



**Avis n° 15-A-19 du 16 décembre 2015
relatif aux effets sur la concurrence du mécanisme de répartition des
quotas de pêche en France**

L'Autorité de la concurrence (commission permanente)

Vu la lettre, enregistrée le 3 février 2014 sous le numéro 14/0013A par laquelle la société Coopérative Bretagne Nord Cobrenord (ci-après « Cobrenord ») a saisi l'Autorité de la concurrence d'une demande d'avis sur le fonctionnement du secteur de la pêche maritime, et plus particulièrement sur le mécanisme d'attribution des sous-quotas de poissons aux organisations de producteurs, en application de l'article L. 462-1 du code de commerce ;

Vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ;

Vu le livre IV du code de commerce relatif à la liberté des prix et de la concurrence ;

Vu le livre IX du code rural et de la pêche maritime ;

Vu les autres pièces du dossier ;

La rapporteure, la rapporteure générale adjointe, le commissaire du Gouvernement, les représentants du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, les représentants de Cobrenord entendus lors de la séance de l'Autorité de la concurrence du 6 octobre 2015 ;

Les représentants de l'association nationale des organisations de producteurs et de la fédération des organisations de producteurs de la pêche artisanale entendus sur le fondement des dispositions de l'article L. 463-7 alinéa 2 du code de commerce ;

Est d'avis de répondre à la demande présentée dans le sens des observations qui suivent :

INTRODUCTION	4
I. Présentation du secteur de la pêche maritime.....	5
A. LES PRINCIPALES DONNÉES RELATIVES AU SECTEUR DE LA PÊCHE MARITIME	5
B. LA GESTION DE LA RESSOURCE.....	5
1. LA POLITIQUE COMMUNE DE LA PÊCHE.....	5
2. LA RÉPARTITION DES QUOTAS EN FRANCE	7
a) Les organisations de producteurs (« OP »).....	7
<i>Objectifs et missions des OP.....</i>	<i>7</i>
<i>La présence des OP.....</i>	<i>7</i>
b) La répartition des quotas en France	8
<i>Le système des antériorités figées.....</i>	<i>8</i>
<i>Les flexibilités apportées en 2014 au système des antériorités figées.....</i>	<i>9</i>
c) La répartition des sous-quotas entre navires.....	11
<i>Les navires qui n'appartiennent à aucune OP.....</i>	<i>11</i>
<i>Les navires membres d'une OP.....</i>	<i>11</i>
II. Analyse	12
A. LE CADRE ÉCONOMIQUE ET JURIDIQUE	12
1. LE CADRE JURIDIQUE	12
a) L'application combinée des règles issues de la politique agricole commune et du droit européen de la concurrence	12
b) La soumission du système français au droit de la concurrence.....	13
2. L'ANALYSE ÉCONOMIQUE	14
B. L'ANALYSE DU SYSTÈME FRANÇAIS DE GESTION DES SOUS-QUOTAS.....	14
1. LA PRÉDOMINANCE DES ANTÉRIORITÉS INDIVIDUELLES SUR LE PRINCIPE DE GESTION COLLECTIVE	15
a) Les inégalités entre OP et entre membres des OP.....	15
<i>Les inégalités à l'intérieur des OP</i>	<i>15</i>
b) Les conséquences en termes économiques	16
<i>La valorisation des antériorités.....</i>	<i>16</i>
<i>Une gestion inefficace des sous-quotas.....</i>	<i>17</i>
<i>Les effets sur la modernisation de la flotte</i>	<i>17</i>
2. LES RISQUES EN TERMES CONCURRENTIELS	18
a) Les risques de discrimination à l'égard des navires extérieurs à l'OP	19
b) Les risques de discrimination entre navires membres de l'OP	20
3. LES RÉFORMES INTRODUITES EN 2014 NE SONT PAS SUFFISANTES POUR COMPENSER CES INEFFICACITÉS	21
a) La facilitation des échanges de sous-quotas.....	21

