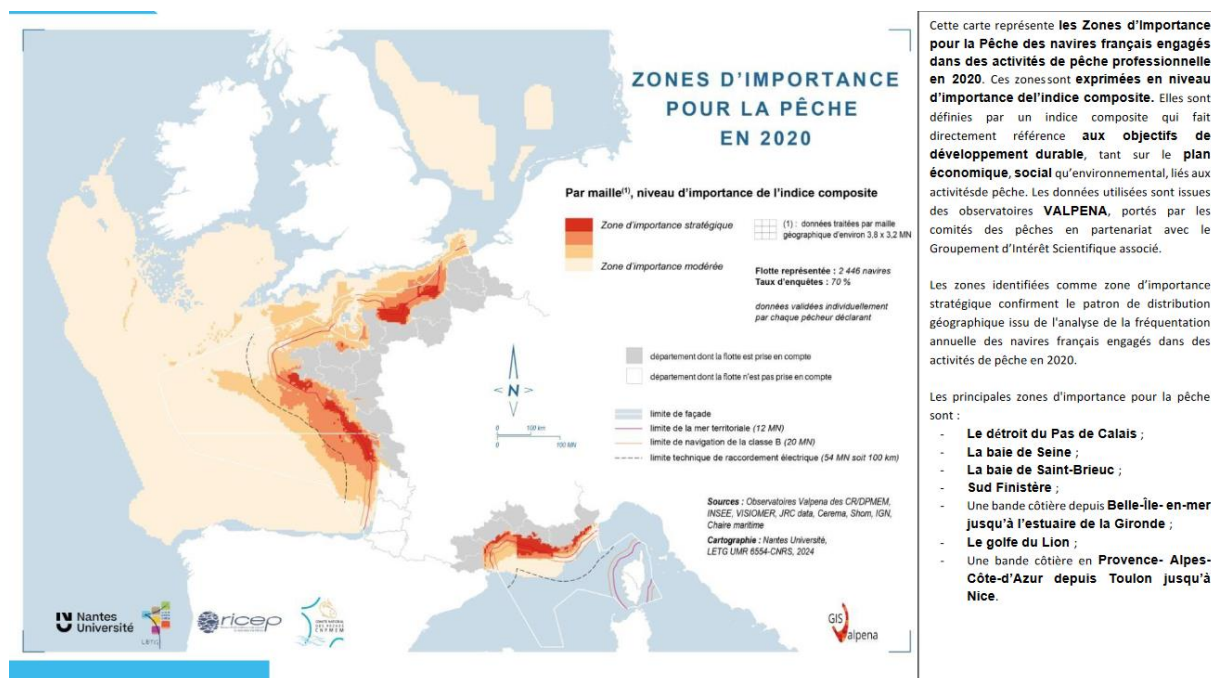
¹³⁵ BreizhMer, [Plan stratégique pour une filière halieutique durable en Bretagne](#), 2022.

¹³⁶ Les positions AIS sont consultables sur <https://www.marinetraffic.com>.

dispositifs existants, autrement dit leur donner les moyens de devenir pleinement des acteurs de l'aménagement de l'espace maritime »¹³⁷.

Les travaux du GIS VALPENA ont notamment conduit à la publication, dans le cadre du débat public sur la mer de l'hiver 2023-2024, d'une carte des zones d'importance pour la pêche (Figure 22). Elle montre trois zones principales d'importance au large de la Bretagne : la baie de Saint-Brieuc, le Sud Finistère et la bande côtière depuis Belle-Île jusqu'à l'estuaire de la Gironde.

Figure 22. Zones d'importance pour la pêche française en 2020



Source : Observatoires Valpena des CR/DPMEM, Insee, Visiomer, JRC data, CEREMA, Shom, IGN, Chaire maritime

Cette cartographie ne tient toutefois pas compte des effets du Brexit, qui a rebattu les règles du jeu et aggravé les craintes de la profession concernant l'avenir de leurs zones de pêche. S'il est difficile de distinguer les conséquences du Brexit des autres crises que traverse la filière, la pêche reste, selon plusieurs observateurs, l'un des secteurs les plus impactés par cet événement : rétrocession progressive des quotas de pêche, perte de droits de pêche dans les eaux anglaises, sorties de flotte à la suite du PAI Brexit et, en cascade, impact sur les criées et l'ensemble de la filière des produits de la mer... Le CESER a détaillé ces conséquences dans une étude de 2023¹³⁸.

Concernant l'accès aux eaux britanniques, l'un des principaux sujets d'inquiétude du CESER en 2016¹³⁹, l'accord de commerce et de coopération a finalement maintenu l'accès des pêcheurs français aux eaux britanniques durant la période d'adaptation courant jusqu'au 30 juin 2026,

¹³⁷ Site du GIS VALPENA : <https://valpena.univ-nantes.fr>.

¹³⁸ CESER de Bretagne (2023), [Les enjeux du Brexit en Bretagne – Point d'étape en 2023](#).

¹³⁹ CESER de Bretagne (2016), [Et après ? Les enjeux du Brexit pour la Bretagne](#).

à certaines conditions variant selon les zones (obtention d'une licence de pêche délivrée par le Royaume-Uni, antériorités démontrées sur quatre ans...). Les îles anglo-normandes de Jersey et Guernesey n'étant pas membres de l'UE, l'accès à leurs eaux était régi par des traités internationaux signés avec la France. Contrairement à ce qui avait été envisagé, ceux-ci ont été rendus caducs mais l'accès des pêcheurs européens a dans l'ensemble été maintenu, à condition qu'ils obtiennent une licence de pêche délivrée par les gouvernements de Jersey et Guernesey. Au terme d'une période de tensions diplomatiques de plusieurs mois¹⁴⁰, la France a finalement obtenu 1 054 licences de pêche dans les eaux britanniques et anglo-normandes, sur un total de 1 193 demandes.

À la suite du Brexit, le nombre de bateaux bretons pêchant dans les eaux britanniques est donc resté important. Néanmoins, cet état de fait reste soumis à une forte incertitude pour les années à venir, car la mise en œuvre du Brexit n'est pas terminée : dès juin 2026, la période d'adaptation du volet pêche de l'accord prendra fin et les conditions et le niveau d'accès de chaque flotte aux eaux de l'autre partie seront rediscutés annuellement. Si les quotas sont en théorie stabilisés à 75 % de leur niveau d'avant Brexit pour les pêcheurs européens, de nombreux acteurs craignent que le Royaume-Uni en profite pour imposer une renégociation annuelle à la baisse. L'accord de commerce et de coopération prévoit ensuite une clause de réexamen de la partie pêche en 2030, ouvrant une nouvelle fois la possibilité au Royaume-Uni de chercher à modifier ou renforcer les conditions d'accès aux eaux ou les quotas.

Dans ce contexte, la possibilité pour les pêcheurs français de continuer à pêcher dans les eaux britanniques et anglo-normandes n'est pas garantie à long terme d'autant qu'en parallèle, le Royaume-Uni poursuit aussi sa politique de développement des aires marines protégées. Il est ainsi difficile de prévoir quel sera l'état d'esprit des Britanniques en 2026, *a fortiori* en 2030. D'autres signaux accentuent les inquiétudes de la profession : en octobre 2024, le Premier ministre de Jersey évoquait par exemple une éventuelle future taxation des licences pour les pêcheurs dans les eaux du bailliage de l'île¹⁴¹.

Le Brexit n'est donc pas terminé et la relative stabilité créée par l'UE n'existe plus avec le Royaume-Uni, condamnant les parties à une perpétuelle incertitude. Si cette situation a des retentissements importants sur la pêche bretonne, elle n'est cependant qu'un témoin parmi d'autres de l'instabilité mondiale et d'une tendance généralisée des Etats à vouloir asseoir toujours plus leur souveraineté en mer et à regagner la maîtrise de ressources ou d'espaces maritimes perçus comme un « *nouveau front territorial* »¹⁴². Cette volonté était parfaitement illustrée par le slogan « *Take back control* », l'un des arguments forts en faveur du Brexit, mais d'autres Etats expriment cette velléité : en 2023, la dénonciation de l'accord de pêche avec

¹⁴⁰ Les délais de délivrance de ces licences de pêche ont été très importants en raison de divergences entre le Royaume-Uni et l'UE dans l'interprétation des conditions d'attributions et des antériorités. Certains bateaux n'ont cependant pas pu faire de demande, faute de pouvoir démontrer leurs antériorités (le Royaume-Uni exigeait des preuves d'antériorité par la géolocalisation, preuves difficiles à fournir pour les petits navires, souvent dépourvus de tels systèmes).

¹⁴¹ Lucot S. (2024, 14 octobre). « *Jersey : vers une taxation des licences pour les pêcheurs bretons et normands ?* », *Le Marin*.

¹⁴² Weill F. *De nouveaux fronts territoriaux (tendance lourde)*, Futuribles International, *Rapport Vigie 2016*, p. 383 ; OCDE, *L'économie de la mer en 2030*, mai 2017 : l'OCDE observe une augmentation significative des réflexions conduites par des pays ou des régions sur la gestion de l'espace maritime.

l'UE figurait par exemple dans le programme de plusieurs candidats à l'élection présidentielle du Sénégal, revendiquant « *une répartition plus équitable des revenus des ressources naturelles au bénéfice des Sénégalais* »¹⁴³. En mai 2024, le président fraîchement élu Bassirou DIOMAYE FAYE avait demandé l'évaluation de cet accord, en vertu duquel une vingtaine de navires espagnols et français était autorisée à pêcher dans les eaux sénégalaises (10 000 tonnes), en échange du versement de 3 M€ par an¹⁴⁴. Fin 2024, cet accord a finalement pris fin dans le contexte de tensions diplomatiques entre le Sénégal et l'UE.

En creux, cette situation illustre aussi les difficultés à gérer des espaces maritimes sur lesquels les frontières terrestres n'ont pas de prise. A la faveur de la percée de ces notions dans la société, ces espaces (et les ressources qu'ils abritent) comptent aujourd'hui, pour une large part de l'opinion, parmi les « communs » ou « biens communs ». C'est clairement ressorti du débat public « La mer en débat » : « *la mer est un bien commun justifiant d'associer plus étroitement le public et les territoires à sa gouvernance* »¹⁴⁵. Si ces notions doivent être manipulées avec une certaine prudence, et que leur application au contexte maritime mérite d'être précisée, il n'en demeure pas moins que les espaces maritimes abritent des écosystèmes riches et variés, supports d'activités nombreuses. C'est pourquoi nous avons la responsabilité collective de penser durablement leur exploitation et de la planifier.

4.2. Des crispations nourries par un défaut de planification des espaces maritimes

C'est un fait : il existe depuis une dizaine d'année une volonté de développer de nouvelles activités en mer, dont certaines peuvent entrer en concurrence avec la pêche dans l'accès aux espaces maritimes (plaisance, défense, énergies marines...). Ceux-ci sont soumis à des enjeux croissants et leur occupation se densifie en conséquence.

Les ambitions de la France pour les espaces maritimes ont été formalisées au sein de la Stratégie nationale pour la mer et le littoral, dont la deuxième mouture a été publiée par décret le 10 juin 2024, et déclinées dans les stratégies de façade. Sur la façade NAMO, deux « vocations prioritaires » affectées aux espaces maritimes entrent particulièrement en concurrence avec la pêche : d'une part, nous l'avons vu plus haut, la montée en puissance des enjeux climatiques et environnementaux a impulsé la création d'un corpus dédié à la préservation des écosystèmes marins, pouvant conduire à la mise en place de nouvelles contraintes spatiales pour la pêche (ex : développement des zones de protection forte, fermeture temporaire de la pêche dans le golfe de Gascogne...).

D'autre part, les espaces maritimes sont appelés à jouer un rôle croissant dans la production d'énergie renouvelable. Déclinant la trajectoire européenne, l'Etat table sur une puissance de 6 à 9 GW d'ici 2030, et jusqu'à 25 GW en 2050. Plusieurs zones sont privilégiées pour accueillir

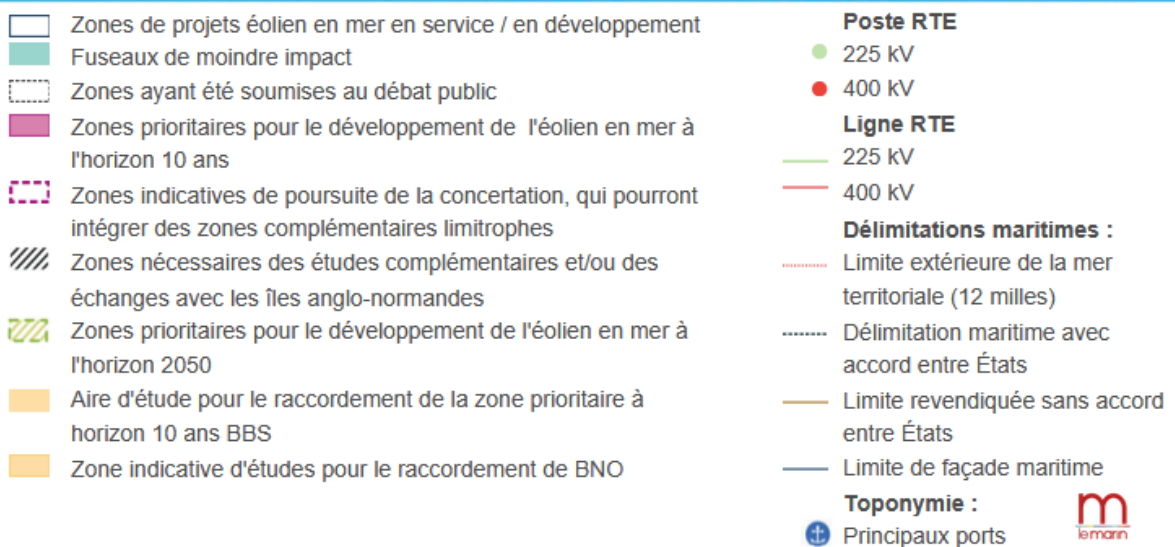
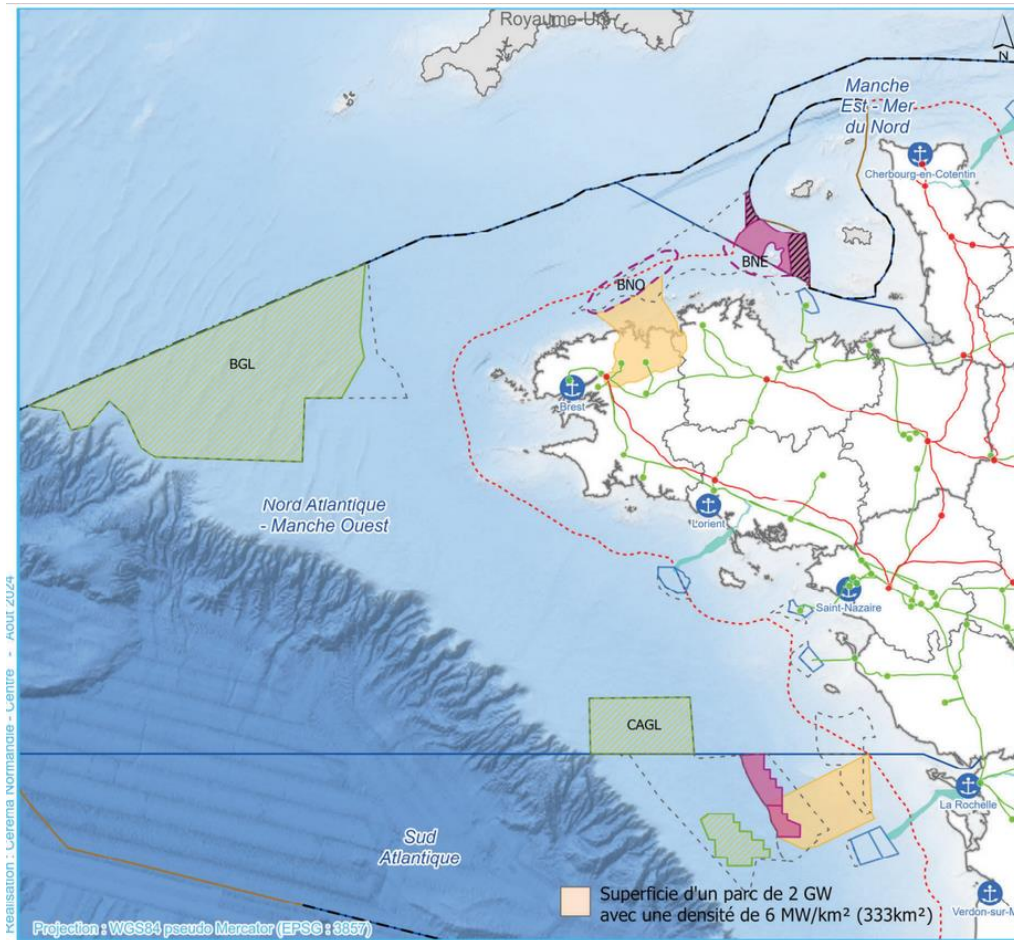
¹⁴³ *Le Monde* (2024, 14 novembre). « *Le Sénégal revendique l'initiative de la fin de l'accord de pêche avec l'Union européenne* ».

¹⁴⁴ Dubois J. (2024, 10 mai). « *Sénégal : un audit du secteur de la pêche et des accords en vigueur demandé en conseil des ministres* », RFI.

¹⁴⁵ CNDP, [Compte-rendu du débat public « La mer en débat »](#), page 148.

cette capacité de production (Figure 23). Ces prévisions apparaissent ambitieuses au regard des parcs programmés ou déjà en construction, d'autant que ces parcs s'implanteront sur des espaces densément occupés, à terre comme en mer, et que des projets sont également en réflexion sur la façade Manche-Est Mer du Nord, et au large de Jersey.

Figure 23. Zones prioritaires retenues pour le développement de l'éolien en mer



Source : Le Marin, 19/10/24

Exceptées quelques postures extrêmes, la controverse ne porte pas sur ces objectifs, qui font globalement l'objet d'un consensus : les professionnels de la pêche ne sont pas opposés par principe aux EMR, mais réticents à ce que celles-ci soient installées dans les zones où ils exercent leurs activités¹⁴⁶ ; les ONG environnementales ne militent généralement pas non plus en faveur d'une interdiction pure et simple de la pêche. La conciliation de ces objectifs et leur mise en œuvre se heurtent toutefois à la difficulté d'hierarchiser les enjeux et d'organiser la cohabitation des activités en mer.

De notre point de vue, la controverse comporte ici deux composantes principales.

