

MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE
ET DE L'ÉNERGIE

Paris, le – 1 OCT. 2012

La ministre de l'écologie, du développement durable et
l'énergie

Le ministre délégué chargé des transports, de la mer et
la pêche

à

Monsieur Didier MIGAUD
Premier président de la Cour des comptes

Référence : D12008598

Objet : Contrôle des pêches maritimes

Par courrier du 12 juillet 2012, vous avez bien voulu nous demander de vous faire connaître les suites données au référé n° 64384 relatif au contrôle des pêches maritimes.

Je vous prie de trouver ci-après, en réponse, nos observations sur les trois points exposés dans ce référé.

I. L'organisation du contrôle des pêches est très éclatée et inadaptée pour répondre aux exigences communautaires en matière de contrôle au débarquement

1 - La Cour pointe l'obsolescence de la circulaire du 12 mai 2006 du ministre chargé de la pêche.

Cette obsolescence est effectivement due à la réorganisation de l'administration territoriale de l'Etat comme la Cour le souligne. Cette circulaire du 12 mai 2006 sera révisée dans les meilleurs délais pour tenir compte de la nouvelle organisation de l'Etat sans attendre que les autres textes réglementaires sur la coordination du contrôle des pêches soient revus.

Nous pouvons soutenir la recommandation n° 9 de la Cour qui propose de réviser le décret n°90-94 du 25 janvier 1990 afin de réaffirmer l'autorité des préfets de région sur les préfets de départements visés à l'article 1 du décret susmentionné. Néanmoins, le mode d'organisation actuel permet d'ores et déjà un fonctionnement, certes non optimal, mais efficace.

2 - La Cour lie directement la question de la répartition géographique des moyens de contrôle entre les différentes administrations intervenant en matière de contrôle des pêches à la circulaire susmentionnée ainsi qu'au plan national de contrôle.

Une telle corrélation ne peut être établie. En effet, les orientations générales et la politique de contrôle sont fixées au niveau central par le ministre chargé de la pêche maritime, comme indiqué au paragraphe 2.1 de la circulaire du 08 septembre 2000 du Premier ministre relative à l'organisation générale du contrôle des pêches maritimes et des produits de la pêche. La répartition géographique des moyens de contrôle au niveau national relève, en revanche, de la coordination du secrétaire général de la mer.

L'article 4 du décret n°95-1232 du 22 novembre 1995 relatif au comité interministériel de la mer et au secrétariat général de la mer dispose en effet que le secrétaire général de la mer établit un « schéma directeur des moyens, révisé annuellement ». La Cour relève d'ailleurs dans ses observations définitives que le dernier schéma directeur date de 2006 et demande dans sa recommandation n°2 que la fonction garde-côtes tienne mieux compte des problématiques de contrôle des pêches.

3 - La Cour prend acte des progrès réalisés depuis 2006 grâce au rôle croissant donné au Centre National de Surveillance des Pêches (CNSP).

Ce rôle a été confirmé par l'arrêté du 27 avril 2012, par lequel le ministre chargé de la pêche maritime confie non seulement à ce centre le contrôle opérationnel des moyens nautiques et aériens engagés dans une mission de surveillance des pêches maritimes, mais aussi une tâche d'appui au pilotage des contrôles au débarquement, qui n'existait pas précédemment, hormis pour le contrôle du thon rouge. L'arrêté du 27 avril 2012 renforce donc le rôle confié au CNSP. Ce renforcement a été motivé non seulement par le souci de rationalisation des structures dans un contexte budgétaire contraint, mais aussi par le souhait de mutualiser et concentrer des compétences de haute technicité précédemment réparties dans les différents CROSS référents.

4 - La Cour affirme que le pilotage des moyens de contrôle en mer concerne principalement les moyens hauturiers des affaires maritimes, à l'exception injustifiée de la vedette régionale de surveillance des affaires maritimes de Méditerranée.

Le CNSP coordonne bien l'ensemble des unités de contrôle en mer toutes administrations confondues. En 2011, 54% des contrôles ont été effectués par des moyens des Affaires maritimes.

De même, depuis le 1er janvier 2012, le CNSP exerce le contrôle opérationnel de l'ensemble des moyens engagés dans une mission de surveillance des pêches sur chacune des façades maritimes métropolitaines, y compris de la vedette régionale de surveillance des Affaires maritimes, la Mauve, basée à Marseille. Celle-ci bénéficie depuis des procédures harmonisées du CNSP : ordre de mission, ciblage en temps réel, appui réglementaire.