b) L'abondement de la réserve nationale et de la réserve des OP	22
c) L'affectation des réserves d'antériorités	22
<i>Les réserves d'OP</i>	22
<i>La réserve nationale</i>	23
III. Préconisations	23
A. LA MISE EN PLACE D'UN SYSTÈME DE QUOTAS INDIVIDUELS TRANSFÉRABLES (QIT)	24
B. A DÉFAUT DE MISE EN PLACE D'UN SYSTÈME DE QIT, LE RÉTABLISSEMENT D'UNE VÉRITABLE GESTION COLLECTIVE	26
1. LA RÉDUCTION DES INÉGALITÉS ENTRE OP	26
a) Favoriser les fusions d'OP	27
b) Les instruments utilisables	27
2. REMÉDIER AUX INÉGALITÉS AU SEIN DES OP	28
a) Pour les nouveaux entrants : renforcer d'urgence la transparence	28
b) Pour les membres des OP : renforcer le caractère collectif de la gestion des sous-quotas par les OP	28
CONCLUSION	29

INTRODUCTION

1. Par lettre enregistrée le 3 février 2014, Cobrenord a formulé une demande d'avis auprès de l'Autorité de la concurrence (ci-après « l'Autorité ») sur le fondement de l'article L. 462-1 du code de commerce, sur différentes questions intéressant le système de répartition national des sous-quotas de pêche :
 - « *Quels sont les effets sur le jeu de la libre concurrence de la mise en œuvre de l'arrêté du 26 décembre 2006 et des arrêtés de répartition annuels ?*
 - *Peut-on admettre que le mécanisme de répartition des quotas emporte un effet discriminatoire ?*
 - *L'effet discriminatoire créé est-il exempté du droit de la concurrence ?*
 - *Quelles sont les mesures propres à remédier aux dysfonctionnements éventuellement constatés dans la répartition de sous-quotas pour le secteur de la pêche maritime ? ».*
2. L'article L. 462-1 du code de commerce dispose que l'Autorité peut donner son avis sur toute question concernant la concurrence, à la demande des organisations professionnelles « *en ce qui concerne les intérêts dont elle a la charge* ».
3. Cobrenord est une société coopérative maritime reconnue par la direction des pêches maritimes et de l'aquaculture en tant qu'organisation de producteurs (ci-après « OP »). Le chapitre II du titre 1^{er} du livre neuvième du code rural et de la pêche maritime (ci-après « code rural ») relatif aux organisations professionnelles dans le secteur de la pêche maritime et de l'aquaculture maritime contient une section III traitant des OP dans ce secteur. Elles peuvent se voir attribuer par la direction des pêches maritimes et de l'aquaculture (ci-après « DPMA ») du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie des sous-quotas de pêche (article R. 921-35 du code rural) qu'elles répartissent entre leurs membres. La question posée par Cobrenord relative aux modalités d'attribution des sous-quotas de pêche relève ainsi des « *intérêts dont elle a la charge* ».
4. Il n'appartient pas à l'Autorité lorsqu'elle est consultée sur le fondement de ce texte, de qualifier des pratiques au regard des dispositions des articles L. 420-1 et L. 420-2 du code de commerce. Elle ne peut se prononcer que sur des questions de concurrence d'ordre général. Seule une saisine contentieuse et la mise en œuvre de la procédure contradictoire prévue par les articles L. 463-1 et suivants du code de commerce est de nature à permettre l'appréciation de la licéité d'une pratique au regard des dispositions relatives aux ententes anticoncurrentielles et abus de position dominante.