- **Une planification relativement inopérante des espaces maritimes¹⁴⁷**

Dans un contexte de transitions majeures, l'ensemble des acteurs de la mer et du littoral exigeant, et cela semble légitime, davantage de visibilité et des perspectives sur les modalités d'occupation des espaces maritimes, d'exploitation de leurs ressources et de cohabitation entre les activités.

C'était l'objectif de la planification maritime, un exercice imposé par une directive européenne et qui représente un enjeu fort pour les activités maritimes, comme le CESER l'a plusieurs fois relevé. Ce dernier envisage la planification maritime comme un processus global, incluant un volet stratégique (des choix et des arbitrages politiques) et, si besoin, un volet spatial (zonage traduisant ces choix). La complexité qui régit ces espaces explique toutefois que ce processus ne peut être appréhendé comme une simple copie de la planification territoriale, dont les outils (cadastre, plan local d'urbanisme...) ne sont pas en phase avec la réalité maritime. Le processus doit tenir compte de nombreuses particularités (caractère multidimensionnel et dispersif du milieu marin, dimension saisonnière et temporelle des activités, difficultés de cartographie des habitats...), sans compter que certaines pressions subies par ces écosystèmes viennent aussi, en grande majorité, de la terre (ex : pollutions). Il existe également une contradiction entre le besoin d'une planification relativement souple exprimé par certains acteurs, en particulier les pêcheurs dont les zones de travail varient avec la ressource¹⁴⁸, et la stabilité requise pour l'implantation d'un parc éolien ou la protection d'un espace sensible par exemple.

Les grandes lignes de la planification maritime sont posées depuis plusieurs années (directive-cadre *Stratégie pour le milieu marin*, Stratégie nationale de la mer et du littoral, loi de programmation énergétique...). Les objectifs stratégiques ont été traduits spatialement au sein des stratégies de façade à travers l'élaboration de « cartes des vocations » visant à définir

¹⁴⁶ CNPMMEM, Communiqué de presse du 22 avril 2024 : « si les professionnels de la mer sont profondément défavorables au déploiement des Energies Marines Renouvelables (EMR) dans leurs zones d'activités, ils ont bien saisi l'importance de participer activement aux discussions et débats afin de construire en bonne intelligence le futur énergétique français ».

¹⁴⁷ Ce paragraphe reprend les analyses et propositions du cahier d'acteur du CESER publié dans le cadre du débat public « La mer en débat ».

¹⁴⁸ BreizhMer, [Plan stratégique pour une filière halieutique durable en Bretagne](#), 2022.

plusieurs zones au sein desquelles la priorité serait donnée à une ou plusieurs activités ou exigence environnementale¹⁴⁹.

Cet exercice complexe n'a toutefois pas véritablement abouti en France, en raison d'écueils majeurs sur lesquels le CESER a alerté plusieurs fois. Les réserves exprimées dès janvier 2019 par les CESER de l'Atlantique sur la portée opérationnelle des cartes des vocations se sont en particulier confirmées¹⁵⁰, ces outils s'étant vite révélés relativement inopérants : selon l'aveu même de l'Etat, ces cartes sont « *insuffisamment précises quant à la priorisation des usages* » et il souhaite travailler, dans le cadre du processus en cours de révision des documents de façade, à « *une délimitation plus fine de l'ensemble de ces enjeux et, ponctuellement, une priorisation entre ceux-ci* », pour aboutir « *à des cartes de vocation plus opérationnelles, avec en leur sein des zones donnant plus précisément les orientations d'usages, tout en gardant une vocation de pédagogie et de communication vers le grand public* »¹⁵¹.

Pour ces raisons, certains acteurs (dont l'exécutif régional) appellent aujourd'hui à une gouvernance plus partagée des espaces maritimes, davantage décentralisée, à l'image de ce qui se fait dans le PNMI. Cette demande est clairement ressortie du débat public « La mer en débat », en particulier sur la façade NAMO où la culture de coopération des territoires et le « *besoin de concertation de la part de l'État, voire de redistribution des responsabilités de gestion sur des espaces plus localisés* » ont été largement mis en avant¹⁵². Deux notions que le CESER défend de longue date doivent aussi trouver leur place dans l'exercice de planification : l'empreinte sociétale¹⁵³ et la capacité de support des écosystèmes qui, couplées, doivent nous amener à privilégier les activités qui offrent les meilleures valorisations pour la société en affectant le moins la fonctionnalité des écosystèmes.

- **Les incertitudes quant aux modalités de cohabitation de la pêche et des EMR**

Face au développement d'une nouvelle activité, on constate, du côté des professionnels de la pêche, une crainte de diminution de leur activité sans compensation et, du côté des porteurs de parc éolien, une tendance à minimiser l'incidence et les externalités négatives potentielles.

Ainsi, pour les différents acteurs, l'enjeu n'est pas tant d'identifier les espaces libres restants mais de savoir dans quelle mesure leurs activités peuvent coexister et cohabiter en mer, dans le temps et l'espace. En effet, si l'implantation d'un parc éolien ne signifie pas forcément une interdiction pure et simple d'accès de la flotte de pêche aux zones concernées, elle requiert nécessairement des évolutions de pratiques qu'il faut pouvoir documenter, anticiper et, le cas échéant, compenser : certaines pratiques s'avèrent-elles plus adaptées à l'exercice de la pêche dans des espaces maritimes partagés ? Certains engins pourraient-ils être autorisés dans les parcs et, le cas échéant, à quelles conditions ? A défaut, quels seront les dispositifs de compensation prévus ?

¹⁴⁹ [Stratégie de façade maritime - Document stratégique de la façade Nord Atlantique - Manche Ouest](#), 2019.

¹⁵⁰ CESER de l'Atlantique (2019), [Contribution commune sur les projets de stratégies de façade](#)

¹⁵¹ Dossier des maîtres d'ouvrage du débat public sur la planification de l'espace maritime. 2023.

¹⁵² CNDP, [Compte-rendu du débat public « La mer en débat »](#), page 123.

¹⁵³ Définie par le CESER en 2011, l'empreinte sociétale correspond au bilan entre le coût d'une activité pour l'environnement et les richesses produites dans les territoires littoraux.

Ces conditions d'implantation se construisent tout au long d'un processus de concertation qui comporte plusieurs étapes essentielles pour comprendre les enjeux, objectiver les contraintes des uns et des autres, déterminer les coactivités potentielles et coconstruire les modalités de cohabitation (ou subsidiairement les modalités de compensation des activités impactées si la coactivité n'est pas possible). S'il y a un point qui fait consensus, c'est le temps nécessaire à la bonne conduite de ce processus : compte tenu des spécificités des écosystèmes marins et de la diversité des activités de pêche (arts traînants ou dormants) et des technologies d'EMR (éoliennes flottantes ou posées), les modalités de cohabitation ne peuvent en effet se définir qu'au cas par cas. Par exemple, la pêche aux arts dormants a pu être maintenue en partie sur les zones inactives du chantier du parc éolien de Courseulles¹⁵⁴, ce qui n'a pas été le cas pour le parc de Saint-Brieuc.

Les controverses actuelles se nourrissent du fait qu'il existe encore peu de retour d'expérience sur les formes et niveaux de coactivités entre la flotte de pêche bretonne et les EMR. En effet, le parc éolien en mer de la baie de Saint-Brieuc, premier de Bretagne, n'est en service que depuis début 2024 et la pêche n'y a repris qu'en juillet, après plusieurs mois de discussions avec le comité départemental : les arts traînants et dormants sont autorisés dans quatre zones à certaines conditions mais la navigation est interdite à proximité des éoliennes (50 m) et de la sous-station électrique (200 m). Cette réouverture de la pêche dans le périmètre du parc a toutefois nécessité de nombreux aménagements, longuement négociés entre le porteur de projet et la profession (réduction du nombre d'éoliennes, optimisation de leur orientation, ensouillage des câbles, balisage spécifique, mesures d'information, compensations financières)¹⁵⁵.

- **Les controverses autour de la compensation des activités impactées**

A défaut de possibilités réelles de coactivités, la compensation apparaît aussi comme un levier d'acceptabilité des parcs. Introduites dans le débat avec le développement des parcs éoliens, ces notions d'échanges financiers entre activités sont nouvelles dans le domaine maritime. Leur émergence s'inscrit aussi dans un contexte plus global de questionnements sur la monétisation de la mer et de ses ressources au niveau mondial, qui pose de nombreuses questions éthiques, méthodologiques, techniques.

La notion de compensation peut toutefois être utilisée pour désigner différents dispositifs, dont les finalités et les enjeux financiers varient sensiblement selon les cas : il peut s'agir de dispositifs de compensation sur la base de l'obligation (par exemple, pour le parc en baie de Saint-Brieuc, une indemnisation des professionnels impactés par l'interdiction de pêcher sur la zone durant les travaux était prévue) ou d'un engagement volontaire du porteur du parc éolien en faveur de projets ou d'acteurs locaux (ex : programme IBReizh abondé par Ailes Marines pour soutenir des projets sur le territoire régional). Ces modalités doivent se construire avec les acteurs et dans un esprit de transparence, d'autant que nous ne disposons pas de beaucoup de recul en la matière.

¹⁵⁴ Auvray F. (2023, 25 octobre) « [La pêche partiellement maintenue durant le chantier du parc éolien de Courseulles](#) », LE MARIN.

¹⁵⁵ Site d'Ailes Marines : <https://ailes-marines.bzh/le-parc-eolien-et-la-peche/>

Aujourd'hui, les débats portent principalement sur les fonds issus de la fiscalité des EMR. Assise sur le nombre de mégawatts installés, la « taxe sur les éoliennes maritimes » est à la charge des exploitants et recouvrée annuellement par l'Etat. La répartition du produit de la taxe dépend ensuite du lieu d'implantation des éoliennes¹⁵⁶ :

- lorsqu'elles sont situées sur le domaine public maritime, le Code général des impôts prévoit la répartition suivante :
 - o 50 % sont affectés aux communes littorales d'où des installations sont visibles, en tenant compte de la distance qui sépare les installations de ces communes, et de la population de ces dernières ;
 - o 35 % sont affectés aux comités des pêcheurs maritimes et des élevages marins pour le financement de projets concourant à l'exploitation durable des ressources. Le Comité régional des pêches des Pays de la Loire (COREPEM) a par exemple touché 1,8 M€ à la suite de la première année d'exploitation du parc éolien au large de Saint-Nazaire¹⁵⁷ ;
 - o 10 % sont affectés, à l'échelle de la façade maritime, à l'Office français de la biodiversité ;
 - o 5 % sont affectés à des organismes de secours et sauvetage en mer agréés (la Société nationale de sauvetage en mer par exemple).
- lorsqu'elles sont situées dans la zone économique exclusive, le produit de la taxe est affecté au budget général de l'Etat.

Le tarif était fixé à 18 605 € par mégawatt installé en 2024, étant précisé que ce montant est révisé chaque année. A titre d'exemple, le montant total perçu fin 2024 pour le parc de Saint-Brieuc s'élevait à environ 2,6 M€ sur la base de 136 MW en service, répartis de la manière suivante (Figure 24). Pour les années à venir, les retombées devraient être de l'ordre d'un peu plus de 9 M€ pour une puissance installée de 496 MW.

¹⁵⁶ Bulletin officiel des Finances publiques – Impôts, [TFP – Taxe sur les éoliennes maritimes](#), modifié le 22/06/22.

¹⁵⁷ Chartier M. (2023, 21 novembre) « Les pêcheurs des Pays de la Loire annoncent avoir touché la taxe éolienne », LE MARIN.

Figure 24. Répartition des crédits de la taxe issue du parc éolien en mer de Saint-Brieuc pour l'année 2024

Bénéficiaires	Répartition	Montant indicatif pour l'année 2024 sur la base de 136 MW en service fin 2023	
Comité national des pêches et des élevages marins (CNPMEM)	15%	399 669,66 €	
Comité régional des pêches et des élevages marins Bretagne (CRPMEM)	10%	266 446,44 €	
Comité départemental des pêches et des élevages marins Côtes-d'Armor (CDPMEM)	10%	266 446,44 €	
Office français de la biodiversité (OFB)	10%	266 446,44 €	
Société nationale des sauveteurs en mer (SNSM)	5%	133 223,22 €	
Communes	50%	1 332 232,20 €	
Répartition de la part réservée aux communes (50%)	Erquy	27,18%	362 100,71 €
	Fréhel	17,01%	226 612,70 €
	Pléneuf-Val-André	25,65%	341 717,56 €
	Plévenon	14,11%	187 977,96 €
	Plurien	16,05%	213 823,27 €
Montant total de la taxe après déduction du prélèvement de l'Etat de 1,5%		2 664 464,40 €	

Source : [Eoliennes en mer en France](#), 2025

Compte tenu des sommes en jeu, ces fonds alimentent les controverses : qui doit les toucher ? Quels projets doivent-ils contribuer à financer ? Pourquoi cette répartition ? Qui contrôle leur utilisation ? Les débats sont d'autant plus intenses que les parcs vont se développer dans les prochaines années. Les zones d'implantation privilégiées à l'horizon 2050 se situant toutes au-delà des 12 milles, comme cela avait été demandé par de nombreux acteurs lors du débat public « La mer en débat » (notamment les professionnels de la pêche et certaines collectivités locales), il est prévu que l'intégralité du produit de la taxe soit donc versée au budget de l'Etat.

Compte tenu des enjeux, de nombreux acteurs, parmi lesquels le CESER, estiment aujourd'hui essentiel qu'un débat s'ouvre sur la fiscalité des EMR.

5. Des controverses quant à la place des produits de la pêche dans le système alimentaire

Revenu sur le devant de la scène à la faveur de la crise sanitaire et de la guerre en Ukraine, qui ont bousculé les flux internationaux de marchandises, l'enjeu de la souveraineté alimentaire est régulièrement avancé comme un argument pour défendre l'avenir des filières halieutiques. L'application de cette notion aux produits de la mer mérite néanmoins d'être objectivée car elle repose, dans ce domaine comme ailleurs, sur certaines approximations ou idées fausses, ou est parfois injustement assimilée à d'autres concepts (tels que la sécurité ou l'autonomie alimentaires par exemple).

La pêche embarquée bretonne contribue à l'approvisionnement national en produits de la mer, puisqu'elle représente 50 % de la pêche française. Sa « contribution à la souveraineté

alimentaire » doit en revanche être nuancée car l’image d’Epinal du poisson débarqué dans le port de pêche avant d’être vendu chez le poissonnier local est sensiblement éloignée de la réalité du marché.

Il est difficile de mesurer précisément ce que représentent les produits issus de la « pêche locale » dans la consommation totale mais l’on sait que les flux de produits aquatiques s’inscrivent dans un marché très fortement mondialisé, au sein duquel l’UE et la France n’occupent qu’une petite place (l’UE assure seulement 3 % de la production mondiale). De fait, en matière de consommation, les produits aquatiques suivent les mêmes tendances que les autres produits alimentaires¹⁵⁸ : une distanciation croissante entre la production et la consommation, une complexification des circuits et chaînes de valeur et la substitution des produits bruts par des produits de plus en plus élaborés.

Or, les débats sur la production halieutique n’intègrent pas toujours la complexité induite par la réalité de ce marché, ce qui nourrit les controverses. Toute réflexion sur l’avenir de la pêche embarquée en Bretagne et, par extension, celui du système halieutique dans son ensemble, ne peut pourtant s’envisager sans tenir compte de ces enjeux globaux de production et de consommation.

Note de lecture

Les données qui suivent doivent être lues avec précaution car les indicateurs relatifs à la consommation des produits de la pêche embarquée sont rares et éparés. Souvent, ces produits sont englobés dans des paquets de données très larges, incluant l’ensemble des produits de la mer, voire l’ensemble des produits aquatiques (incluant donc aussi l’élevage) : la crevette d’élevage et le lieu jaune pêché à la ligne peuvent être mis sur le même plan alors que les questions posées par la consommation de ces deux produits sont sensiblement différentes.

5.1. Une notion de souveraineté alimentaire en décalage avec la réalité du marché des produits aquatiques

Le Français est un consommateur important de produits aquatiques puisqu’il en consomme une trentaine de kilos en moyenne chaque année (33,7 kg par personne en 2022), contre une vingtaine au niveau mondial. Cette consommation se répartit entre poissons de pêche (19,4 kg), coquillages et crustacés d’élevage (4,9 kg), poissons d’aquaculture (4,6 kg), et coquillages et crustacés de pêche (3,3 kg).

Les produits de la pêche embarquée française, *a fortiori* bretonne, ne représentent toutefois qu’une faible part de cette consommation, comme en témoigne le bilan d’approvisionnement national des produits issus de la pêche et de l’élevage (Figure 24). S’agissant de données nationales, nous avons sélectionné quelques espèces « phares » parmi celles débarquées en Bretagne (en jaune), que nous mettons en regard des principales espèces consommées en France (en bleu) : toutes les espèces ne sont pas concernées dans les mêmes proportions mais

¹⁵⁸ CESER de Bretagne (2021), [L'alimentation en Bretagne à l'horizon 2050 : quels enjeux de société ?](#)

dans l'ensemble, les importations comptent pour une large part dans l'approvisionnement national. Les principaux fournisseurs (en valeur) sont le Royaume-Uni, la Norvège et l'Espagne.

Figure 25. Bilan d'approvisionnement national de quelques espèces en 2022 (en tonnes équivalent poids vif)

	Espèces	Production	Importation	Exportation
Quelques espèces phares de la pêche en Bretagne	Baudroie (lotte)	19 125	9 552	4 445
	Céphalopodes (calmar, poulpe, seiche)	22 757	32 574	28 597
	Coquille Saint-Jacques	47 537	86 457	48 133
	Langoustines	2 649	23 160	15 714
	Maquereau	18 372	36 213	6 144
	Merlan	5 692	4 299	414
	Merlu	29 629	40 250	7 648
	Sardine	26 201	53 631	12 817
	Thon	111 709	266 188	44 693
Principales espèces consommées au niveau national	Cabillaud	4 987	147 667	10 320
	Crevettes	746	164 656	18 308
	Saumon	Production française très faible	277 749	49 476

Source : FranceAgriMer d'après Eurostat, Enquête aquaculture du SSP, Douane française

Le poids global des produits importés dans la consommation de produits aquatiques est évalué autour de 80-90 % mais ce ratio varie sensiblement selon les espèces (Figure 25)¹⁵⁹ : champion toute catégorie, le saumon est importé en quasi-totalité tandis que pour d'autres produits, la dépendance à l'importation apparaît moins forte.