Enfin, de manière générale, la notion de contrôle opérationnel évoquée dans l'arrêté s'appuie directement sur la circulaire du Premier ministre susmentionnée. Elle n'est pas propre au contrôle des pêches maritimes puisque les CROSS mettent en œuvre également le contrôle opérationnel des moyens engagés dans une mission de sauvetage en mer (Instruction du Premier Ministre du 29 mai 1990 portant organisation du secours, de la recherche et du sauvetage des personnes en détresse en mer).

5 - La Cour souligne que le CNSP ne coordonne pas l'action des unités basées à terre.

Il est exact que le CNSP n'assure pas la coordination des contrôles à terre. En revanche, il assure un appui à la coordination des unités engagées dans les contrôles au débarquement par l'analyse de risque des préavis de débarquement.

Cette information est transmise en temps réel aux différentes unités opérant sur le port de débarquement en précisant si des infractions potentielles ont été relevées au niveau du CNSP.

Pour le cas particulier du thon rouge, le CNSP assure la coordination des contrôles au débarquement pour atteindre l'objectif de 100% des débarquements contrôlés.

6 - La Cour mentionne que sept services interviennent en matière de contrôle des pêches et que les différents plans de contrôle ne définissent pas dans le détail les modalités de participation des différents services.

Les administrations qui interviennent dans le contrôle des pêches maritimes n'interviennent pas toutes de la même façon. Cependant, en son sein, conformément au dispositif de l'Action de l'Etat en Mer qui met en avant le caractère polyvalent des missions des navires de l'Etat, l'administration de la mer y occupe une place particulière.

Tout d'abord, au niveau départemental, les directions départementales des territoires et de la mer (DDTM) disposent d'attributions particulières en matière de pêches maritimes : suivi du plan de contrôle des pêches et coordination des moyens dans le département, lien avec le parquet pour les infractions à la pêche maritime, saisie des engins de pêche et des produits de la pêche illégaux ainsi que demande de saisie des navires auprès de la juridiction. La DDTM est ainsi le service de référence pour l'autorité préfectorale dans cette matière.

Au niveau interrégional, les directions Interrégionales de la mer (DIRM) sont chargées d'animer et de coordonner la politique de contrôle des pêches maritimes sous l'autorité du préfet de région compétent en cette matière. Cette compétence se traduit par la mise en place de plans régionaux de contrôle qui fixent des objectifs de contrôle en fonction des réglementations applicables, des situations et des risques identifiés.

En effet, si la direction des pêches maritimes et de l'aquaculture (DPMA) est le service prescripteur de la politique de contrôle des pêches maritimes, les DIRM et les DDTM, ainsi que la direction des affaires maritimes (DAM), sont les services pivot de sa mise en œuvre, notamment à travers le rôle de coordination dévolu au réseau déconcentré.

Le décret n°2012-805 du 8 juin 2012 relatif aux attributions du ministre délégué auprès de la ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, chargé des transports, de la mer et de la pêche, regroupe au sein d'un même ministère les compétences au titre de la mer et de la pêche maritime. Cette nouvelle organisation permet aussi de rapprocher la direction chargée de la définition de la politique de contrôle des pêches maritimes et celle chargée de l'organisation et du fonctionnement des moyens « affaires maritimes » et des services de coordination interrégionale que sont les DIRM.

7 - La Cour mentionne le non-respect des exigences communautaires en matière de contrôle au débarquement en 2009 et 2010. La Cour s'appuie principalement dans ses observations définitives sur les chiffres de contrôle des espèces pélagiques en 2010.

Les chiffres de la Cour doivent être nuancés. En 2010, les objectifs de contrôle des espèces pélagiques fixés alors par le règlement (CE) n°1542/2007 de la Commission du 20 décembre ont pleinement été atteints. Ainsi, plus de 17% de débarquements de plus de 10 tonnes de hareng, maquereau et chinchard (objectif réglementaire de 10%) et plus de 18% des quantités débarquées (objectif réglementaire de 15%) ont été constatés.

II. Le pilotage national et régional du dispositif est insuffisant

1 - La Cour explique les difficultés de l'Etat pour assurer un contrôle efficace des débarquements par le nombre excessif de points de débarquement et constate que ce nombre s'est accru de 40% entre 2006 et 2010.

Cette augmentation est due à la ventilation de certains points de débarquement par ports ou quais distincts alors qu'ils étaient auparavant regroupés sur une même commune. Il n'y a donc pas d'augmentation du nombre de points de débarquement dans la réalité.