I. Présentation du secteur de la pêche maritime

A. LES PRINCIPALES DONNÉES RELATIVES AU SECTEUR DE LA PÊCHE MARITIME

5. La France est le troisième producteur de pêche et d'aquaculture de l'Union européenne après l'Espagne et le Royaume-Uni¹. Les ventes des pêches maritimes métropolitaines ont généré en France un chiffre d'affaires d'environ 1,1 milliard d'euros en 2013².
6. La flotte française est composée de plus de 7 000 navires dont environ 4 500 en métropole³. Elle se caractérise par sa grande diversité. En 2014, la France métropolitaine comptait ainsi 3 623 navires de moins de 12 mètres (pêche côtière), 809 de 12 à 25 mètres (pêche artisanale et hauturière) et 104 de plus de 25 mètres (pêche industrielle et semi-industrielle)⁴. Le nombre d'entreprises de pêche tend à diminuer : entre 2006 et 2012, il a baissé de 15 %⁵.
7. La France compte un peu moins de 17 000 emplois de marins pêcheurs, dont un peu plus de 13 000 en Métropole, et le secteur de la pêche représente plus de 93 000 emplois directs et induits⁶.

B. LA GESTION DE LA RESSOURCE

1. LA POLITIQUE COMMUNE DE LA PÊCHE

8. En créant des zones économiques exclusives en 1987⁷, le droit de la mer a reconnu aux États côtiers des droits souverains aux fins, notamment, d'exploitation et de gestion des ressources halieutiques dans la bande des 200 miles au large de leurs côtes. La responsabilité corrélative des États côtiers en matière de régulation des activités de pêche a été transférée par les États membres de l'Union Européenne à la Politique Commune de Pêche (ci-après « PCP ») pour ce qui concerne les eaux communautaires, à l'exception de la Méditerranée. La PCP a véritablement pris naissance le 25 janvier 1983 avec l'adoption

¹ Tableaux de l'économie française de l'INSEE Pêche –Aquaculture, Edition 2015.

² Tableaux de l'économie française de l'INSEE Pêche –Aquaculture, Edition 2015.

³ Tableaux de l'économie française de l'INSEE Pêche –Aquaculture, Edition 2015.

⁴ Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, pêche et aquaculture, chiffres clés, édition 2014.

⁵ Rapport de l'inspection générale des finances (IGF) et du conseil général de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAER), les quotas de pêche individuels transférables : analyse et propositions de modernisation du système français de gestion des quotas de pêche, octobre 2012.

⁶ INSEE, Etude Pêche et Aquaculture, février 2013.

⁷ Par convention internationale dite de Montego Bay signée le 10 décembre 1982.

du règlement (CEE) n° 170/83 instaurant un régime communautaire spécifique de la pêche et de l'aquaculture⁸.

9. La PCP se compose de quatre volets :
 - la conservation et la gestion durable des ressources halieutiques au travers notamment de la mise en place de totaux admissibles de captures (« TAC ») ;
 - les mesures structurelles de soutien au secteur de la pêche et de l'aquaculture afin d'adapter la capacité de la flotte de pêche aux ressources. Cette adaptation est financée par le Fonds européen pour la pêche ;
 - l'organisation commune des marchés qui vise à stabiliser les marchés et affirme le rôle primordial joué par les OP ;
 - les négociations avec les pays tiers en vue de fixer des accords de pêche.
10. À la suite de la constatation, à partir de 1992, de l'existence d'un phénomène de surpêche menaçant d'épuisement les stocks de certaines espèces de poisson, et d'une surcapacité de l'ensemble des flottes européennes, la gestion de la ressource a été assurée au niveau européen par un couplage entre :
 - un ensemble de mesures visant à limiter l'effort de pêche en réglementant les moyens de production (caractéristiques des bateaux et des filets, techniques de pêche..) ;
 - un quota global fixé au niveau communautaire par espèce visant à plafonner les prélèvements (TAC) correspondant aux quantités maximales de poissons d'une espèce pouvant être prélevées sur une zone et une période délimitées.
11. La Commission prépare chaque année, ou tous les deux ans pour certaines espèces d'eaux profondes, des propositions de TAC en tenant compte des avis scientifiques sur l'état des stocks des espèces. Les propositions de TAC faites par la Commission sont ensuite discutées par le Conseil des ministres qui adopte les TAC définitifs, conformément à l'article 43(3) du TFUE. Trente-cinq espèces de poissons (cabillaud, baudroie, sole, anchois, etc.) sont actuellement sous quotas dans les zones gérées par la Commission européenne.
12. En vertu de l'article 16 du règlement n° 1380/2013 relatif à la PCP⁹, les TAC sont ensuite répartis sous la forme de quotas nationaux selon le principe de stabilité relative, qui s'exprime sous la forme d'une clé de répartition invariable des TAC entre les États membres, dépendant du niveau historique d'exploitation des stocks de chaque État. Les États répartissent ensuite leurs quotas nationaux selon la méthode de leur choix (répartition individuelle ou collective) mais en respectant des critères transparents et objectifs, y compris des critères à caractère environnemental, social et économique (article 17 du règlement (UE) n° 1380/2013).