Figure 26. Part de l'import dans le bilan d'approvisionnement pour certaines espèces en 2020

Espèces	Part de l'import dans le bilan d'approvisionnement (en équivalent poids vif)
Huître	0 %
Baudroie	15 %
Céphalopode	50 %
Maquereau	55 %
Moule	57 %
Thon	60 %
Sardine	63 %
Langoustines	65 %
Poissons blancs surgelés	> 80 %
Saumon	99 %

Source : FranceAgriMer, 2020

¹⁵⁹ FranceAgriMer, [Etude sur les marchés mondiaux des produits aquatiques et sur les opportunités de positionnement pour les opérateurs français – Synthèse de la mission](#), février 2020.

Exceptées les moules, les coquilles Saint-Jacques et les huîtres, les Français consomment donc majoritairement des produits issus de la pêche ou de l'élevage pour lesquels la production nationale est largement en-deçà de la consommation, voire anecdotique : saumon et cabillaud frais, surimi et crevettes (produits traiteurs), colin ou cabillaud surgelés, conserves de saumon et tartinables... Nombre de ces produits arrivent d'ailleurs dans nos assiettes par la route après avoir parcouru de longues distances par voie maritime, ou plus rarement par voie aérienne¹⁶⁰.

L'écart s'observe aussi dans les volumes traités par les entreprises de transformation et les réseaux de distribution de produits de la mer, qui sont sans commune mesure avec les volumes débarqués localement : dans le pays de Lorient, le volume de produits bruts traités par l'entreprise de transformation Cité Marine s'élève à 70 000 tonnes, soit cinq fois le volume débarqué par la pêche lorientaise (entre 4 000 et 5 000 tonnes pour les armements côtiers et entre 7 000 et 8 000 tonnes pour les hauturiers) ; de la même manière, la centrale d'achat d'Auchan, qui alimente tous les magasins du groupe en produits de la mer frais, traite un volume de 50 000 tonnes¹⁶¹.

L'inscription du marché des produits aquatiques dans un système d'échanges internationaux est une tendance lourde, qui ne montre pas de signes d'inflexion à moyen ou long terme. Pour autant, cette situation est généralement méconnue ou sous-estimée, et ses implications ne sont souvent appréhendées que partiellement :

- du point de vue économique, les relations entre pêche locale et importation sont, nous l'avons vu plus haut, plus complexes qu'il n'y paraît, particulièrement en Bretagne, du fait de la structure de son système alimentaire et industriel. La région se singularise en effet par le maintien d'une industrie de transformation des produits de la mer, dont les apports reposent essentiellement sur l'importation, et qui génère des emplois et des richesses dans différents domaines (logistique, transport...) : dans le pays de Lorient-Quimperlé, ces activités représentent par exemple 60 % des emplois de la filière des produits de la mer, alors que les activités qui sont en lien direct avec le port de Lorient et la production locale n'en représentent que 40 %¹⁶². Au-delà de leurs retombées économiques, les savoir-faire de cette industrie de transformation et de valorisation bénéficient aussi à l'activité primaire et inversement, l'écosystème industriel pouvant s'appuyer sur la présence et l'image de l'écosystème primaire ;
- du point de vue du commerce extérieur, cette situation traduit une fragilité. Massivement importatrice, la France n'est en effet que modérément exportatrice : en 2023, la balance des échanges commerciaux pour les produits de la pêche et de l'aquaculture était fortement déficitaire (- 5 078 M€)¹⁶³. Or, ce marché est particulièrement sensible aux fluctuations du contexte géopolitique. Les produits d'importation peuvent aussi concurrencer la production locale, parfois de manière déloyale : on peut par exemple trouver de la « noix de Saint-Jacques » importée dont

¹⁶⁰ Barbier C., Couturier C., Pourouchottamin P., Cayla J-M, Sylvestre M., Pharabod I. [L'empreinte énergétique et carbone de l'alimentation en France](#), Club Ingénierie Prospective Energie et Environnement, Paris, IDDRI, 24p.janvier 2019.

¹⁶¹ Audélor, [Toile alimentaire. Cahier n°1 : Toile des produits de la mer](#), n°210, mai 2023.

¹⁶² Ibid.

¹⁶³ FranceAgriMer, *op. cit.*

les conditions de production sont sensiblement éloignées de celles pratiquées sur les gisements français, qui sont eux très encadrés ;

- enfin, cette situation induit un effet de report des impacts sociaux et environnementaux des produits importés, dont la conformité aux standards internationaux, européens et français en matière de gestion de la ressource, de droit du travail, de protection de l'environnement, de qualité gustative ou encore de garantie sanitaire fait l'objet d'une certaine opacité, comme l'ont révélé plusieurs enquêtes ces dernières années : exploitation des Ouïghours dans les usines qui alimentent les chaînes d'approvisionnement mondiales¹⁶⁴, manque de transparence des autorités chinoises sur ses activités de pêche et pratiques illégales opérées par une partie de sa flotte hauturière¹⁶⁵, conséquences de l'élevage de crevettes sur les mangroves... Ces externalités négatives liées aux conditions de production et de transport des produits importés sont passées sous silence, et donc ignorées du plus grand nombre.

La réduction de la dépendance aux importations est régulièrement présentée comme une solution au bénéfice de la pêche locale. Différents moyens sont identifiés : introduire davantage d'équité dans les échanges internationaux, renforcer les conditions d'entrée sur le marché européen des produits de la mer importés, mieux valoriser les quantités pêchées (recherche de débouchés pour les espèces moins valorisées commercialement), optimiser l'utilisation de la matière première (innovation et industrialisation de filières de valorisation des co-produits de la pêche), relocaliser les achats des transformateurs...

Cela étant dit, aussi consensuelle soit-elle, la recherche d'un meilleur équilibre entre pêche locale et import se heurte à un élément déterminant qui est qu'à consommation constante, la production française ne permet pas de répondre à la demande et n'a pas la capacité, du moins pas pleinement, de se substituer à l'importation : comment et par quoi remplacer les produits importés ? La pêche française est-elle en capacité d'augmenter sa productivité pour répondre à la demande ? Est-ce réaliste et souhaitable d'un point de vue économique, social et environnemental ? Avec quelles conséquences sur les écosystèmes et leurs ressources ? L'aquaculture peut-elle être une solution et à quelles conditions, sachant que son développement est lui-même controversé¹⁶⁶ ?

Ces questions dépassent largement le sujet de la pêche embarquée, parce qu'elles ouvrent des réflexions structurantes pour le système alimentaire breton et réinterrogent même, d'un point de vue sociétal, la place des produits de la mer dans les assiettes en Bretagne. En effet, si la relation entre les produits de la mer et la richesse culturelle, patrimoniale et paysagère de la Bretagne est communément admise¹⁶⁷, la réalité en termes de consommation est plus nuancée. De ce point de vue, l'avenir de la pêche embarquée en Bretagne peut difficilement

¹⁶⁴ URBINA I. (2023, 11 octobre) « Comment le poisson lié au travail forcé des Ouïghours en Chine finit dans nos assiettes », *Le Monde*.

¹⁶⁵ Résolution du Parlement européen du 17 octobre 2023 sur les implications des activités de pêche chinoises sur les pêcheries de l'Union et la voie à suivre.

¹⁶⁶ Moullot P. (2021, 13 décembre) « Elevage intensif de saumons en Bretagne : Un projet sur un territoire déjà saturé », *Libération*. D'autres exemples sont cités dans l'étude du CESER de Bretagne (2017), [Produire ET résider sur le littoral en Bretagne !](#)

¹⁶⁷ CESER de Bretagne (2021), [Fondations et expressions de la culture maritime en Bretagne](#)

se penser sans tenir compte des besoins du consommateur, de ses habitudes et de ses valeurs, et des évolutions possibles de son comportement et de sa relation à l'alimentation. Or, ces questions sont sujettes à de nombreuses injonctions contradictoires et controverses.

5.2. Des recommandations officielles au cœur d'injonctions contradictoires

Les qualités nutritionnelles des produits de la mer sont connues¹⁶⁸ : le poisson (en particulier le poisson gras) est une source privilégiée en acides gras oméga-3 ainsi qu'en protéines, minéraux et vitamines ; les coquillages sont réputés pour leurs apports en minéraux... Pour ces raisons, le Programme National Nutrition Santé (PNNS 4) préconise une consommation de poissons gras (sardine, maquereaux...) et de poissons maigres en alternance, deux fois par semaine¹⁶⁹. On peut toutefois s'étonner que d'autres aliments tirés de la mer, dont les qualités nutritives sont pourtant connues et qui sont produits localement (huîtres, moules, algues) ne soient pas plus explicitement visés dans ces recommandations.

Si « *les Français sont aujourd'hui de grands amateurs de produits aquatiques* » (96 % d'entre eux consomment du poisson et 91 % des coquillages et crustacés)¹⁷⁰, seuls un peu plus de la moitié d'entre eux suivent ces recommandations : selon ce sondage Ifop, 57 % des Français ont une consommation hebdomadaire de poissons (une à deux fois par semaine ou plus). Les coquillages et crustacés sont consommés de manière plus occasionnelle (30 % des Français en consomment moins d'une fois par mois).

Il faut dire que ces recommandations nutritionnelles sont assorties d'une certaine prudence (il est par exemple conseiller de varier les espèces et lieux d'approvisionnement, voire d'éviter certaines espèces, notamment les anguilles). Des recommandations plus strictes encore sont émises pour certaines catégories de population (pour les femmes enceintes ou allaitantes et les enfants de moins de trois ans, il est par exemple recommandé de limiter la consommation de poissons prédateurs sauvages).

En outre, ces recommandations se heurtent régulièrement à des scandales relatifs à la toxicité de certains produits aquatiques. Ceux-ci sont une réelle source d'inquiétude pour le consommateur, nous l'avons constaté encore récemment au fort retentissement de l'enquête sur la contamination au mercure des conserves de thon. Globalement plus attentif et sensible à la qualité des produits, à leurs conditions de production et aux risques associés, le consommateur en arrive à se demander s'il peut consommer sans crainte des produits de la mer. De manière générale, l'information des consommateurs est aussi devenue d'une telle complexité qu'elle en devient quelque part inaccessible.

Comme tout aliment, la consommation de produits de la mer est, de fait, associée à certains risques pour la santé humaine, à la fois biologiques (virus, bactéries, parasites) et chimiques

¹⁶⁸ Site de l'Anses.

¹⁶⁹ [Programme national nutrition santé 2019-2023.](#)

¹⁷⁰ IFOP, *Les Français et la consommation de produits de la mer*, enquête réalisée pour Le Marin et Ouest France, mai 2024.

(toxines, allergènes, substances chimiques, microplastiques, métaux lourds). Trois raisons principales expliquent cette exposition des produits de la mer, même si les risques diffèrent évidemment selon les espèces ou les modes de production (le risque d'accumulation de contaminants chimiques est par exemple particulièrement associé aux espèces qui filtrent l'eau de mer ou se nourrissent d'autres poissons) : « *tout d'abord, la qualité sanitaire des fruits de mer reflète la qualité du milieu dans lequel ils sont prélevés, qui peut être contaminé par différentes pollutions (fécales ou chimiques, chroniques ou accidentelles). Ensuite, les produits sont manipulés, souvent traités sans emploi d'additifs ou de conservateurs chimiques, et distribués sans autre moyen de conservation que la réfrigération ou la congélation. Enfin, les habitudes alimentaires de ces produits favorisent l'exposition à certains dangers* »¹⁷¹.

5.3. Une consommation de produits de la mer socialement marquée

La consommation de produits de la mer est aussi marquée par de fortes disparités sociales et, dans une moindre mesure, territoriales.

Où consomme-t-on des produits de la mer ? Selon FranceAgriMer¹⁷², les ménages de l'Ouest achètent en moyenne un peu plus de produits de la mer (en particulier des produits frais) qu'au niveau national, mais cette tendance est moins marquée sur les autres segments de produits et tend à s'estomper.

La difficulté à trouver ou acheter ces produits n'est citée que par 11 % des répondants au sondage Ifop de mai 2024, loin derrière les autres freins à la consommation (14 % des interviewés d'Ile-de-France, 10 % de province et 8 % de départements littoraux)¹⁷³. De fait, il est relativement aisé de s'approvisionner partout en France, tant les circuits de distribution sont variés : les grandes et moyennes surfaces tiennent une place prépondérante dans la vente de produits frais comme transformés, tandis que les poissonneries (réparties plus inégalement) et les marchés commercialisent environ 20 % des volumes (principalement des produits frais). De nouveaux modes d'approvisionnement à destination des professionnels et particuliers émergent aussi, soutenus par le développement des outils numériques qui compensent, au moins en partie, l'éloignement entre production et bassins de consommation¹⁷⁴ : émergence de sites d'e-mareyage, de criées et grossistes, développement de la vente directe à distance... L'achat en ligne de produits de la mer se heurte toutefois à la réticence des consommateurs et le modèle économique de ces nouveaux acteurs n'est donc pas stabilisé à ce jour.

Qui sont les consommateurs de produits de la mer ? Les habitudes d'achat montrent des profils de consommation assez marqués :

¹⁷¹ Lupo C. et Angot J.-L. [Problèmes de santé publique liés à la consommation de fruits de mer](#), Bulletin de l'Académie nationale de médecine, Volume 204, n°9, décembre 2020, pp.1017-1033.

¹⁷² FranceAgriMer, Prospective filière française de la pêche maritime, mai 2018.

¹⁷³ IFOP, op. cit.

¹⁷⁴ CESER de Bretagne (2019), [Vous avez dit marétique ? Des opportunités à saisir à la confluence de la mer et du numérique en Bretagne](#).

- les acheteurs de produits frais sont essentiellement âgés de plus de 50 ans, tandis que les autres catégories d'âge privilégient d'autres types de produits (surgelés, conserves et traiteur) ;
- les plus jeunes achètent jusqu'à moitié moins de produits de la mer que leurs aînés et privilégient les produits traiteurs ;
- les plus aisés privilégient la qualité des produits, ils achètent des coquillages et crustacés frais auprès d'un poissonnier et ont moins recours aux produits surgelés.

La fraîcheur et le prix sont les principaux critères d'achat des produits aquatiques, loin devant l'origine France, le type de production, l'aspect, l'espèce, la facilité à préparer le produit ou ses qualités nutritionnelles¹⁷⁵. Deux principaux freins sont évoqués par les consommateurs : le prix élevé de ces produits et le manque de savoir-faire pour les cuisiner.

Le prix des produits de la mer serait-il trop élevé ? Selon le sondage Ifop précité, le prix des produits aquatiques est un frein à leur consommation pour 71 % des Français (soit une augmentation de huit points par rapport à 2023). Cela explique probablement que la catégorie sociale joue un rôle important dans la manière de consommer ces produits, et que les lieux et périodes de consommation soient aussi marqués : leur consommation est particulièrement irrégulière sur l'année, avec un pic au moment des fêtes, et largement réalisée hors domicile, c'est-à-dire plus simplement réservée à la sortie au restaurant. Les produits de la mer sont donc associés à des produits de luxe, haut de gamme et réservés à certaines occasions.

Dans les faits, le prix moyen des produits de la mer varie sensiblement selon les espèces, le mode de production et l'origine des produits (Figure 26)¹⁷⁶. Il est certain qu'un filet de cabillaud destiné à la restauration collective ne sera pas proposé au même prix que le bar de ligne servi par un restaurateur.

¹⁷⁵ IFOP, op. cit.

¹⁷⁶ FranceAgriMer, [Consommation des produits de la pêche et de l'aquaculture en 2023](#), juillet 2024.

Figure 27. Prix moyen par espèces et types de produit pour quelques espèces phares de la pêche embarquée en Bretagne, et comparaison avec les espèces principalement consommées en 2023

Espèce	Segment de produits	Prix moyen (€/kg)	
Quelques espèces phares de la pêche en Bretagne	Baudroie fraîche (lotte)	19,4	
	Céphalopodes	frais	10,9
		surgelés	9,9
	Coquille Saint-Jacques	entière	5,8
		noix	33,9
		noix surgelée	37,7
	Langoustine	fraîche	18,6
	Maquereau	frais	8,3
		conserves	10,2
	Merlan	Frais	15,8
	Merlu	frais	12,9
		surgelés	13,3
	Sardine	fraîche	6,3
		conserves	12,1
Thon	frais	21,7	
	conserves	10,9	
Principales espèces consommées au niveau national	Saumon	frais	21,0
		fumé	38,5
		surgelé	24,3
	Crevettes/gambas	cru	13,7
		cuites	13,4
		surgelées	21,4
	Cabillaud	frais	20,9
surgelé		17,1	

Source : FranceAgriMer d'après Kantar Wordpanel, 2024

La structure du marché a aussi son importance : plus les volumes sont importants, plus les prix sont lissés, ce qui explique (au moins en partie) certaines différences avec les produits carnés : à titre de comparaison, le prix moyen du kg de viande en boucherie fraîche s'élevait à 11,6 € en 2021 (Figure 27)¹⁷⁷.

Figure 28. Prix moyen de quelques produits carnés en 2021

Type de viande	Segments de produits	Prix moyen (en €/kg)
Bœuf	viande fraîche (hors abats)	15,4
	steak haché	11,8
Porc	viande fraîche	7,7
	jambon	13,9
	saucisses fraîches	9,3
Poulet	entier	5,9
	escalope	10,2
Dinde	entière	9,5
	escalope	11,3

Source : FranceAgriMer d'après Kantar Worldpanel, 2022

¹⁷⁷ FranceAgriMer, [La consommation de produits carnés en 2021](#), août 2022.

Les produits de la mer seraient-ils trop difficiles à cuisiner ? En 2024, près d'un quart des Français estiment manquer de savoir-faire pour consommer des produits aquatiques¹⁷⁸, qu'ils jugent fragiles et difficiles à conserver, préparer et cuisiner.

Le rapport entre la mer et l'alimentation s'est largement distendu, c'est un fait connu de longue date et largement partagé : dans son étude de 2017, le CESER relayait le constat dressé par l'Université des sciences et des pratiques gastronomiques (USPG) d'une perte de savoir-faire sur le travail du poisson, sa préparation, sa cuisson et sa conservation¹⁷⁹. De fait, le consommateur est moins enclin à acheter du poisson frais entier, il privilégie les produits en filets et les produits traiteurs (poissons fumés, rillettes, surimis, sushis, produits surgelés...), réputés plus faciles et rapides à préparer, et qui se sont largement développés. Il favorise certaines espèces au détriment d'autres, méconnues ou tombées en désuétude (alors qu'elles sont produites localement).