Nous partageons l'objectif de rationaliser le nombre de points de débarquement de la pêche en France tout en soulignant l'importance du maintien des ports de pêche à des fins d'aménagement du territoire et de maintien de l'activité socioéconomique. Le projet de décret sur les points de débarquement prévoit ainsi une répartition de compétence entre le ministre et les préfets de Région proche de celle préconisée par la Cour des comptes. Ainsi, les espèces soumises à plans de gestion pluriannuels devant être débarquées dans des ports désignés seront de la compétence du ministre. Pour les autres espèces, la désignation des points de débarquement seront de la compétence des préfets de Région qui pourront s'assurer de la cohérence entre le nombre de points de débarquement et le dispositif de contrôle des pêches dont ils ont la responsabilité.

2 - La Cour estime que le pilotage de la réglementation locale n'est pas assuré.

Le droit européen, en tant que norme supérieure, s'applique et aucun texte local n'est mis en œuvre en contradiction avec le droit européen. Au-delà du cas particulier de la Méditerranée, il est nécessaire de préciser que le décret n° 90-94 du 25 janvier 1990 permet aux préfets d'autoriser le

chalutage dans les 3 milles sous certaines conditions. Les instructions ont été données pour un contrôle renforcé du respect de ces conditions.

3 - La Cour souligne qu'il n'existe pas de données consolidées sur les sanctions administratives alors que ces sanctions peuvent être dissuasives.

Cette affirmation doit être nuancée. Les DIRM tiennent à jour le récapitulatif des sanctions administratives qu'elles prononcent à l'encontre des contrevenants. La création d'une base de données informatique déclarée à la CNIL comme registre national des infractions à la politique commune de la pêche (RNIP), tel qu'il est prévu par le règlement (CE) n° 1224/2009 du Conseil et par l'arrêté ministériel du 3 novembre 2011, permettra prochainement d'améliorer encore le suivi des sanctions pénales et administratives.

III. Le contrôle de la pêche ne doit pas être négocié avec la profession

1 - La Cour affirme que les contrôles sont parfois interrompus à l'égard de certains professionnels suite aux demandes de ces derniers. Elle fonde son constat sur l'ordre qui aurait été donné par le Centre National de Surveillance des Pêches au patrouilleur Thémis, en septembre 2011, d'interrompre les contrôles sur un segment de la flotte de pêche, à savoir les chalutiers de fond.

Le 29 septembre 2011, le patrouilleur des affaires maritimes Thémis a contrôlé deux chalutiers de fond en zone VIIe (Manche occidentale). Aucune infraction n'ayant été relevée, le CNSP a estimé, conformément à son analyse de risques, que d'autres cibles de contrôle pouvaient être privilégiées.

L'interruption du contrôle a donc obéi à des considérations de ciblage des opérations, et non à une quelconque négociation avec la profession.

2 - La Cour estime que le délai de 30 jours entre deux inspections sur le même opérateur, tel qu'il est fixé par la charte de contrôle, empêche un contrôle de celui-ci dans l'intervalle.

La charte du contrôle prévoit effectivement un délai de 30 jours entre deux inspections d'un même opérateur. Cependant, trois éléments peuvent remettre en cause ce délai : une flagrante d'infraction, des indices graves de commission d'une infraction ou la nécessité d'atteindre les objectifs de contrôle fixés par la réglementation européenne.

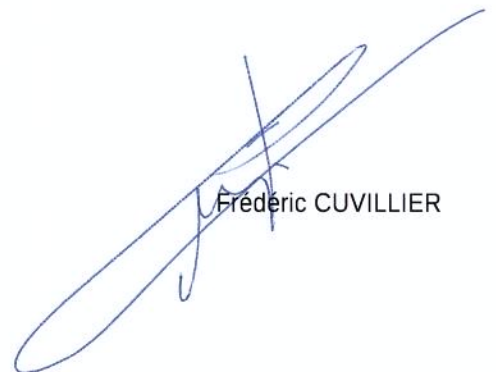
En effet, le plan national de contrôle bisannuel 2012-2013 prévoit explicitement que « le respect des objectifs obligatoires assignés par la réglementation ainsi que l'application de l'analyse de risques peuvent amener à réduire l'espacement des contrôles prévu par la charte ».

3 - La Cour invite à une meilleure articulation des sanctions administratives et des sanctions pénales

Un travail interministériel conjoint entre la direction des pêches maritimes et de l'aquaculture et la direction des affaires criminelles et des grâces est en cours afin de dégager des orientations générales en matière de type de sanction à privilégier.



Delphine BATHO



Frédéric CUVILLIER