⁸ Règlement (CEE) n° 170/83 du Conseil du 25 janvier 1983 instituant un régime communautaire de conservation et de gestion des ressources de pêche.

⁹ Règlement (UE) n° 1380/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013 relatif à la politique commune de la pêche, modifiant les règlements (CE) n° 1954/2003 et (CE) n° 1224/2009 du Conseil et abrogeant les règlements (CE) n° 2371/2002.

2. LA RÉPARTITION DES QUOTAS EN FRANCE

13. En France, les quotas alloués par la Commission européenne sont essentiellement répartis via les organisations de producteurs (OP), qui sont les acteurs centraux du système.

a) Les organisations de producteurs (« OP »)

Objectifs et missions des OP

14. L'article 7 du règlement (UE) n° 1379/2013 portant organisation commune des marchés dans le secteur des produits de la pêche et de l'aquaculture¹⁰ (ci-après « règlement OCM ») et l'article L. 912-11 du code rural prévoient que les producteurs de pêche maritime peuvent se regrouper pour former des OP.
15. Le septième considérant du règlement OCM confirme le rôle majeur joué par les OP dans la réalisation des objectifs de la PCP : « *Les organisations de producteurs de produits de la pêche et les organisations de producteurs de produits de l'aquaculture [...] sont les clés pour atteindre les objectifs de la PCP et ceux de l'OCM* ».
16. L'article 7 du règlement OCM précise les objectifs de ces OP : la promotion d'activités de pêche durable et viable, la réduction des captures indésirées, la contribution à la traçabilité des activités de pêche et l'élimination des activités de pêche illicite.
17. L'article 8 du règlement OCM définit les missions générales des OP et permet notamment aux OP de planifier et gérer collectivement les activités de pêche de leurs membres. À cet effet, les OP disposent de deux outils d'intervention sur le marché : la possibilité d'intervenir sur le marché en cas de prix trop bas et la gestion des sous-quotas de pêche qui leur sont alloués, gestion qui fait l'objet de la présente demande d'avis.
18. L'article L. 921-4 du code rural prévoit que l'autorité administrative qui attribue les quotas accordés à la France par l'Union peut les répartir en sous-quotas affectés, d'une part, à chacune des OP reconnues, et, d'autre part, à l'ensemble des producteurs non-membres d'une OP (ci-après « hors OP »). L'article L. 921-5 du code précité précise que les OP veillent à assurer la meilleure répartition entre les producteurs des sous-quotas qui leur sont alloués.
19. Les OP se voient également chargées d'une mission de contrôle des pêches, en veillant au non-dépassement par leurs membres des sous-quotas qui leur sont alloués. Elles ont, en particulier, la possibilité de sanctionner leurs membres en cas de non-respect des règles de gestion qu'elles ont établies. Cette mission est, pratiquement, une mission de service public, le dépassement d'un sous-quota pouvant entraîner un dépassement du quota national, sanctionnable en droit de l'Union par la réduction du quota national attribué l'année suivante, réduction pouvant être proportionnellement plus élevée que le dépassement constaté.