Aussi, de nombreux acteurs pointent la nécessité de développer l'éducation à l'alimentation : lors d'une audition réalisée dans le cadre de cette étude, il a été question de « *remettre du sens dans les assiettes* » tout comme la « *réappropriation de la culture culinaire de Bretagne* » était au cœur des débats organisés par Breizhmer en octobre 2024... Mise en valeur des poissons oubliés auprès des restaurateurs, formation des équipes et renforcement de l'offre de produits de la mer dans les lycées, les collèges, les écoles et les EHPAD au travers des Plans Alimentaires Territoriaux, développement de labels et solutions logistiques... : de nombreuses expérimentations sont menées pour remettre le poisson débarqué par les bateaux bretons dans les assiettes bretonnes mais les verrous logistiques, réglementaires et comportementaux restent nombreux.

Surtout, ces actions suffisent-elles à faire évoluer les actes d'achat et, dans un cercle vertueux, à valoriser la pêche locale ? Opposés à l'idée que le consommateur soit le seul responsable, certains chercheurs spécialistes de la politique alimentaire et agricole regrettent que « *l'action publique se limite souvent à la sensibilisation (information, éducation) des consommateurs ou à la promotion d'engagements volontaires des acteurs économiques (ex. publicité, qualité nutritionnelle)* »¹⁸⁰. Ils appellent à « *renverser la charge de la responsabilité, qui ne doit pas incomber seulement aux individus, mais à l'ensemble des acteurs qui façonnent les environnements alimentaires* » (restauration commerciale, grande distribution, industrie agroalimentaire...). Appliquée au secteur de la pêche embarquée, cette logique pointe aussi la responsabilité des différents maillons de la chaîne des produits de la mer (du débarquement à la transformation), qui doivent œuvrer de concert à la meilleure valorisation des produits de la pêche locale et à l'adaptation de l'offre aux attentes et pratiques de consommation.

¹⁷⁸ Ifop, *op. cit.*

¹⁷⁹ Site de l'USPG : <https://uspg.bzh/>

¹⁸⁰ Brocard C., Saujot M., Nasr C., Conarés D., Hébel P., Gorge S. et Combaud M. [Politique alimentaire : il faut se donner les moyens d'agir](#), Tribune du 25 avril 2024.

5.4. Des controverses quant à la place des produits de la mer dans une « alimentation durable »

Comme les autres secteurs, l'alimentation doit viser la neutralité carbone d'ici 2050, en actionnant plusieurs leviers : consommer moins mais mieux de protéines animales, réduire les distances parcourues par les produits en amont et en aval de la production, réduire le gaspillage...

La filière des produits de la mer doit évidemment intégrer ces questionnements car sa place dans une alimentation durable peut être source de controverses. Des arguments similaires à ceux opposés aujourd'hui à la consommation de viande pourraient aussi se poser avec plus d'acuité pour les produits de la mer à l'avenir (bien-être animal...).

Produits de la mer et apports en protéines. Aujourd'hui, l'essentiel des protéines animales est apporté par la viande : la part des produits de la mer a progressé dans l'alimentation ces dernières décennies mais reste sensiblement inférieure à la consommation de viande (qui s'élevait en France à 83,5 kg en 2023, c'est son plus bas niveau depuis 2013)¹⁸¹. En Europe, les produits de la mer représentent 5,5 % des apports protéiques (contre 4,2 % en Afrique et 7,4 % en Asie)¹⁸², le reste est fourni par les protéines végétales (40,4 %) et les autres protéines animales (viande, produits laitiers, œufs).

Si l'on s'en tient aux recommandations du PNNS (qui ne sont suivies, rappelons-le, que par la moitié des Français), la consommation de produits de la mer pourrait être plus élevée. Il faut toutefois rappeler que la consommation de protéines animales (toutes origines confondues) dépasse déjà, en France et en Europe, la recommandation de l'Organisation mondiale de la santé (OMS) de tendre vers l'équilibre des sources protéiques (50 % de protéines animales et 50 % de protéines végétales, contre 65-70 % de protéines animales aujourd'hui en France)¹⁸³. Or, il est avéré que le régime alimentaire occidental actuel, s'il devait s'étendre à la population mondiale, ne serait pas compatible avec les ressources finies de la planète.

De ce fait, la controverse revêt aussi une dimension éthique, liée à la répartition des protéines et à leur disponibilité au niveau mondial : la pêche représente en effet, dans certaines régions, une source essentielle, parfois non substituable, d'apports protéiques, les pays à revenu faible ou intermédiaire dépendant plus fortement des protéines issues d'aliments aquatiques que les pays à revenu élevé¹⁸⁴. La pêche a donc un rôle important dans la lutte contre l'insécurité alimentaire et la malnutrition au niveau mondial.

Produits de la mer et « localisme ». Les produits aquatiques comptent parmi ceux dont la part importée est la plus élevée dans l'alimentation. Or, on a souvent tendance à associer produits

¹⁸¹ FranceAgriMer, [Baisse de la consommation de viande en France en 2023](#). Synthèses conjoncturelles n°424, juin 2024.

¹⁸² Lu M. "Visualizing daily protein sources by region", *Visual Capitalist*, 25/05/24. [Article adapté et traduit](#) par *Courrier International*, 22 juin 2024.

¹⁸³ INRAE, [La qualité des aliments d'origine animale selon les conditions de production et de transformation](#), Résumé de l'expertise scientifique collective, mai 2020.

¹⁸⁴ FAO, [La situation mondiale des pêches et de l'aquaculture 2024](#).

importés et forte empreinte carbone. Pourtant, et comme le CESER l'a souligné dans son étude prospective sur l'alimentation (2021)¹⁸⁵, l'évaluation de l'empreinte carbone d'un produit alimentaire est un exercice complexe qui doit intégrer certes le transport mais aussi la production, la transformation, l'emballage, le recyclage des déchets... Or, en matière d'alimentation, le transport représente une source relativement faible d'émissions de GES par rapport aux autres étapes de la chaîne d'approvisionnement¹⁸⁶, en particulier la production. Autrement dit, lorsqu'on souhaite limiter son empreinte carbone, il faut tenir compte tout autant du type d'aliments consommés et de leurs conditions de production que de la distance parcourue.

Au niveau mondial, un rapport de la Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement (CNUCED) indique que la production de poissons génère moins d'émissions de carbone par calorie que l'élevage de bovins ou de porcs, et constitue la seule source de protéines animales considérée comme ayant une faible empreinte carbone (*World Resources Institute, 2023*)¹⁸⁷.

Ainsi, s'il est admis que la plupart des produits aquatiques génèrent une empreinte carbone moins élevée que les viandes¹⁸⁸, cette empreinte peut, pour une même espèce, varier sensiblement selon le mode et le lieu de production (Figure 29) : le produit est-il issu de la pêche ou de l'élevage ? Le produit est-il transformé ? Pour les produits de la pêche, le choix d'un produit à plus ou moins forte empreinte carbone peut aussi être rendu plus difficile par le fait que ceux-ci sont souvent englobés dans des catégories très larges (par exemple les « produits aquatiques » incluant l'élevage).

Figure 29. Impact carbone des produits de la mer selon la base Agribalyse 3.2

Produit	Impact carbone pour 1 kg d'aliments, en équivalent carbone (kg CO ₂ e)
Homard (bouilli, cuit à l'eau)	41,6
Langoustine (cru)	39
Crevette (cru)	20,4
Merlan (pané)	14,9
Baudroie ou lotte (cru)	12
Merlan (cru)	12
Cabillaud (cru)	12
Coquille Saint-Jacques	9,89
Thon germon (cru)	9,38
Rillettes de maquereau ou saumon	7,96

¹⁸⁵ Sur l'empreinte carbone de l'alimentation, voir l'étude prospective du CESER de Bretagne (2021), [L'alimentation en Bretagne à l'horizon 2050 : quels enjeux de société ?](#)

¹⁸⁶ Poore and Nemecek (2018). *Reducing food's environmental impacts through producers and consumers*. Science. Images sourced from the Noun Project. OurWorldinData.org - Research and data to make progress against the world's largest problems. Adapté en français pour @BonPote par Maxime Allibert.

¹⁸⁷ CNUCED, *Energy transition of fishing fleets*. 2024.

¹⁸⁸ Ritchie H., Rosado P. et Roser M. *Environmental Impacts of Food Production, 2022* ; Ritchie H. et Roser M. *Fish and Overfishing. How are fish stocks changing across the world ? How much is overfished ?* 2021. Articles publiés en ligne sur OurWorldinData.org.

Merlu (surgelé, en filet)	7,85
Merlu (cru)	7,59
Truite d'élevage (cru)	5,68
Saumon d'élevage (cru)	5,55
Moule, huître	5,33
Thon albacore (cru)	4,98
Sardine à l'huile d'olive	3,77
Maquereau (cru)	2,62
Sardine (cru)	2,28

Source : Base de données Agribalyse 3.2, ADEME, 2025.

A titre de comparaison, l'empreinte carbone de la viande (cru) est évaluée entre 28 kg CO₂e pour le bœuf, 6,67 CO₂e pour le porc et 4,56 kg CO₂e pour le poulet.

De plus, cet indicateur n'est pas suffisant pour apprécier l'empreinte environnementale d'un produit et, plus largement, sa durabilité. Il ne tient pas compte, en effet, de la consommation de ressources en eau ou en terre nécessaire à la production, de l'état des stocks halieutiques, des techniques employées et de leurs impacts... Du point de vue d'une alimentation durable, privilégier des produits issus de techniques moins impactantes, consommer des espèces non menacées ou réduire la part de produits transformés peut donc avoir autant d'importance, sinon plus, que d'avoir recours à des produits locaux. Pour toutes ces raisons, et considérant que les produits de la mer sont une ressource vivante à préserver et un produit rare et difficile à capturer, certains acteurs invitent donc à une évolution profonde des habitudes de consommation alimentaire de ces produits.

6. Un débat quant aux modalités de transition énergétique de la pêche embarquée

Les crises récentes ont rappelé la forte exposition des entreprises de pêche aux variations du coût du carburant et la situation de dépendance de la flotte aux énergies fossiles. Connue de longue date, cette situation traduit une faiblesse structurelle de la filière, qui s'est aggravée ces dernières années : le coût moyen du gazole pêche, qui s'établissait à 0,57 €/L en métropole en 2019, a atteint 0,84 €/L au début de l'année 2023, avec des pics à 1 €/L en 2022. Ces augmentations ont considérablement renforcé la part, déjà prépondérante, du carburant dans les coûts d'exploitation. Nécessaire à la propulsion du navire comme à l'activité de pêche, le carburant constitue en effet l'un des postes de dépenses les plus importants d'un armement à la pêche.

De ce point de vue, la transition énergétique apparaît comme une urgence économique pour certains armements tributaires des prix du carburant, dont l'équilibre financier est affecté. Cette dépendance ne s'exprime toutefois pas avec la même acuité selon les flottilles, les arts traînants consommant en moyenne trois fois plus de carburant que les arts dormants¹⁸⁹. Selon la Coopération maritime, un chalutier de 18-24 m consomme en moyenne 34 000 litres de gasoil par mois, soit quatre fois plus qu'un caseyeur ou un fileyeur de taille équivalente. Au

¹⁸⁹ Coopération maritime, [Synthèse et bilan du programme AMARREE](#), septembre 2022. Données 2021.

total, le coût du carburant utilisé chaque année par la pêche régionale est évalué entre 70 et 100 M€ selon les variations de prix (avec un abattement fiscal équivalent)¹⁹⁰.

Au-delà du critère économique, la neutralité carbone s'impose à tous et la pêche n'a pas d'autres choix que de s'y engager. L'urgence de la transition énergétique du secteur fait donc globalement consensus, « *tant pour minimiser l'impact environnemental que pour maintenir les coûts d'exploitation des bateaux à un niveau acceptable* »¹⁹¹.

6.1. Une transition énergétique nécessaire à l'atteinte des objectifs de neutralité carbone

Les émissions de gaz à effet de serre (GES) de la pêche embarquée sont principalement liées à la propulsion et au fonctionnement des navires, à la traction des engins et à la production de glace à bord.

Dans son rapport de 2024, la CNUCED explique qu'il est difficile de mesurer précisément les émissions imputables, au niveau mondial, aux flottes de pêche, en raison des limites des méthodologies existantes et des nombreux critères utilisés pour qualifier les types de navires, leur taille et leurs activités¹⁹². En se référant aux différentes études publiées sur le sujet, elle retient une contribution des navires de pêche aux émissions mondiales de CO₂ de l'ordre de 0,1 à 0,5 %, représentant environ 4 % des émissions générées par la production alimentaire mondiale. Elle souligne que les émissions de la flotte européenne ont diminué de 52 % entre 1990 et 2021, passant de 8,9 à 4,3 millions de tonnes d'éq-CO₂, sous l'effet de la réduction de la puissance motrice totale de la flotte et de l'amélioration de l'efficacité énergétique des navires. En France, d'après le Citepa, la pêche contribue à hauteur de 0,3 % des émissions françaises et 10,7 % des émissions imputables au secteur agriculture/forêt/pêche¹⁹³. Si la contribution de la pêche embarquée aux émissions de GES reste relative par rapport à d'autres secteurs, il n'en demeure pas moins que des efforts considérables restent nécessaires pour atteindre la neutralité carbone d'ici 2050.

Ce constat d'une nécessaire transition énergétique du secteur est largement partagé mais les solutions proposées et engagées reposent sur quelques idées à déconstruire, sur lesquelles il est utile de revenir ici.

Il convient d'abord de rappeler que cette transition énergétique ne représente qu'un pan de la transition des pêches vers la durabilité environnementale car il n'est pas pertinent, dans un contexte de changement global, d'agir sur les GES sans réfléchir aux autres sources de pressions. Cette transition ne peut donc s'imaginer de manière isolée aux autres controverses

¹⁹⁰ Etude réalisée par Hincio et Bureau Veritas Living Resources, commandée par Skyborn, Vattenfall et BlueFloat Energy, « [Hydrogène, quel horizon pour la pêche bretonne ?](#) », septembre 2023.

¹⁹¹ Ibid.

¹⁹² CNUCED, *op. cit.*

¹⁹³ D'après les données *Common Reporting Format* publiées avec le rapport national d'inventaire 2019, et citées dans le rapport final du projet GESPECHE, *Etude sur les émissions de gaz à effet de serre par la flotte de pêche française*, septembre 2020.

abordées dans ce rapport (par exemple, la question des engins). Dans le cadre du programme Transipêche¹⁹⁴, il a en effet été calculé que les flottilles utilisant des engins passifs émettent entre 45 et 70 tonnes d'éq-CO₂ par ETP sur une année d'activité, soit 4 à 5 fois moins que les flottilles les plus émettrices (chaluts et sennes pélagiques et de fonds de plus de 12 m). Les chaluts et sennes pélagiques côtiers et hauturiers, les dragues polyvalentes hauturières et les chaluts démersaux côtiers occupent une position intermédiaire, avec des émissions comprises entre 100 et 180 T d'éq-CO₂ par ETP. Reconstituer le bon état écologique des écosystèmes et des ressources est aussi un levier : plus l'action de pêche sera efficace et rapide, plus on valorisera un même niveau de production avec une consommation de fuel moindre.

Ensuite, la complexité des changements à opérer exige un certain réalisme. Dans son étude sur les industries navales de 2023¹⁹⁵, le CESER a tracé les grandes lignes de cette transition qui ne se fera pas du jour au lendemain, et impose d'articuler deux horizons :

- l'un de court terme, celui de la sobriété, reposant sur la réduction de la consommation de la flotte actuelle par l'innovation (ex : conversion des navires, remotorisation, adjonction de complément de propulsion électrique ou vélique, engins de pêche moins impactants) et l'accompagnement (ex : formation à l'écoconduite) ;
- l'autre, de moyen terme, celui de la décarbonation des navires, axé sur la substitution de la propulsion actuelle (d'origine fossile et carbonée) et le renouvellement d'une flotte vieillissante dont l'âge moyen est de 30 ans¹⁹⁶. Ces dernières années, ce sujet a été propulsé au premier rang des priorités politiques européennes, nationales et régionales, mais il est au cœur de controverses technologiques, sociales et juridiques.

6.2. La décarbonation de la flotte au cœur de controverses technologiques, sociales et juridiques

Ces dernières années, les initiatives pour décarboner la flotte s'accélèrent à tous niveaux, avec le lancement d'études et d'expérimentations diverses : au niveau européen avec un appel à projet de la Commission européenne pour tester différentes solutions de décarbonation, au niveau national à travers la feuille de route de la décarbonation de la filière maritime dans le cadre de la stratégie France mer 2030 et la création de l'Institut MEET2050 cherchant à fédérer des financements publics et privés autour de cette thématique, et au niveau régional à travers le lancement d'appels à projets et la création d'un fonds d'investissement dédié.

Les incertitudes et les verrous à la décarbonation restent néanmoins nombreux.

• Des controverses technologiques

Les enjeux d'innovation restent d'abord importants, tant la diversité de la flotte requiert des technologies multiples. Il n'existe pas de technologie miracle qui réponde à la multiplicité des usages. La décarbonation reposera nécessairement sur un mix technologique et un panel

¹⁹⁴ Quemper F., Levrel H., Le Bras Q., Mouillard R., Gascuel D. *op. cit.*

¹⁹⁵ CESER de Bretagne (2023), [Industries navales et nautiques en Bretagne, un nouveau souffle !](#)

¹⁹⁶ La durée de vie d'un bateau est de 30 à 40 ans. Moins d'une centaine de navires ont moins de 5 ans.

d'innovations, dont certaines restent à inventer, permettant de répondre aux besoins des différents segments de la flotte, qui varient selon les engins pratiqués, les zones de navigation, les durées de marée...

En région, l'accent est mis sur deux technologies : l'hydrogène renouvelable et la propulsion vélique.

L'hydrogène renouvelable est l'une des options expérimentées pour décarboner les bateaux de pêche. Une étude de 2023 envisageait que 40 à 50 % des navires puissent être propulsés à l'hydrogène en 2050, en « *commençant par les navires de plus faible puissance pêchant dans les zones côtières (inférieurs à 24 m dont la complexité et les standards sont moins élevés)* »¹⁹⁷. Progressivement, la technologie pourrait être étendue à d'autres flottilles, telles que celles pratiquant les arts dormants en haute mer (caseyeurs), en combinaison avec d'autres solutions (efficacité énergétique, biocarburants, e-carburants, hybride...). L'hydrogène serait en revanche une impasse pour les navires « *réclamant une forte autonomie* » (ex : chalutiers), en raison de problématiques liées au stockage de l'énergie et au ravitaillement. Le rétrofit apparaît peu évident, ou en tout cas synonyme d'un surcoût important : le projet PILOTHY, lauréat d'un appel à projets du Conseil régional, a montré que l'intégration d'une pile à combustible à hydrogène en refit sur un navire représentatif de la flottille bigoudène est techniquement possible, sous réserve d'une augmentation sensible de la jauge (+ 15-20 %) et d'une réduction de la capacité de la cale à poissons (- 30 %). Cette transformation suppose par ailleurs un investissement équivalent à 75 % du coût d'un navire neuf thermique. Si elle est possible techniquement sur ce type de navires, la rentabilité de cette opération est donc jugée difficile à atteindre sans aide¹⁹⁸.

La **propulsion vélique** offre également des perspectives intéressantes pour certains pans de la flotte de pêche car la voile est un mode de propulsion relativement modulable. Il ne s'agit ni plus ni moins que de se réapproprier des techniques anciennes : 200 voiliers pêchaient l'huître plate en rade de Brest jusqu'à la fin du XIX^{ème}, avant que l'activité ne périclité¹⁹⁹ ; au début des années 80, le mensuel Oxygène prévient ses lecteurs du retour prochain de la pêche à la voile : « *pour l'instant, pas question de chalutiers à voiles : les puissances nécessaires pour tracter un chalut se révèlent beaucoup trop importantes. En revanche, plusieurs types de pêches ne nécessitant pas la mise en œuvre d'une quantité importante de chevaux sont, par excellence, justifiables de la propulsion à voile* »²⁰⁰. Les goémoniers s'équipent alors de focs et grand-voile, tandis que la construction de thoniers véliques est expérimentée.

Depuis quelques années, on assiste ainsi au renouveau de la voile de travail, l'étendue des technologies permettant de s'adapter aux différents usages. Quelques expérimentations sont menées dans le secteur de la pêche mais leur réussite suppose des réflexions plus larges sur les manières de pêcher, allant bien au-delà du volet technologique. En novembre 2024, le

¹⁹⁷ Etude réalisée par Hincio et Bureau Veritas Living Resources, *op. cit.*

¹⁹⁸ Intervention du Conseil régional de Bretagne lors du *H2 Breakfast* organisé par Bretagne Hydrogène Renouvelable le 31 mai 2024.

¹⁹⁹ Lautredou L. (2024, 1^{er} décembre) « [La rade de Brest est un laboratoire de l'effondrement des espèces](#) », Entretien avec Lucas BOSSEBOEUF, *Le Marin*.

²⁰⁰ OXYGENE, « Le retour de la pêche à la voile : bientôt un prototype », n°17-18, juillet-septembre 1980.

catamaran *SKRAVIK* a par exemple été le premier voilier moderne à obtenir son homologation en navire professionnel de pêche, qui lui permettra d'expérimenter différentes techniques de pêche à la voile en rade de Brest : palangre bigoudène, ligne, traine, casier...

Afin de répondre à l'hétérogénéité des contraintes et besoins exprimés par les flottilles, toutes les solutions sont à explorer. En l'absence de chemin tout tracé, la décarbonation de cette flotte de pêche emblématique de la Bretagne suppose d'investir *a priori* dans des technologies qui n'ont pas atteint encore leur pleine maturité. Il faudra ensuite réussir à expérimenter, industrialiser puis déployer massivement ces innovations : l'étude sur l'hydrogène précitée évalue par exemple les investissements à plus d'un milliard d'euros pour soutenir le déploiement des navires et des infrastructures d'avitaillement. Un certain réalisme et un esprit de transparence doivent donc guider le développement de ces nouvelles filières, afin de ne pas alimenter de faux espoirs et de ne pas focaliser ses efforts sur une technologie unique.

- **Des controverses juridiques et économiques**

Au-delà des perspectives technologiques, les marges d'évolution de la réglementation et du modèle d'entreprise sont difficiles à appréhender et sujettes à des injonctions contradictoires, car la réussite de la transition dépend de la capacité à concilier impératifs réglementaires (vis-à-vis notamment de la préservation des ressources), garantie des conditions de travail et de sécurité à bord (en particulier pour l'hydrogène), efficacité technique et environnementale des navires et rentabilité économique des entreprises.

Nous l'avons vu, les enjeux technologiques sont différents selon les flottilles mais pour toutes, la question du financement de nouveaux bateaux équipés de technologies propres tout en assurant la rentabilité de l'activité apparaît centrale. Or, l'acquisition d'un navire neuf n'est jamais aisée, en particulier pour un jeune qui s'installe, ni facilitée par la réglementation actuelle. En l'état actuel des technologies, elle représente déjà un investissement important, avec un coût d'1 à 1,5 M€ pour un bateau de 12 m, amorti sur une dizaine d'années (de l'ordre de 100 000 à 200 000 €/an). Ce coût peut être largement supérieur pour les plus gros bateaux, en particulier dans le contexte inflationniste de ces dernières années (le *Blue Wave* construit il y a sept ans et doté de moteurs électriques a par exemple coûté 2,6 M€)²⁰¹. Il faut par ailleurs prévoir le financement, souvent par un nouvel emprunt, d'un ou plusieurs moteurs neufs au cours de la vie du navire (s'agissant des moteurs thermiques classiques, il n'est pas rare d'en changer à trois reprises).

Or, comme toute transition technologique, la décarbonation aura un coût d'entrée important, en raison des investissements requis pour la R&D, l'expérimentation, l'industrialisation puis le déploiement des innovations. Cela suppose une prise de risque difficile à assumer de manière isolée par les acteurs de la filière, qu'ils soient inventeurs, armateurs ou constructeurs... Alors, comment financer la décarbonation ? Est-ce qu'il est possible d'aller plus loin en termes de mutualisation ? Des instances telles que les comités professionnels, les organisations de producteurs ou l'interprofession Breizhmer ont-elles un rôle à jouer ?

²⁰¹ Keltz B. (2023, 27 octobre) « [La pêche française « se meurt et tout le monde s'en fout... »](#), *Le Monde*.

Dans le passé, les grandes transitions technologiques de la filière ont été largement subventionnées par des aides publiques, venant notamment de l'Etat²⁰². D'autres acteurs publics souhaitent aujourd'hui s'engager aux côtés des professionnels mais ces initiatives se heurtent à un verrou réglementaire majeur, lié au fait que la PCP interdit de financer par des aides publiques les opérations qui augmentent la capacité de pêche d'un navire de pêche et la construction, l'acquisition ou l'importation de navires de pêche. Le FEAMPA 2021-2027 introduit une exception mais elle reste limitée : l'augmentation de la capacité de pêche peut être financée lorsque l'investissement apporte une amélioration du point de vue de la santé, de la sécurité et des conditions de travail à bord, de l'efficacité énergétique ou encore de la qualité des captures. Elle doit toutefois être compensée par le retrait en amont, et sans aide publique, de capacités de pêche équivalentes²⁰³. En 2023, le CESER relevait une incohérence au niveau européen entre les objectifs du *Green Deal* et certains principes de la PCP, à laquelle la Commission européenne reste attachée. La controverse porte essentiellement sur la définition de la jauge : pour les professionnels, l'enjeu des prochaines négociations sur l'avenir de la PCP est de démontrer que la décarbonation nécessite d'appréhender différemment ce critère et qu'augmenter la jauge ne signifie pas forcément pêcher plus ou moins bien. D'autres acteurs considèrent au contraire que cet encadrement des aides publiques reste un garde-fou essentiel pour ne pas augmenter l'effort de pêche et fragiliser les ressources.

Un autre sujet de controverse est lié à la mobilisation de la taxe éolienne, qu'Hervé Berville, secrétaire d'Etat jusqu'à l'été 2024, s'était engagé à utiliser « *pour réduire la dépendance des navires au pétrole* »²⁰⁴. La répartition et l'utilisation de cette taxe font débat : doit-elle être mobilisée seulement en faveur de la décarbonation ou en faveur d'une transition plus globale des pêches vers la durabilité ? Comment répartir cette taxe et qui doit gérer son utilisation ?

Ces deux controverses renvoient plus largement au rôle que doivent jouer les acteurs publics dans l'accompagnement de la filière.

7. Les controverses sur le modèle de financement et d'accompagnement des transitions

C'est une certitude, le chemin vers la pêche durable suppose des innovations et des changements structurels qu'il faut pouvoir organiser et accompagner. Or, l'adéquation du modèle de pêche aux enjeux de transitions pose aujourd'hui clairement question, dans ses dimensions économiques, sociales, environnementales, culturelles et juridiques.

²⁰² Locher F. « [Reconstruire la pêche française. Etat, écologie et modernisation \(1939-1958\)](#) », *Le Mouvement Social*, 2022/1 (n°278), pp. 73-88, Editions Presses de Sciences Po (en ligne).

²⁰³ Règlement (UE) n°2021/1139 du Parlement européen et du Conseil du 7 juillet 2021 instituant le Fonds européen pour les affaires maritimes, la pêche et l'aquaculture (article 13). Sur la mise en œuvre en Bretagne : [fiche relative au financement des projets d'adaptation et de modernisation d'un navire de pêche maritime entraînant l'augmentation de sa jauge brute](#).

²⁰⁴ Charron L. (2023, 22 septembre) « [Hervé BERVILLE annonce 450 millions d'euros pour décarboner la pêche](#) », *Le Marin*.

Ce modèle repose en effet sur une équation de plus en plus difficile à résoudre, générant une forte attente des professionnels vis-à-vis des acteurs publics : comment assurer la rentabilité et investir dans des navires plus propres et plus sécuritaires, dans un contexte marqué par des incertitudes sur la ressource (quelles espèces seront pêchées d'ici quelques années, en quelle quantité ?), le prix de l'énergie et l'instabilité d'un marché mondialisé (baisse des volumes et des cours, baisse du pouvoir d'achat des consommateurs) ?

7.1. Une équation de plus en plus difficile à résoudre

Les transitions viennent heurter un modèle peu favorable aux investissements matériels, car plusieurs paramètres dont dépend la rentabilité d'une entreprise de pêche suivent une tendance relativement défavorable. Si les crises actuelles exacerbent les difficultés, elles ne font cependant que remettre en lumière des fragilités structurelles du modèle, qui étaient connues de longue date. Le CESER s'en alarmait déjà il y a trente ans, lorsqu'il analysait les phénomènes conjoncturels et structurels qui ont contribué à déstabiliser la pêche bretonne et nourri la crise des années 90²⁰⁵.

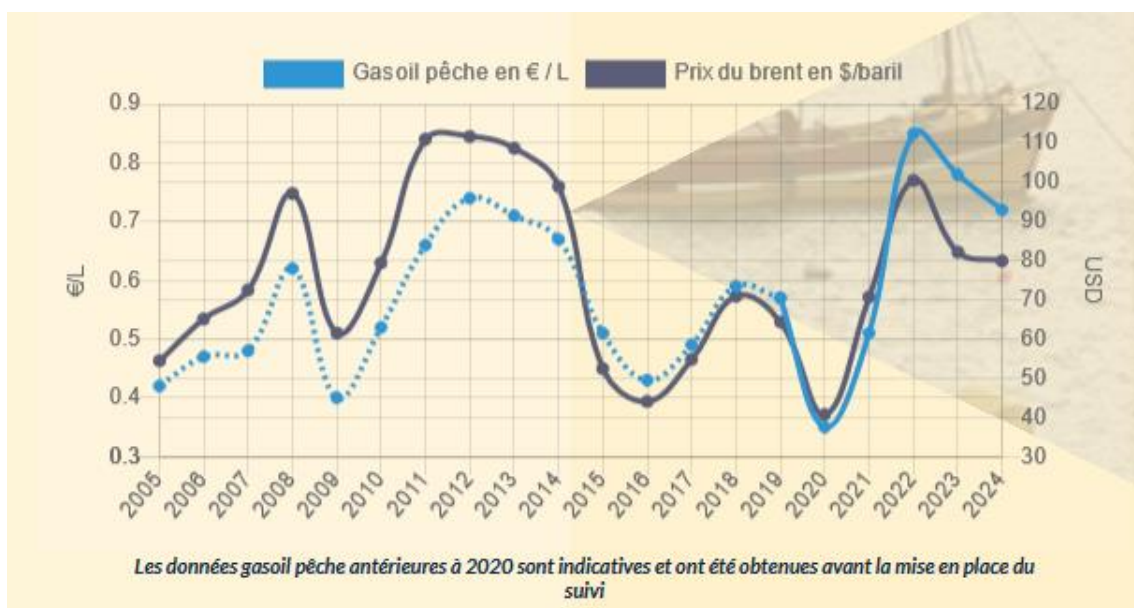
Le **prix de l'énergie**. Nous l'avons vu plus haut, le carburant constitue l'un des postes de dépense les plus importants d'un armement à la pêche. Malgré les avantages fiscaux dont la filière bénéficie, et les aides ponctuelles attribuées en réponse à certaines crises²⁰⁶, la forte exposition des entreprises de pêche à la variabilité des prix du carburant reste une fragilité importante puisqu'au-delà de 0,65 ou 0,68 € le litre, la rentabilité de certains armements est réputée affectée. Or, ce coût a été largement dépassé après l'invasion de l'Ukraine par la Russie : en 2022 et 2023, le coût moyen du gasoil pêche s'établissait à 0,85 et 0,78 €/L²⁰⁷. S'il est sensiblement retombé depuis lors (0,692 €/L en novembre 2024), il n'en demeure pas moins que ce paramètre reste fluctuant (Figure 28) et soumis à des facteurs externes.

²⁰⁵ CESER de Bretagne (1994), *Réflexions sur l'avenir des pêches bretonnes*

²⁰⁶ Voir 7.2. Des aides publiques au cœur des controverses.

²⁰⁷ Coopération maritime, [Observatoire du carburant](#) (en ligne), 2024.

Figure 30. Suivi annuel tendanciel du Brent et du Gasoil Pêche (métropolitain)



Source : Observatoire du carburant, Coopération maritime, 2024

Le **prix de vente des produits**. Décorrélée des efforts du producteur, la détermination du prix de vente des produits se fait en fonction de conditions de marché telles que la saisonnalité, le contexte économique ou les stratégies de mise en concurrence des distributeurs. Or, ces conditions ont été relativement défavorables ces dernières décennies, dans le contexte d'une baisse générale des cours et des volumes : d'après les organisations professionnelles, les prix de vente des produits les plus capturés, comme la coquille Saint-Jacques, le merlu ou la lotte, ont stagné depuis le passage à l'euro²⁰⁸. A cela, s'ajoutent la baisse du pouvoir d'achat des ménages et une crise générale de la consommation qui a particulièrement ciblé les produits « plaisirs », parmi lesquels figurent les produits de la mer.

Le modèle économique peut se tendre rapidement et laisse peu de marge de manœuvre pour investir et innover, d'autant que malgré des revenus individuels qui peuvent être attractifs, le secteur souffre d'une difficulté à capitaliser ou épargner. Cette situation génère une forte attente des professionnels vis-à-vis des acteurs publics.

7.2. Des aides publiques au cœur des controverses

Les acteurs publics interviennent largement, et depuis longtemps, en soutien à la filière, par des modes variés d'intervention et d'aide. Cette intervention, contrastée selon les flottilles, se traduit par :

- le financement/subventionnement par l'Etat du régime de l'ENIM auquel sont affiliés les marins-pêcheurs, structurellement déséquilibré²⁰⁹ ;

²⁰⁸ Keltz B. *op. cit.*

²⁰⁹ Cour des comptes, *op. cit.*

- le Fonds européen pour les affaires maritimes, la pêche et l'aquaculture, levier majeur de soutien et d'accompagnement des filières halieutiques ;
- le financement des détaxes dont bénéficient, comme d'autres secteurs (ex : BTP) et conformément au droit européen, les armements à la pêche : l'exonération de la Taxe sur la valeur ajoutée (TVA) et l'exonération de l'accise sur les énergies (qui recouvre d'anciennes taxes, dont celle sur les produits de l'énergie ou TICPE)²¹⁰. Selon l'ONG *One Fish*, les exonérations de taxes sur le carburant ayant bénéficié à la flotte de pêche de l'UE ont représenté 15,7 milliards d'euros entre 2010 et 2020²¹¹ ;
- des aides ponctuelles et des dispositifs de compensation mis en œuvre en réponse à certaines crises, par exemple : l'indemnisation des arrêts temporaires dans le cadre de la crise sanitaire liée au covid-19, les appels à projets lancés dans le cadre du plan France Relance, les aides à l'achat de carburant ou encore la compensation de la perte d'activité des pêcheurs et mareyeurs impactés par la fermeture partielle de la pêche dans le golfe de Gascogne (une enveloppe de 20 M€ est prévue en 2025, contre 19 M€ en 2024)²¹² ;
- l'affectation d'une part de la taxe éolienne, dans des proportions que nous avons précisées plus haut ;
- Il faut aussi prendre en compte le soutien au fonctionnement des criées et des ports de pêche et les investissements des collectivités, par exemple dans la modernisation de ces structures, voire leur mutualisation, ou encore la création de dispositifs *ad hoc* (tels que le fonds d'investissement BreizhUp Pêche).

Ces aides sont relativement complexes et peu lisibles, parfois difficiles à appréhender pour la filière elle-même. Dans un contexte de transitions majeures, marqué par une intervention publique de plus en plus contrainte, le rôle qu'elles peuvent avoir dans l'accompagnement de la filière est discuté à différentes échelles : il semble y avoir un consensus sur la nécessité d'accompagner la filière (ou du moins une partie de celle-ci) dans son chemin vers la pêche durable mais la nature, le niveau et la conditionnalité des aides, en résumé leurs conditions d'attribution, et l'absence totale d'évaluation, sont sources de controverses.

En période de crises, les professionnels se mobilisent fortement pour obtenir des aides focalisées sur la réponse à l'urgence. On peut citer par exemple les aides sur le carburant délivrées dans le contexte de la guerre en Ukraine : en mars 2022, la Commission européenne a adopté un régime d'encadrement de crise qui assouplit les règles en matière d'aides d'État afin que les gouvernements puissent soutenir financièrement les entreprises dont l'activité est impactée par la guerre en Ukraine. Ce dispositif a été révisé et prolongé à trois reprises : il s'agissait notamment de relever le plafond habituel des aides *de minimis*²¹³, vite dépassé pour

²¹⁰ Ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, [Guide 2024 sur la fiscalité des énergies](#).

²¹¹ Our fish, *Better use of public money: the end of fuel subsidies for the fishing industry*, 2021.