La présence des OP

20. Les pêcheurs membres d'une OP représentent environ les deux tiers du chiffre d'affaires de la filière pêche en métropole. L'adhésion à une OP n'est pas obligatoire, et les OP ne

¹⁰ Règlement (UE) N° 1379/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013 portant organisation commune des marchés dans le secteur des produits de la pêche et de l'aquaculture, modifiant les règlements (CE) n° 1184/2006 et (CE) n° 1224.

sont pas tenues d'accepter toute demande d'adhésion qui leur est faite. La France compte actuellement 13 OP en activité dont 2 présentes sur la façade méditerranéenne, qui n'est pas concernée par les quotas de l'Union. La taille des OP est très variable : la plus petite OP, SATHOAN, comptait 44 membres en 2013 et la plus importante, PMA, comptait 470 membres la même année. La plupart des OP reconnues sont des coopératives¹¹.

21. Il existe deux fédérations d'OP : la fédération des organisations de producteurs de la pêche artisanale (FEDOPA) et l'association nationale des organisations de producteurs (ANOP). La FEDOPA regroupe 6 OP, qu'elle qualifie « d'artisanales¹² » et l'ANOP regroupe 4 OP, qui représentent environ 75 % de la pêche française¹³. Les fédérations d'OP représentent leurs membres auprès des organisations professionnelles, de la DPMA et des institutions européennes. Elles interviennent également pour conseiller leurs membres.
22. Les « hors OP » sont minoritaires en termes de volumes pêchés mais majoritaires en nombre de navires. Ils se voient attribuer un sous-quota collectif. Ces pêcheurs ne sont pas adhérents à une OP pour différentes raisons : soit parce qu'ils n'ont pas besoin des services proposés par l'OP (gestion des quotas et intervention sur le marché), soit parce qu'ils refusent les obligations liées à l'adhésion à une OP (paiement d'une cotisation, suivi étroit de leur activité...), soit parce qu'ils ne disposent pas d'antériorités de captures suffisantes pour être acceptés par une OP (cf. infra 95).
23. En général, un pêcheur souhaitant adhérer à une OP se tourne vers l'OP présente dans le port dans lequel il est implanté. Toutefois, la diminution de l'intervention des OP sur les marchés rend moins importante la proximité géographique du pêcheur avec son OP. Les producteurs prennent davantage en considération les possibilités de pêche que l'OP considérée peut leur accorder.

b) La répartition des quotas en France

Le système des antériorités figées

24. Les quotas de l'Union attribués à la France sont répartis annuellement par arrêté en sous-quotas entre les OP et les hors OP. En vertu du III de l'article R. 921-35 du code rural, les sous-quotas sont répartis en tenant compte de trois critères non prioritaires par le texte :
 - les antériorités de capture des producteurs qui, sauf exception¹⁴, sont celles des années 2001, 2002 et 2003, critère, dans les faits, prioritaire ;
 - l'orientation du marché ;
 - les équilibres socio-économiques.

¹¹ Réponse de la DPMA du 4 août 2014 au questionnaire relatif à la demande d'avis de l'OP Cobrenord sur la gestion des quotas de pêche maritime.

¹² Compte-rendu de la réunion du 14 mai 2014 avec la FEDOPA.

¹³ Compte-rendu de la réunion du 6 mai 2014 avec l'ANOP.

¹⁴ Les exceptions concernent : la répartition du quota de thon rouge pour les palangriers, ligneux et canneurs de Méditerranée, la mise en place d'un TAC sur une nouvelle espèce par l'Union européenne, la mise en place d'un quota par les autorités françaises.