²¹² *Le Marin* (2025, 9 janvier), « Fermeture du golfe de Gascogne : 20 millions d'euros prévus pour indemniser pêcheurs et mareyeurs ».

²¹³ Commission européenne, *Encadrement temporaire de crise pour les mesures d'aide d'État visant à soutenir l'économie à la suite de l'agression de la Russie contre l'Ukraine*, 2022/C 426/01 : en droit européen, les aides publiques sont prohibées dans le secteur économique au nom du principe de libre concurrence. Certaines restent autorisées sous conditions : c'est le cas des aides dites « de minimis », plafonnées habituellement à 30 000 € d'aides sur une durée de trois ans.

les armements détenant plusieurs navires (le plafonnement étant entendu par entreprise, et non par navire) à 335 000 € sur trois ans²¹⁴. Dans le cadre de ce dispositif, les entreprises de pêche françaises ont pu bénéficier de réductions successives de l'ordre de 35 centimes par litre de gasoil du 17 mars au 30 septembre 2022, 25 c/L du 1^{er} octobre au 15 novembre 2022, 25 c/L du 16 novembre 2022 au 15 février 2023 et 20 c/L du 16 février au 15 octobre 2023. Prolongé tant que la Commission européenne le permettait, ce dispositif devait prendre fin au 31 décembre 2024. Début 2025, la ministre Agnès PANNIER-RUNACHER a indiqué vouloir réfléchir avec les professionnels « *à un dispositif qui les sécurise par rapport à des variations erratiques du coût du gazole* »²¹⁵.

Certains dénoncent le fait que ces aides, supposées ponctuelles mais qui entretiennent de fait le modèle actuel, sont en contradiction avec les enjeux de transition et l'accompagnement de long terme. L'acceptabilité de certaines aides commence aussi à être remise en cause au plus haut niveau : en 2022, lors des débats de l'OMC pour encadrer davantage les subventions à la pêche, certaines parties ont clairement dénoncé l'existence d'un carburant détaxé²¹⁶.

Le périmètre d'attribution des aides fait également débat, certains acteurs relevant « *des disparités importantes dans la distribution des aides financières* » et la « *situation de rentabilité artificielle* » entretenue pour certaines flottilles, souvent les plus impactantes d'un point de vue environnemental²¹⁷. En Bretagne, l'adoption de la feuille de route du Conseil régional et, par la suite, la création du fond Breizhup Pêche destiné à soutenir l'acquisition de bateaux neufs ou d'occasion, ont par exemple été au cœur de vives polémiques, accusées de mettre l'accent sur les segments hauturier et semi-hauturier au détriment de la pêche artisanale. Ces deux délibérations ont fait l'objet d'une requête en annulation, qui a été rejetée par le tribunal administratif en janvier 2025.

Les périmètres d'intervention font aussi l'objet de controverses lorsque les aides bénéficient à un seul pan de la filière au détriment des activités qui y sont directement liées (les criées n'ont, par exemple, reçu qu'un faible soutien lors des crises récentes).

²¹⁴ Alinéa 56 de l'article 2.1 de la communication 2022/C 426/01 de la Commission européenne. Ce nouveau plafond a été atteint dès le courant de l'année 2022, pour les armements les plus importants (notamment les armements au thon océanique et les chalutiers du pays bigouden).

²¹⁵ *Le Télégramme* (2025, 17 janvier).

²¹⁶ *Le Marin* (2021, 16 juin). « [Le carburant détaxé destiné à la pêche sur la sellette](#) ». Cet accord n'entrera en vigueur que lorsque la moitié des membres de l'OMC l'auront ratifié.

²¹⁷ Quemper F., LevreL H., Le Bras Q., Mouillard R., Gascuel D. *op. cit.*

Non-conclusion Vers un débat élargi

Plutôt que de clore le sujet, le CESER laisse toutes ces questions volontairement ouvertes parce qu'il ne lui revient pas, à lui seul, de tracer le chemin vers une pêche durable en Bretagne. Bien entendu, l'avenir de la pêche embarquée mobilise déjà de nombreux acteurs et fait l'objet de politiques et dispositifs dédiés. Mais, dans un monde qui bouge, le CESER est convaincu qu'il est possible d'aller vers un dialogue plus constructif et plus collectif sur ces sujets.

Avancer dans cette voie exige de comprendre précisément et objectivement les enjeux, les controverses et leurs dessous, de penser la conciliation entre impératifs économiques, sociaux et écologiques et, plus généralement, de construire ensemble le chemin vers une pêche durable dans un monde d'incertitudes climatiques, écologiques, géopolitiques, économiques et sociales.

Cette étude se présente comme un premier jalon pour mener à bien cette réflexion, par un éclairage de ce qui fait consensus et de ce qui fait débat. Il faut désormais, partout où c'est possible, dépasser collectivement les controverses et poser, par le dialogue, les bases d'un avenir partagé avec l'ensemble de celles et ceux qui souhaitent y contribuer.

Pour cela, et à l'image de l'esprit qui a prévalu en son sein tout au long de cette étude, le CESER insiste sur les quelques principes qui doivent guider le débat.

1. Un principe de discernement et de rigueur, nécessaire à l'appréhension de sujets complexes

Nous l'avons montré tout au long de cette étude, il n'existe pas une manière unique d'envisager l'avenir de la pêche embarquée, qui repose sur un ensemble d'enjeux complexes et enchevêtrés. C'est tout un modèle qui est à refonder, dans toutes ses subtilités. Le CESER ne disait pas autre chose il y a trente ans, lorsqu'en 1994 il invitait les acteurs à ne pas « *se satisfaire de solutions ponctuelles et artificielles de soutien de la filière, sans envisager une réflexion en profondeur de ses dysfonctionnements* », au risque de « *condamner à moyen terme la viabilité même de la filière pêche en Bretagne* ».

Compte tenu des enjeux pour la Bretagne, nous avons la responsabilité d'appréhender l'avenir de ce secteur avec discernement et objectivité. Cela suppose de comprendre et d'accepter, à tous niveaux, la complexité des problématiques et la pluralité des points de vue, de sortir des schémas simplistes et de faire preuve de rigueur, d'exigence et d'intelligence collective dans la manière d'aborder ces sujets.

2. Un principe de maintien, de développement et de partage des connaissances, nécessaire à un débat éclairé

Déterminer un modèle de pêche durable est un exercice complexe, d'abord parce qu'il suppose de développer, autant que c'est possible, une approche systémique. Ensuite, parce que l'incertitude restera, quoi qu'il arrive, un invariant du système. L'avenir de la pêche embarquée reste en effet exposé aux aléas économiques, géopolitiques et environnementaux, et dépendant de l'évolution des technologies et des connaissances scientifiques.

Dans ce contexte, l'enjeu n'est pas tant de chercher à supprimer toute incertitude – c'est impossible - que de développer sans attendre les capacités d'adaptation et de résilience de la pêche embarquée, pour en faire une activité intégrant les enjeux climatiques et environnementaux, mobilisant des stratégies polyvalentes et réactives, pouvant réduire ses impacts et s'adapter à des changements parfois rapides.

Dans un contexte de changement global, l'approche écosystémique repose sur une connaissance précise des milieux et des ressources, et sur une meilleure compréhension des interactions au sein des écosystèmes. En ce sens, le socle scientifique qui existe en Bretagne est un atout qui nécessite d'être conforté dans la durée, dans toutes ses composantes fondamentales et appliquées. Cela suppose des capacités d'observation, de surveillance, de contrôle, de gestion des données²¹⁸, de valorisation de la recherche, et donc des moyens financiers et matériels à mobiliser dans la durée, dans un contexte de fragilisation de la recherche.

L'approche écosystémique repose aussi sur une connaissance plus précise de l'organisation de la filière des produits de la mer, dont les sources de données sont éparpillées et difficiles à appréhender. Une observation plus fine de la filière est essentielle si l'on souhaite objectiver et mesurer les efforts réalisés en faveur de la durabilité. C'est d'ailleurs un enjeu identifié dans la feuille de route des filières halieutiques du Conseil régional de Bretagne. Ne serait-ce pas là un nouveau champ à explorer pour l'observatoire régional de l'économie maritime, créé en réponse à une préconisation du CESER ?

Plus largement, le CESER constate une certaine amnésie collective sur l'histoire de la pêche embarquée, qui est pourtant de nature à éclairer le contexte actuel et les arbitrages à réaliser. En ce sens, l'appropriation et la transmission des connaissances sur les ressources et les écosystèmes, sur les engins et techniques de pêche et leurs enjeux de durabilité, apparaissent comme des aspects importants de l'éducation à la mer que le CESER appelle à développer dans tous ses travaux, dès le plus jeune âge et à tous niveaux (citoyens, élus, consommateurs, professionnels...).

²¹⁸ CESER de Bretagne (2019), [*Vous avez dit marétique ? Des opportunités à saisir à la confluence de la mer et du numérique en Bretagne*](#)

3. Un principe d'ouverture et d'échange des idées, nécessaire à un débat apaisé

Après le temps du constat et de l'alerte scientifique, étape incontournable dans l'identification et la résolution des problématiques, vient le temps de la construction de solutions. Que celles-ci soient coercitives ou relèvent de changements de pratiques à accompagner, la voie pour y arriver, et le carburant d'une démocratie vivante, c'est le dialogue entre acteurs et la co-construction. Il en existe de nombreux exemples dans l'histoire de la gestion des pêches.

Tout au long de ce travail, le CESER n'a pourtant pu que constater et regretter l'absence d'écoute réciproque entre deux mondes qui s'ignorent, celui des professionnels et celui des réseaux associatifs, engagés dans une escalade médiatique et politique qui pousse chacun dans ses retranchements. L'urgence des crises cristallise aussi les débats et nuit à la sérénité dans la prise de décision.

Parce qu'il n'existe aujourd'hui pas vraiment de lieux où discuter de manière apaisée sur les enjeux de la pêche embarquée, le CESER juge essentiel et urgent de se doter d'espaces de dialogue neutres, où les différentes expressions sur l'avenir de ces activités pourraient s'enrichir mutuellement. Certaines instances existantes pourraient investir ce sujet, par exemple la Conférence régionale pour la mer et le littoral, qui apparaît tout à fait légitime et en capacité de mettre autour de la table l'ensemble des acteurs intéressés par la co-construction d'un avenir pour la pêche embarquée en Bretagne.

Ce débat doit véritablement faire partie du processus de co-construction, et s'ouvrir à toutes celles et ceux qui souhaitent y contribuer. Le débat public « La mer en débat » organisé en 2023 a montré l'intérêt de la société civile et des associations pour tout ce qui se passe en mer. Il a aussi révélé « *le besoin d'ouvrir un dialogue plus approfondi avec le public sur les modes de vie et de production sur la façade NAMO* »²¹⁹. L'implication de nouveaux acteurs multiplie les points de vue et modifie les rapports de force, c'est indéniable, mais leurs expressions sont le reflet d'attentes sociétales et doivent à ce titre être entendues. Dans son étude prospective sur l'alimentation, le CESER a montré que « *l'alimentation peut et doit devenir un sujet de débat public, dans lequel les citoyens peuvent prendre leur part* »²²⁰. Parce que les produits de la mer sont un pilier du patrimoine culinaire de la Bretagne tout autant qu'un révélateur de la qualité de ses milieux naturels, le CESER estime que les conditions de production et de consommation de ces produits devraient être plus largement intégrées et débattues dans les échanges sur le système alimentaire régional, souvent focalisés sur la production agricole.

Naturellement, le débat entre acteurs et la co-construction d'un avenir partagé n'excluent pas la nécessité de l'arbitrage et de la décision politique. Tout ne fera pas l'objet d'un accord entre des partenaires aux attentes et aux intérêts aussi divers. Mais le choix politique sera d'autant mieux compris et finalement accepté qu'il repose précisément sur l'implication et l'écoute de l'ensemble des acteurs.

²¹⁹ CNDP, [Compte-rendu du débat public « La mer en débat »](#), page 123.

²²⁰ CESER de Bretagne (2021), [L'alimentation en Bretagne à l'horizon 2050 : quels enjeux de société ?](#)

4. Un principe de cohérence des politiques publiques

Parce que la mer est un bien commun et que la pêche embarquée est le point de départ d'une chaîne de valeur qui se prolonge à terre, son avenir ne peut s'envisager sans intégrer le lien terre-mer. L'avenir de la pêche ne peut rester l'apanage des marins et des seuls territoires littoraux, tant les responsabilités sont partagées : la santé des écosystèmes marins dépend en partie de notre capacité à gérer et réduire les pressions et pollutions terrestres, les tendances de consommation des produits de la mer influent sur la production halieutique... Toute évolution de la pêche embarquée aura des effets rebonds (positifs comme négatifs) sur la filière des produits de la mer et sur le développement régional, et inversement.

Cette réflexion croisée suppose une étroite coordination des politiques publiques à terre et en mer et une planification fondée sur le principe de subsidiarité, la gouvernance partagée et la concertation avec les acteurs locaux. De ce point de vue, le CESER insiste en particulier sur les liens étroits à tisser entre la politique halieutique et la politique portuaire. L'enjeu de soutenir et développer les coopérations et les synergies entre les pôles de Cornouaille, de Bretagne Nord et de Bretagne Sud apparaît d'autant plus prégnant aujourd'hui que les investissements requis pour les transitions sont énormes et que la capacité d'intervention publique est, dans le même temps, de plus en plus contrainte, notamment pour les collectivités.

Enfin, et parce que la pêche embarquée est un sujet qui dépasse la Bretagne dans différentes dimensions, son avenir et sa durabilité se dessineront aussi au sein d'instances nationales, européennes et internationales fortes. Le défi est de parvenir à construire un modèle durable, volontariste et ambitieux en Bretagne, tout en assurant une cohérence entre les différentes échelles de gestion, de planification et de réglementation. Cet enjeu doit être au cœur des futures négociations sur l'avenir de la politique européenne des pêches et sur le FEAMPA post-2027.

5. Un principe d'investissement coordonné, dans et pour toutes les transitions à conduire

Le changement de modèle reposera sur un ensemble complexe de transitions à conduire, avec des freins technologiques, mais aussi de nombreux enjeux d'innovation sociale, culturelle, juridique... Engager ces transitions suppose une mobilisation collective au sein de la filière, et même plus largement.

La question qui transcende les sujets abordés tout au long de ce rapport est celle du temps et des moyens dédiés à la mise en œuvre des transitions et à l'accompagnement du changement. Nous sommes tous d'accord sur l'ampleur et le coût des changements de pratiques à opérer mais la discussion sur comment on s'y engage concrètement, à quel horizon et avec quelles modalités d'accompagnement reste ouverte. Donner des perspectives et de la visibilité apparaît, aux yeux du CESER, comme une priorité pour dépasser les controverses et lever les freins aux transitions.

Parce que les filières halieutiques contribuent au développement et à la culture des territoires de Bretagne, la nécessité d'accompagner les acteurs dans leur chemin vers la pêche durable semble pouvoir faire consensus. Cela nécessite la combinaison d'un panel de solutions et d'investissements de court, moyen et long terme portés par différents acteurs. Toutefois, s'agissant d'argent public et face au mur d'investissements, la nature, le niveau et la conditionnalité des aides versées au secteur, en résumé leurs modalités d'attribution, doivent être discutés, et leur utilisation doit faire l'objet d'une transparence et d'un rendu compte.

Tracer cette voie vers la durabilité des pêches bretonnes, c'est finalement renforcer le lien entre la pêche et la société, qu'il s'agisse des générations actuelles ou futures. C'est aussi donner de la visibilité à toutes celles et ceux qui se destinent aux métiers de la pêche et souhaitent s'investir et investir dans ce secteur. Un secteur dont l'avenir est en débat et peut s'écrire collectivement.

Remerciements

Nous remercions toutes les personnes auditionnées par la section dans le cadre de ce travail. Les titres et les mandats mentionnés sont ceux des personnes au moment de leur audition.

Jean-Eudes BEURET	Enseignant chercheur en gestion concertée des ressources et de l'environnement à Institut Agro
Alain BISEAU	Coordinateur des expertises halieutiques, Ifremer
Joachim CLAUDET	Directeur de recherche et conseiller pour l'océan au CNRS
Julien DUBREUIL	Secrétaire général adjoint, Comité régional des pêches et des élevages marins de Bretagne
Yves FOËZON	Directeur général, Organisation de producteurs Les Pêcheurs de Bretagne
Didier GASCUEL	Professeur en écologie marine et Directeur du pôle halieutique, mer et littoral à l'Institut Agro
Christophe HAMEL	Directeur d'exploitation à la CCI Finistère et Président de l'association des directeurs et responsables des halles à marées françaises
Pascal LARNAUD	Chef de la station de Lorient, Ifremer
Thomas LE GALL	Pêcheur ligneur et Président de l'association Pêche Avenir Cap-Sizun
Denez L'HOSTIS	Président d'honneur de France Nature Environnement
Frédéric LE MANACH	Directeur scientifique de BLOOM
Caroline LE NEURES	Chargée d'études, Agence d'urbanisme et de développement économique du pays de Lorient (Audélor)
Hervé MAMINO	Directeur du lycée professionnel maritime du Guilvinec
Gilles POUPARD	Directeur, Agence d'urbanisme et de développement économique du pays de Lorient (Audélor)

Nous remercions aussi toutes les personnes ayant apporté des contributions écrites ou fourni des informations complémentaires.

Table des figures

Figure 1. Le Rendement Maximal Durable	5
Figure 2. Matrice de classification (dérivée de la matrice dite de Kobé)	6
Figure 3. Evolution de l'état des populations de poissons exploités en France hexagonale entre 2000 et 2022	7
Figure 4. Evolution du nombre de navires de pêche en Bretagne par catégorie de longueur (2002-2021)	11
Figure 5. Nombre de navires par catégorie de longueur et par rayon d'action	12
Figure 6. Caractéristiques des flottilles et répartition des navires	13
Figure 7. Nombre d'emplois générés dans chaque flottille (sur la base de l'effectif moyen) .	14
Figure 8. Evolution des effectifs de marins pêcheurs entre 2015 et 2021	15
Figure 9. Ventes déclarées par les bateaux français dans les halles à marée bretonnes en 2022	21
Figure 10. Les 10 premières espèces vendues dans les criées bretonnes en 2022 (en valeur)	22
Figure 11. Organisation de la filière des produits de la mer frais et relations commerciales entre les acteurs en Bretagne	23
Figure 12. Répartition des emplois au sein du domaine « Produits de la mer »	26
Figure 13. Principaux acteurs impliqués dans la déclinaison de la PCP en France et dans les régions	27
Figure 14. Les sous-zones de pêche dans l'Atlantique Nord-Est (zone FAO 27) et en Méditerranée (zone FAO 37)	28
Figure 15. Définition des empreintes et indicateurs socioéconomiques utilisés dans le cadre du programme TransiPêche pour évaluer la performance économique, social et environnementale de chaque flottille	42
Figure 16. Exemples de titres de presse	45

Figure 17. Matrice simplifiée engins-pressions : amplitude des pressions physiques des engins selon le substrat des fonds marins	51
Figure 18. Encadrement de la pêche à la coquille Saint-Jacques dans les Côtes d'Armor	53
Figure 19. Encadrement de la pêche au chalut de fond en Bretagne	54
Figure 20. Les aires marines protégées sur la façade Nord Atlantique-Manche Ouest	56
Figure 21. Secteurs d'études dans lesquels seront concertées les zones proposées pour une protection forte Bretagne - Pays de la Loire	59
Figure 22. Zones d'importance pour la pêche française en 2020.....	62
Figure 23. Zones prioritaires retenues pour le développement de l'éolien en mer	65
Figure 24. Répartition des crédits de la taxe issue du parc éolien en mer de Saint-Brieuc pour l'année 2024.....	70
Figure 25. Bilan d'approvisionnement national de quelques espèces en 2022 (en tonnes équivalent poids vif).....	72
Figure 26. Part de l'import dans le bilan d'approvisionnement pour certaines espèces en 2020.....	72
Figure 27. Prix moyen par espèces et types de produit pour quelques espèces phares de la pêche embarquée en Bretagne, et comparaison avec les espèces principalement consommées en 2023	78
Figure 28. Prix moyen de quelques produits carnés en 2021.....	78
Figure 29. Impact carbone des produits de la mer selon la base Agribalyse 3.2	81
Figure 30. Suivi annuel tendanciel du Brent et du Gasoil Pêche (métropolitain)	89

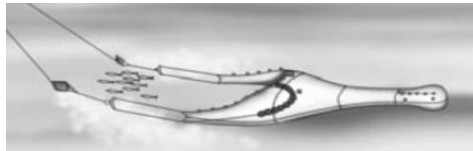
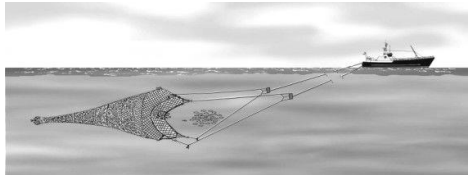


Glossaire

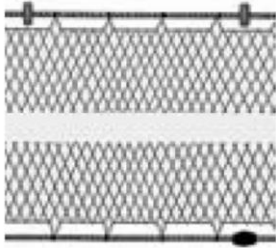
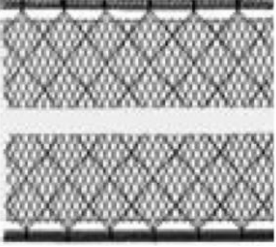



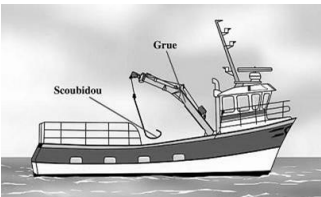
AEGP	Approche écosystémique de la gestion des pêches
AIS	<i>Automatic identification system</i>
AMP	Aire marine protégée
Blim	Seuil de biomasse limite
Brmd	Seuil de référence
CFTO	Compagnie française du thon océanique
CIEM	Conseil international pour l'exploration de la mer
CNDP	Commission nationale du débat public
CNPMEM	Comité national des pêches maritimes et des élevages marins
CNRS	Centre national de la recherche scientifique
CNUCED	Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement
CNUDM	Convention des Nations Unies sur le droit de la mer
COREPEM	Comité régional des Pêches maritimes et des Élevages marins des Pays de la Loire
CRPMEM	Comité régional des pêches maritimes et des élevages marins
CTOI	Commission des thons de l'océan Indien
DDTM	Direction départementale au territoire et à la mer
DGAMPA	Direction générale des affaires maritimes, de la pêche et de l'aquaculture
DIRM	Direction interrégionale de la mer et du littoral
DIRM NAMO	Direction interrégionale de la mer Nord Atlantique – Manche Ouest
DML	Délégation à la mer et au littoral
DSN	Déclaration sociale nominative
ENIM	Etablissement national des invalides de la Marine
ETP	Equivalent temps plein
FAO	Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture
FEAMPA	Fonds européen pour les affaires maritimes, la pêche et l'aquaculture
FESI	Fonds européen structurel et d'investissement

FNE	France Nature Environnement
GES	Gaz à effet de serre
GIE	Groupement d'intérêt économique
GIEC	Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat
GIP	Groupement interportuaire
GIS	Groupement d'intérêt scientifique
IFOP	Institut français d'opinion publique
IMP	Institut maritime de prévention
INN	Illicite, non déclarée et non règlementée
IPBES	Plateforme intergouvernementale scientifique et politique sur la biodiversité et les services écosystémiques
IPOC	Interprofession portuaire Ouest Cornouaille
LMAP	Loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche
MSC	<i>Marine Stewardship Council</i>
OCDE	Organisation de coopération et de développement économique
ODD	Objectifs de développement durable
OMC	Organisation mondiale du commerce
OMS	Organisation mondiale de la santé
OP	Organisations de producteurs
PCP	Politique commune de la pêche
PME	Permis de mise en exploitation
PNMI	Parc naturel marin d'Iroise
PNNS	Programme national nutrition santé
PSMA	Accord relatif aux mesures du ressort de l'État du Port
RMD	Rendement maximal durable
SEM	Société d'économie mixte
SIH	Système d'informations halieutiques
SMPPC	Syndicat mixte des ports de pêche-plaisance de Cornouaille
TAC	Totaux admissibles de captures
TICPE	Taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques
UICN	Union internationale pour la conservation de la nature
ZEE	Zone économique exclusive
ZPF	Zone de protection forte

Annexes

Annexe 1 : Les techniques de pêche de la flotte bretonne

	<p>Chalut de fond - <i>Engin actif</i> Filet en forme d'entonnoir se terminant par une poche ou « cul », muni de flotteurs permettant son ouverture, d'un bourrelet lesté et d'ailes canalisant les espèces pêchées vers la poche.</p> <p>Espèces ciblées Baudroie, sole, merlu, lieu, morue, langoustine, grondin rouge...</p>
	<p>Chalut pélagique - <i>Engin actif</i> Le chalut pélagique travaille entre deux eaux, il peut être tracté par un bateau, ou deux bateaux en bœufs.</p> <p>Espèces ciblées Sardine, anchois, seiche, merlu, griset, lieu, bar...</p>
	<p>Drague - <i>Engin actif</i> Poche en filet ou en métal remorquée sur le fond au moyen d'une ouverture rigide de forme et de largeur variables. Elle est munie dans sa partie basse d'une lame ou de dents.</p> <p>Espèces ciblées Coquille Saint-Jacques, praire, palourde, huître...</p>
	<p>Bolinche - <i>Engin actif</i> C'est un filet rectangulaire, muni de flotteurs et de lests permettant son déploiement, qui encercle le poisson.</p> <p>Espèces ciblées Sardine, anchois, maquereau...</p>

	<p>Filet maillant (droit) - Engin passif Filet de forme rectangulaire, formé d'une seule nappe, mouillé verticalement dans l'eau, dans lequel le poisson est retenu par l'avant du corps.</p> <p>Espèces ciblées Chinchard, merlu, lieu jaune, bar, lingue...</p>
	<p>Filet trémail - Engin passif Filet maillant composé de trois nappes, la nappe centrale étant de maillage inférieur aux nappes externes, dans lequel le poisson s'emmêle.</p> <p>Espèces ciblées Sole, tacaud, limande sole, araignée...</p>
	<p>Palangre - Engin passif Il s'agit de longues lignes où pendent des hameçons appâtés. Selon l'espèce ciblée, la palangre est au fond, flottante ou entre deux eaux.</p> <p>Espèces ciblées Baudroie, congre, lieu jaune, raie, bar...</p>
	<p>Ligne - Engin passif La ligne est soit tenue à la main, soit traînée par le bateau, éventuellement à l'aide de tangons.</p> <p>Espèces ciblées Bar, lieu jaune, maquereau...</p>
	<p>Casier - Engin passif Il est constitué d'une armature recouverte d'un grillage avec une ou plusieurs ouvertures. Il est posé au fond, en filières reliées à un filin central.</p> <p>Espèces ciblées Tourteau, araignée, buccin, homard, seiche, étrille...</p>
	<p>Scoubidou - Engin actif Bras articulé placé sur le pont du bateau et terminé par un crochet qui décroche les algues du fond.</p> <p>Espèces ciblées Laminaires</p>

Source : Ifremer. Illustrations : Ifremer/Deschamps

Annexe 2 : Principes et indicateurs du label MSC Pêche durable

Stocks de poisson durables	Impact environnemental minimisé	Gestion efficace des pêcheries
<ul style="list-style-type: none">•Etat du stock•Reconstitution du stock•Stratégie de capture•Règles et outils de contrôle des captures•Informations et suivi•Evaluation de l'état du stock	<ul style="list-style-type: none">•Etat des stocks d'espèces primaires et secondaires•Stratégies de gestion des stocks d'espèces primaires et secondaires•Informations disponibles sur les espèces primaires et secondaires•Etat des habitats•Stratégie de gestion des habitats•Informations disponibles sur les habitats•Etat de l'écosystème•Stratégie de gestion de l'écosystème•Informations disponibles sur l'écosystème	<ul style="list-style-type: none">•Cadre légal et/ou coutumier•Consultation, rôles et responsabilités•Objectifs à long terme•Objectifs spécifiques de la pêche•Processus de prise de décision•Conformité et application (mécanismes de suivi, contrôle et surveillance)•Evaluation des performances en matière de suivi et de gestion

Source : site du MSC, consulté le 5 septembre 2024

Annexe 3 : Référentiel applicable à la pêche embarquée pour l'obtention du label Breizhmer

Origine, traçabilité, qualité	Immatriculation en Bretagne	
	Déclaration dans une criée bretonne	
	Produits de qualité Extra ou A	
	Traçabilité assurée	
	Maîtrise de la qualité des eaux des viviers	
	Produits 100% naturel, sans additif ni conservateurs (hors traitement des crustacés glacés, congelés)	
	Mise en place d'un dispositif de suivi ponctuel de la qualité des produits	
	Détention d'un label (AOP, label rouge, autre signe de qualité ou d'origine)	
	Taux de chair minimum ou période de capture particulière	
	Participation à des formations de traitement du poisson (ex : ikejimé)	
	Conservation du produit à une température adaptée à sa bonne conservation	
	Formation et sensibilisation du personnel aux bonnes pratiques d'hygiène alimentaire	
	Environnement	Transmission des données de capture via l'outil Breizhappart
		Mise en place d'un système de surveillance des pêches pour lutter contre la pêche illégale (AIS, VMS, garde jurés...)
Participation à des programmes de recherche scientifique, d'amélioration des connaissances et des pratiques de la filière		
Taille minimale de capture fixée au niveau régional supérieure à la réglementation nationale ou européenne		
Utilisation d'engins de pêche sélectifs (ex : taille du maillage)		
Conduite d'actions de valorisation ou gestion des coproduits et des déchets de production		
Remplacement des plastiques non recyclables ou non biodégradables		
Utilisation de gaz frigorifiques moins polluants		
Utilisation de produits de nettoyage biodégradables		
Entretien régulier du matériel mécanique		
Evacuation et collecte des huiles de vidange dans une filière adaptée		
Non utilisation d'antifouling ou remplacement par un produit moins polluant		
Traitement des effluents de carénage		
Conduite d'actions pour réduire et maîtriser les consommations d'énergie		
Tri sélectif des déchets de production		
Conduite d'actions pour limiter les pertes de déchets		
Organisation d'actions de recyclage des engins de pêche		
Utilisation de matériel recyclé ou de réemploi		
Utilisation de fluides hydrauliques biodégradables		
Participation aux programmes de gestion des engins de pêche identifiés en mer		
Connaissance des recommandations présentées dans le livret RESPECT concernant la biodiversité marine		
Territoire	Participation à l'animation de la filière et adhésion à des structures professionnelles	
	Adhésion à un organisme qui structure des programmes de recherche ou le développement d'outils de traçabilité ou de R&D	
	Adhésion à une organisation de producteurs qui participe à des programmes scientifiques ou de valorisation des produits	
	Participation à des programmes de recherche scientifique ou à des projets collectifs	
	Conduite d'actions pour informer les entreprises clientes et les consommateurs sur les espèces à privilégier ou les espèces méconnues	
	Participation à des animations et/ou évènements culturels et gastronomiques	
	Participation au développement de l'activité touristique et de l'image gastronomique de la région	
	Conduite d'actions pour mieux valoriser les produits	
	Retombées positives sur le territoire en termes d'emplois	
	Impact socioéconomique positif sur la communauté littorale	
	Conduite d'actions en faveur de l'économie circulaire	
	Sponsorisation d'associations régionales (ex : SNSM, évènements culturels et sportifs)	
	Dons à des associations, notamment en faveur de l'aide alimentaire	
Participation à la formation des jeunes et à l'attractivité de la filière		

	Recours à des structures d'insertion régionale ou locales
	Soutien financier ou technique aux structures de formation régionale (versement de la taxe d'apprentissage ou participation au jury d'examen)
	Participation à l'observation économique sur les prix des carburants AMAREE
	Activités qui génèrent un attrait touristique pour le territoire
	Adhésion à un groupement d'employeurs pour favoriser la fidélisation du personnel et la polyvalence des compétences
Aspects sociaux	Sensibilisation ou formation à la réduction du risque parasitaire
	Sensibilisation ou formation aux bonnes pratiques du traitement du poisson
	Lien avec les centres de formation
	Soutien des formations initiales et continues et intervention auprès des organismes de formation
	Participation à la promotion des métiers de la mer
	Maintien et développement des compétences du personnel
	Suivi du nombre de formations réalisées et du pourcentage du personnel concerné
	Conduite d'actions pour la sécurité du personnel
	Mise à jour du document unique de prévention à une fréquence adaptée
	Renouvellement des équipements de protection individuel
	Utilisation d'outils améliorant la sécurité à bord
	Prévention des risques d'accident auprès du personnel
	Mise en place de mesures pour améliorer l'ergonomie des postes de travail
	Mise en place de mesures pour suivre et diminuer les accidents du travail
	Adaptation du temps de travail aux besoins du personnel
	Détermination des zones de pêche pour limiter le temps en mer
	Mise à disposition d'un livret d'accueil des nouveaux collaborateurs
	Politique de rémunération transparente
	Rémunérations supérieures à la convention collective
	Salaires d'au moins 24 000 euros nets/an
	Protection sociale adaptée aux salariés
	Avantages salariaux
	Partage équitable de la valeur créée
Contrats à durée indéterminée favorisés	
Existence de primes	
Information du personnel sur les droits de vote dans les instances représentatives	
Accompagnement de l'installation d'une nouvelle activité	

Source : site de Breizh Mer

Interventions en séance plénière

Ont voté pour la synthèse : 102

Loïc GUINES (CRAB), Sophie JÉZÉQUEL (CRAB), Edwige KERBORIOU (CRAB), Cécile PLANCHAIS (FRSEA), Jean CABARET (Confédération paysanne de l'Ouest), Jean-François DELEUME (Par accord IBB-FRCIVAM), Anne-Françoise MENGUY (CRPMEM), Yvan-Pierre MELL (CRMA), Isabelle SUDRE (CRMA), Thierry CHAMBON (U2P), Christiane STORCK (U2P), Sylvère QUILLEROU (CNPL), David CABEDOCE (CCIR), Jean-François ESNÉE (CCIR), Jeanne-Noëlle LAMOUR (CCIR), Cathy VALLÉE (CCIR), Michel BELLIER (MEDEF), Patrick CARÉ (MEDEF), Marie-Christine LE GAL (MEDEF), Annie SAULNIER (MEDEF), Daniel TUNIER (MEDEF), Hervé KERMORGANT (CPME), Yannick SAUVÉE (CJDE), Philippe LAMÉ (Comité régional de la fédération bancaire française), Frédéric ÉTÈVE (SNCF), Arnaud PESSON (UDES), Michel-Pier JÉZÉQUEL (URSCOP), Ronan LE GUEN (Insertion), Philippe MONBET (Pôle Mer Bretagne Atlantique), Sergio CAPITAO DA SILVA (ID4Mobility), Fabrice AUTRIQUE (CFDT), Samuel BRICARD (CFDT), Chantal JOUNEAUX (CFDT), Carine KERDILES (CFDT), Maryse LARPENT (CFDT), Yves LAURENT (CFDT), Danielle CHARLES LE BIHAN (CFDT), Joël LE DANTEC (CFDT), Frédéric LE GOUIL (CFDT), Catherine LONEUX (CFDT), Elisabeth MAIGNAN (CFDT), Philippe PICHON (CFDT), David RIOU (CFDT), Maryse THÉRÉNÉ (CFDT), Vincent VILARD (CFDT), Christine ZIMMERMANN (CFDT), Nicolas COSSON (CGT), Stéphane CRÉACH (CGT), Christelle DUMONT-GUHUR (CGT), Michel FRANCOMME (CGT), France JÉHAN (CGT), Ronan LE NÉZET (CGT), Lindsay MADEC (CGT), Jean-Luc PELTIER (CGT), Isabelle DEGRAVE (CGT), Céline BONY (FO), Éric LE COURTOIS (FO), Fabrice LERESTIF (FO), Pierrick SIMON (FO), Cyrille LECHEVESTRIER (CFTC), Valérie LEMARCHAND (CFTC), Sylvie BOURBIGOT (SOLIDAIRES), Gérard HURÉ (SOLIDAIRES), Marie-Andrée CLOVIS-JEROME (UNSA), Laurent HERVÉ (UNSA), Ronan OILLIC (FSU), Françoise FROMAGEAU (URAF), Annie GUILLERME (FR-CIDFF), Justine KERSALÉ (Planning familial), Laurent FONTENELLE (FCPE), Virginie TEXIER (APEL), Clémence GAIGNEUX (Fédé B-FAGE-UNEF), Yannick MORIN (CROS), Jean KERHOAS (Nautisme en Bretagne), Marie-Martine LIPS (CRESS), Pascale QUINTON (FAS), Jean-Claude THIMEUR (Par accord URAPÉI-CREAI), Marie-Christine CARPENTIER (URIOPSS), Benoît LE GALLIOT (ATD Quart-Monde), Manuel DE LIMA (Réseau Bretagne solidaire), Mireille MASSOT (UNAASS), Fabienne COLAS (Mutualité française), Frédérique SCHNEIDER (Par accord CPAM-CAF-MSA), Claudine PERRON (Kevre Breizh), Madeleine LOUARN (SYNDEAC), Sophie LANGOUËT-PRIGENT (Université), Pascal OLIVARD (Université), Valérie MAZAURIC (IFREMER), Jean-Pierre VAUZANGES (Action Logement), Michel MORVANT (SOLIHA Bretagne), Véronique CHARLOT (Par accord entre l'UFC - Que choisir et Consommation, logement et cadre de vie (CLCV)), Patrice VALTON (EPL), Jacques DAVID (UMIH), Guy LEGRAND (Eau et rivières de Bretagne), Marie-Pascale DELEUME (Eau et rivières de Bretagne), Alexis JARAUD (Bretagne vivante), Aude POCHON (REEB), Arnaud BONNET (Personnalité qualifiée), Laurent CHAUVAUD (Personnalité qualifiée), Jean-François DAVIAU (Personnalité qualifiée), Sylvie HENNION-MOREAU (Personnalité qualifiée), Stéphanie LANOË-ROUBAUT (Personnalité qualifiée).