25. Le critère des antériorités figées fonctionne de la façon suivante : pour les OP, leur part respective est déterminée d'après la part représentée par la somme des antériorités de capture de leurs membres au 1^{er} janvier de l'année n pour les années 2001, 2002 et 2003 sur l'ensemble des antériorités de ces trois années-là.
26. Pour les « hors OP », leur part correspond à la part de la somme des antériorités 2001, 2002 et 2003 de leurs navires par rapport à l'ensemble des antériorités pour ces mêmes années.
27. Le système des antériorités figées a été mis en place par l'arrêté du 26 décembre 2006. Précédemment, les quotas français étaient répartis en sous-quotas sur la base d'antériorités glissantes des années « n-1 » à « n-3 ». L'administration recalculait ainsi tous les ans les clés de répartition.
28. Ce système permettait de prendre en compte l'évolution des flottes, contrairement aux antériorités figées qui peuvent être en décalage avec l'activité réelle des bateaux, mais entraînait un phénomène de « course au poisson » : les stocks de poisson étant limités, les OP étaient tentées de pêcher le plus rapidement possible le maximum de poissons, sans étaler leurs captures dans le temps, par crainte d'un épuisement du quota et pour disposer d'une part au moins égale et si possible plus importante de sous-quota l'année suivante.
29. Or, la « course aux poissons » favorise le développement de surcapacités de production sans tenir compte de la ressource disponible et ne permet pas de lisser les captures sur l'année et donc de maintenir un prix de production suffisant et constant pour les pêcheurs. La DPMA précise en ce sens qu'un système d'antériorités glissantes ne permet pas « *une valorisation des prix optimale de captures, voire même [peut provoquer] un effondrement des cours par les débarquements de volumes trop importants pour le marché à certaines périodes*¹⁵ ». ».
30. Par ailleurs, un tel système limitait la visibilité pour les pêcheurs, ces derniers ne connaissant pas la clé de répartition des sous-quotas à venir. L'ANOP estime que le système d'antériorités figées, en établissant une clé de répartition fixe, offre au contraire une certaine visibilité aux producteurs, qui est d'autant plus appréciable que le niveau des quotas de l'Union peut varier d'une année sur l'autre: « *la visibilité est faible dans le milieu de la pêche où les possibilités de pêche peuvent varier de façon importante d'une année à l'autre, donc toute la stabilité qui peut être apportée dans les modalités de gestion est importante*¹⁶ ».

Les flexibilités apportées en 2014 au système des antériorités figées

31. Le système français d'attribution des sous-quotas fondé sur des antériorités figées ne prend pas en compte l'évolution de l'activité des bateaux. Différents mécanismes ont été mis en place ou développés par le décret du 26 décembre 2014¹⁷, pour rendre le dispositif plus souple : l'échange de sous-quotas en cours d'année et la possible dotation en antériorités 2001, 2002 et 2003 au travers des réserves d'antériorités.

¹⁵ Réponse précitée de la DPMA du 4 août 2014.

¹⁶ Compte rendu précité de la réunion avec l'ANOP.

¹⁷ Décret n° 2014-1608 du 26 décembre 2014 relatif à la codification de la partie réglementaire du livre IX du code rural et de la pêche maritime.

Les échanges de sous-quotas

32. L'article R. 921-58 du code rural permet aux OP de conclure des échanges de sous-quotas entre elles ou avec les hors OP, afin d'éviter qu'une OP interrompe prématurément la période de pêche faute de sous-quotas disponibles dans une espèce alors même qu'elle dispose de sous-quotas inutilisés dans une autre espèce non pêchée par ses membres. Ces échanges, qui n'ont aucun impact sur les antériorités des producteurs concernés, se font sur une base volontaire, sont limités à l'année en cours et doivent être notifiés préalablement à la DPMA. Ils visent à permettre aux opérateurs d'ajuster leurs besoins et d'assurer une consommation maximale des quotas attribués à la France. Ils doivent aussi permettre d'éviter une fermeture anticipée de certains sous-quotas.
33. En vertu de l'article R. 921-60 du code rural, une OP qui n'aurait pas consommé entièrement son quota et aurait refusé « *de manière injustifiée* » des demandes d'échanges peut voir, sur décision ministérielle, le solde de son sous-quota attribué aux OP qui ont présenté une demande justifiée au regard de leur consommation de sous-quotas.