Ont voté contre : 0

Se sont abstenus : 0

Ce rapport a été adopté à l'unanimité.

Intervention de Danielle CHARLES LE BIHAN CFDT Bretagne

La CFDT tient à remercier la section Mer Littoral, sa cheffe de pôle Marion Ollivier, ainsi que son président David Riou, pour leur contribution à la réalisation de cette étude.

Ce rapport, fruit d'une auto-saisine, constitue un document novateur abordant les controverses et les enjeux liés à la pêche embarquée. Pour la CFDT, ce sujet est fondamental, car il engage non seulement l'avenir de notre région, mais plus largement celui de notre planète avec la transition vers une pêche durable.

Concernant les controverses, la compréhension des arguments des uns et des autres est un préalable à une concertation constructive, permettant de sortir des situations de blocages parfois constatées : c'est une méthode de construction objective d'un « accord sur les points de désaccord », qu'il est proposé d'établir, en amont des concertations et décisions à prendre. L'analyse de controverses ainsi abordée n'est pas une fin en soi : elle ne vise qu'à constituer une étape préalable au processus de prise de décision.

Cette étude marque un point de départ, une première étape dans la construction d'un débat élargi autour de ce thème crucial de la pêche embarquée en Bretagne. Nous sommes convaincus que l'avenir de la filière halieutique doit être imaginé et construit ici, avec tous les acteurs de notre territoire, pour élaborer des solutions communes.

La pêche, en tant qu'activité nourricière essentielle, doit relever aujourd'hui des défis majeurs : celui de l'impact du changement climatique sur les espèces marines, avec des océans de plus en plus acides et appauvris en oxygène, celui de la pression croissante sur les ressources halieutiques, menaçant leur pérennité et celui d'une dépendance énergétique non durable, amplifiée par l'éloignement accru des zones de pêche et celui de la pollution des eaux qui vient impacter les espèces pêchées.

Face à ces enjeux, notre responsabilité collective est claire ; il s'agit de bâtir une pêche qui combine innovation, transition écologique, viabilité économique et qui impliquera :

- la réduction des émissions de gaz à effet de serre grâce à une transition énergétique ambitieuse,
- la protection des ressources halieutiques et de la biodiversité par le biais d'engins de pêche sélectifs et à faible impact,
- le renouvellement des générations de pêcheurs, en favorisant la formation et l'installation des jeunes et en promouvant des pratiques durables,
- un renforcement du dialogue et de la gouvernance partagée entre pêcheurs, scientifiques, associations et décideurs.

La Bretagne, riche de son patrimoine maritime, doit devenir un acteur de premier plan dans cette transformation. Ensemble, nous devons œuvrer pour une pêche résiliente et respectueuse des écosystèmes, tout en garantissant des perspectives économiques durables pour les générations futures.

Pour la CFDT, qui est l'un des acteurs historiques de la filière, cette transformation nécessite de surmonter des défis technologiques, sociaux, culturels et juridiques. Elle exige également une mobilisation collective et un accompagnement adapté pour lever les obstacles. Il est primordial de fournir aux acteurs des perspectives claires, tout en garantissant la transparence dans l'attribution et l'utilisation des aides publiques.

Comme le rappelle le CESER dans sa conclusion, tracer cette voie vers la durabilité, c'est renforcer le lien entre la pêche et la société, en offrant des perspectives solides à la fois aux générations actuelles et futures.

Si nous agissons dès aujourd'hui, nous pourrions encore préserver cet équilibre fragile entre l'homme et la mer.

Merci de votre attention.

Intervention de Stéphane CRÉACH CGT Bretagne

« La pêche embarquée en Bretagne : controverses et enjeux », ces deux derniers mots ne peuvent pas résumer la complexité du sujet mais ils ont l'avantage d'éviter les faux débats et d'insister à leur manière sur les deux faces d'une même médaille. Cette étude ne ferme pas le débat, puisque son intérêt est justement de l'ouvrir.

En invitant cette problématique à la résistance du débat sur le Vivant, le bien commun et l'universalisme, d'une activité et du travail, puisque pour être embarquée, la pêche, a encore besoin aujourd'hui du passage obligé du travail humain, elle permet une occasion de sortir d'un brouillard en abordant les aspects fondamentaux à l'œuvre du débat d'une société qui n'est pas, dans le domaine, suffisamment éclairée.

Ainsi, la non-conclusion du CESER pour un débat à enrichir n'est pas une position de « refus d'obstacle » mais d'ouverture d'un espace politique en sens premier du terme. Il n'en demeure pas moins que penser l'Océan, la mer et ses ressources, comme un écosystème dans lequel une activité humaine opère rend quand même la tâche salutaire.

C'est en effet bien autre chose de penser interactions et système complexe que dans une organisation de pensée « par couloir de nage » d'une piscine en eau chlorée, que la Mer n'est pas.

Partant de ce principe de précaution, de protection, de biens communs et de patrimoine du Vivant, le CESER invite à une lecture qui pose les enjeux et de fait provoque l'argumentaire du débat : c'est quoi « la pêche Durable » ?

Valoriser et promouvoir la gestion durable des Océans pour une pêche raisonnable et raisonnée, favorisant une démarche dite « artisanale » en opposition à une logique

industrielle, pour la CGT, c'est là une voie qui pourtant semble logique, le droit de propriété ignore en effet dans son origine que la raison du plus « Fort » n'est pas celle du droit juridique.

Malheureusement le droit à tous les niveaux et encore plus en dehors « du plancher des vaches » est assujéti à des rapports de force peu soucieux d'organiser le Monde en commun.

La pêche est un élément central d'une politique de gestion durable de l'Océan qui combine plusieurs aspects de la préservation des écosystèmes, de la réglementation aux aspects économiques et sociaux. Mais quels que soient les aspects, il continue d'être indispensable d'articuler les échelles pour déployer une coalition post fossile comme agenda planétaire. Mais l'agenda planétaire c'est aussi le cumul des agendas locaux.

Ainsi, comme pour toutes les transitions, la première question à poser est celle de la justice, de l'égalité fondamentale entre groupes sociaux au sein de la division de Travail, et elle engage chacun et chacune d'entre nous en fonction de ses habitudes ou systèmes de principes et de valeurs. Ce mouvement ne peut pas être le fait d'une minorité active. La démarche de la CGT, sa conception de la démarche Travail, de son syndicalisme de classe et de masse s'en trouve confortée.

Pour une transition sociale-écologique des pêches, l'instauration du principe « du plancher social et du plafond environnemental » est un cadre adéquat de pensée. C'est combler cet espace ouvert par ce cadre qui demeure essentiel pour répondre aux enjeux. Le CESER fait son travail en apportant de la matière dans cet espace à combler intelligemment.

Intégrant une approche multidimensionnelle des pêches, il est ici a proposé d'évaluer ces dernières selon les trois dimensions écologique, sociale et économique de manière simultanée et sans réduire la question écologique à la seule question de l'empreinte carbone ou à l'évaluation de la surpêche.

Ne plus évaluer les secteurs productifs sous le seul angle de la productivité en s'éloignant de l'idée que le PIB soit un indicateur adéquat pour mesurer la richesse des nations, le secteur de la pêche ne peut plus uniquement être dès lors examiné à travers un prisme productif qui percute le mot « Durable ». Même lorsque c'est l'alimentation humaine qui est visée.

C'est-à-dire que « cette pêche durable » devrait nécessairement s'inscrire dans une démarche de moindre impact sur le climat et sur le vivant, tout en offrant des perspectives humaines et socio-économiques désirables. Ce prisme de point de vue constitue le premier outil de réflexion ouvert par le CESER, il reste bien sûr beaucoup à faire. Cette étude, comme la synthèse, bénéficie d'une belle rédaction qui doit permettre -pour le moins- de se rendre compte de quoi il est sujet.

Mais une chose est certaine, vu de la CGT, pour revenir aux premiers propos : que l'on soit riche et bien portant ou pauvre et malade, la situation est différente dans la vie de tous les jours. Dans le premier cas, il ne semble pas que l'Hôpital public, par exemple, soit interdit d'accès malgré le confort réel de cette situation humaine. Dit autrement, la « Chose commune » n'est jamais défavorable aux plus puissants.

Quel rapport avec notre sujet s'interroge l'Assemblée ?

Réponse de celui qui n'a pas perdu la raison : c'est aussi vrai pour la pêche embarquée.

En somme, la rentabilité des chaluts est artificielle et dépendante des subventions publiques, et ce à un coût social et environnemental exorbitant, supporté par le contribuable et les écosystèmes naturels au point qu'il faille interroger la logique des finalités de ces agissements guidés par des choix peut-être très loin de la majorité des avis mais, surtout, ces choix, qui sont privés, pour avant tout un profit personnel. En effet, ces subventions récompensent les flottilles qui génèrent le plus gros impact écologique, que ce soit sur la biodiversité ou sur le climat, tout en créant le moins d'emplois et de richesse en France et dès lors en Bretagne, première Région du domaine « pêche ».

Ce n'est donc pas en autonomie que la réflexion bretonne doit s'inscrire, mais en « éclairceuse » avec l'exigence de prendre soin de celles et ceux qui vivent de cette activité en les accompagnant pour inverser les rapports de force pour une autre économie.

Mais pour quelle perdure, cette activité, il faut chérir -dans le même effort- celui qui est menacé par les activités humaines toutes confondues, l'Océan, pour que ces bienfaits vitaux poursuivent leur œuvre. Ainsi, pour citer, et ce n'est pas de la prose « start up Nation », mais bien plus lointain puisque de Pline l'Ancien, 73 ans après notre ère, dans ; Histoire naturelle, : « la terre est donc, dans toute sa circonférence, entourée par la mer, qui la baigne ; et il n'est pas besoin de chercher des arguments pour le prouver, l'expérience l'a déjà démontré. »

La CGT votera cette synthèse et cela me conduit à souligner l'immense travail de qualité de la Cheffe de pôle, de son adjointe, bien sûr de l'accompagnement de Direction propre au CESER, du travail de la section, de son Président/Rapporteur et de l'apport des personnalités extérieures avec une richesse scientifique considérable. Le panel des auditions, comme la bibliographie, apportent aussi à cette étude le caractère sociétal mérité et qui peut ouvrir en grand le véritable débat nécessaire, tellement utile au regard des enjeux tels qu'étudiés ici.

C'est la non-conclusion par excellence.

Intervention de Anne MENGUY Comité régional des pêches maritimes et des élevages marins (CRPMEM)

Au nom du Comité Régional des Pêches Maritimes et des Elevages Marins

L'idée initiale de ce rapport du CESER était excellente mais le résultat assez neutre et le renvoi finalement à presque autant de questions qu'initialement laisse un sentiment d'inachevé et d'absence de solutions. Reste quand même que certaines problématiques sont mises à plat et analysées de manière assez inédite. Pour cela le rapport semble intéressant malgré l'absence de perspectives concrètes.

Il apparaît cependant que l'absence de l'impact de la pêche récréative dans une grande partie des controverses pourrait ne pas être comprise par des professionnels de plus en plus soumis à des obligations réglementaires dont les premiers sont exemptés.

Il est à noter que les services de l'état en charge de la mer auraient mérités d'être écoutés.

Les perturbations climatiques que nous subissons tous seront peut-être l'occasion de trouver de nouvelles pistes pour pérenniser tout ce volet de l'économie bretonne.

Merci de votre écoute,

Table des matières

Introduction	1
Chapitre 1	3
Les éléments de complexité du débat	
1. Une complexité écologique inhérente à l'exploitation de ressources vivantes évoluant dans des milieux naturels ouverts	3
1.1. Des écosystèmes soumis à de multiples pressions	3
1.2. Des ressources halieutiques faisant l'objet d'une exploitation régulée	4
2. Une complexité inhérente à la diversité des pratiques de pêche	9
2.1. Une flotte de pêche active sur différents types de pêche	9
2.2. Une diversité de métiers et d'emplois embarqués	13
2.3. Une diversité de(s) modèle(s) d'entreprises	17
3. Une complexité inhérente à l'organisation de la filière des produits de la mer	19
3.1. Une production halieutique difficile à évaluer	20
3.2. Des emplois indirects à terre difficiles à caractériser	24
4. Une complexité inhérente au cadre réglementaire de la pêche, du niveau local au niveau global	27
4.1. Une activité encadrée au niveau européen	28
4.2. Des services de l'Etat chargés d'élaborer les mesures de mise en œuvre de la PCP	30
4.3. Des structures professionnelles fortement impliquées dans l'encadrement de l'activité et la gestion des ressources	31
4.4. Des collectivités territoriales bretonnes mobilisées pour la pêche embarquée	32
4.5. Une implication croissante de la société civile, des associations et des groupes d'intérêts	34

Chapitre 2	37
Des controverses à dépasser pour engager les transitions	
1. Une controverse au cœur des controverses : définir la « pêche durable »	38
1.1. Les controverses autour de la notion de « pêche durable »	38
1.2. Un enjeu collectif : parvenir à une définition partagée de la pêche durable en Bretagne... et plus largement	44
2. Une controverse relative à l'adaptation de la pêche embarquée au changement climatique	45
2.1. La nécessité d'une approche systémique des pressions subies par les écosystèmes marins	45
2.2. Une réalité révélatrice de controverses autour du RMD	46
3. Les controverses autour de l'impact des engins et des techniques sur les écosystèmes	48
3.1. Un consensus autour de la nécessaire réduction des impacts des engins et techniques de pêche	49
3.2. L'altération des fonds marins par les engins de pêche	50
3.2.1 Les interactions drague-habitats	51
3.2.2 Les interactions chalut de fond-habitats	53
3.2.3 Les interactions pêche-habitat dans les AMP	55
4. Les controverses relatives à l'accès aux zones de pêche	60
4.1. Des crispations amplifiées par la crise du Brexit	61
4.2. Des crispations nourries par un défaut de planification des espaces maritimes	64
5. Des controverses quant à la place des produits de la pêche dans le système alimentaire	70
5.1. Une notion de souveraineté alimentaire en décalage avec la réalité du marché des produits aquatiques	71
5.2. Des recommandations officielles au cœur d'injonctions contradictoires	75
5.3. Une consommation de produits de la mer socialement marquée	76
5.4. Des controverses quant à la place des produits de la mer dans une « alimentation durable »	80
6. Un débat quant aux modalités de transition énergétique de la pêche embarquée	82

6.1. Une transition énergétique nécessaire à l'atteinte des objectifs de neutralité carbone	83
6.2. La décarbonation de la flotte au cœur de controverses technologiques, sociales et juridiques	84
7. Les controverses sur le modèle de financement et d'accompagnement des transitions	87
7.1. Une équation de plus en plus difficile à résoudre	88
7.2. Des aides publiques au cœur des controverses	89

Non-conclusion	
Vers un débat élargi	93

1. Un principe de discernement et de rigueur, nécessaire à l'appréhension de sujets complexes	93
2. Un principe de maintien, de développement et de partage des connaissances, nécessaire à un débat éclairé	94
3. Un principe d'ouverture et d'échange des idées, nécessaire à un débat apaisé	95
4. Un principe de cohérence des politiques publiques	96
5. Un principe d'investissement coordonné, dans et pour toutes les transitions à conduire	96

Remerciements	99
Table des figures	101
Glossaire	103
Annexes	105
Interventions en séance plénière	111
Table des matières	117

Avec 1 000 bateaux, 3 800 marins, 70 000 tonnes de poissons débarquées en criée, la pêche embarquée fait vivre des territoires en Bretagne et fournit des produits dont la réputation dépasse largement notre région. C'est un pan de notre culture et de notre patrimoine.

Or ce modèle, caractérisé par la diversité de ses métiers, est aujourd'hui questionné : où aller alors que l'accès aux zones de pêche semble se restreindre sous l'effet du Brexit, du développement des parcs éoliens et de l'identification de zones de protection forte ? Pour pêcher quelles espèces, en quelles quantités et avec quelles pressions sur les écosystèmes ? Avec quels marins, quels bateaux et quels engins de pêche ? Pour quels revenus et avec quelles aides publiques ? Avec quels effets rebonds sur la filière des produits de la mer ? Autant de questions qui se heurtent à des intérêts divergents et à des débats souvent vifs, dont la médiatisation n'évite pas toujours les raccourcis.

Parce qu'il est convaincu de l'avenir de cette filière mais aussi de l'importance d'en parler avec celles et ceux qui souhaitent y contribuer, le CESER de Bretagne pose ici les jalons d'un débat apaisé sur la pêche durable en Bretagne. Il montre la complexité des transitions à engager et décrypte les principales controverses et oppositions entre les différents acteurs – pêcheurs, scientifiques, responsables politiques, associations.

Un document essentiel pour comprendre les débats qui agitent la pêche embarquée en Bretagne et la nécessité d'un dialogue plus apaisé sur son avenir.

CESER / BRETAGNE / MER / PÊCHE / TRANSITION

Les rapports du CESER peuvent être :

- Téléchargés sur le site Internet
- Envoyés gratuitement sur demande
- Présentés publiquement sur demande



CESER
Conseil économique, social
et environnemental régional

5 rue de la Châtaigneraie – 35 510 Cesson-Sévigné
T. 02 99 87 18 75 • contact@ceser.bretagne.bzh
[linkedin.com/company/ceser-de-bretagne/](https://www.linkedin.com/company/ceser-de-bretagne/) • ceser.bretagne.bzh