Les réserves d'antériorités

◆ La réserve nationale

34. La réserve nationale d'antériorités et les réserves des OP visent à permettre de doter directement ou indirectement les producteurs ayant besoin d'antériorités en raison d'une entrée en flotte après les années de référence (donc après 2003), de la réorientation de leur activité, ou d'une insuffisance de dotation.
35. En cas de vente d'un navire à un autre producteur, l'arrêté du 26 décembre 2006, abrogé par le décret du 26 décembre 2014, ne prévoyait pas de prélèvement sur les antériorités, qui restaient dans l'OP du vendeur, sauf accord contraire conclu entre l'OP de départ et l'OP d'accueil. Par ailleurs, en cas de cessation d'activité d'un navire avec arrêt définitif de l'activité du producteur, seule la réserve de l'OP était abondée, sauf si cette cessation se faisait dans le cadre d'un plan de sortie de flotte avec aides publiques.
36. Désormais les articles R. 921-44 et R. 921-45 du code rural précisent les modalités d'abondement de ces réserves :
 - lors de l'arrêt d'activité d'un navire avec cessation définitive de l'activité du producteur, 30 % de ses antériorités sont affectées à la réserve nationale et 70 % à la réserve de l'OP ;
 - lors de la vente d'un bateau à un autre producteur, 20 % des antériorités de ce bateau sont prélevées. 30 % de ces 20 % sont affectés à la réserve nationale et les 70 % restants à la réserve de l'OP. Les 80 % restant du total des antériorités du navire cédé restent attachées au bateau.
37. Si l'arrêté du 26 décembre 2006 prévoyait que les antériorités de la réserve nationale étaient prioritairement destinées à permettre l'installation de producteurs, le nouvel article R. 921-48 du code rural prévoit désormais deux affectations possibles des antériorités de la réserve nationale :
 - une affectation directe aux producteurs en fonction de critères à caractère environnemental, social et économique ;
 - une affectation aux OP en cas de fusion.

38. Si la réserve nationale n'est pas entièrement affectée lors de la répartition annuelle d'un quota, elle peut être affectée aux OP au prorata de leurs captures réalisées en 2011, 2012 et 2013, ce qui permet une actualisation partielle des antériorités de référence.

◆ Les réserves des OP

39. En ce qui concerne les réserves des OP, l'article R. 921-47 du code rural liste les différentes affectations possibles des antériorités des réserves des OP, parmi lesquelles l'installation de nouveaux producteurs, la reconversion des producteurs touchés par des mesures d'interdiction ou de limitation de captures décidés par l'Union européenne ou par les autorités françaises et l'adhésion à une OP d'un producteur « hors OP ».
40. Les OP doivent présenter un projet d'utilisation des antériorités mises en réserve à la commission consultative de la gestion des ressources halieutiques. Ce projet doit être approuvé par le ministre chargé des pêches. En cas de non-respect de ce plan, les antériorités sont affectées à la réserve nationale.

c) La répartition des sous-quotas entre navires

Les navires qui n'appartiennent à aucune OP

41. Les sous-quotas attribués à l'ensemble des navires « hors OP » ne font l'objet d'aucune règle de gestion particulière : ces sous-quotas sont fermés lorsqu'ils sont consommés.
42. L'absence de règle de répartition entre les navires « hors OP » est de nature à poser des problèmes pour les espèces soumises à tension, pour lesquelles les autorisations de capture sont peu élevées. Pour ces espèces, l'intérêt des navires est de privilégier une pêche intensive dès le début de la saison, pour capter le maximum de ressources et entraver les captures concurrentes.

Les navires membres d'une OP

43. Pour les navires appartenant à une OP, ce sont les OP qui sont en charge de la répartition entre leurs membres des sous-quotas qui leur sont attribués. La méthode de gestion est précisée dans le plan annuel de gestion de l'OP qui est validé par l'administration (article R. 621-60 du code rural). Elles peuvent décider librement de leur méthode de répartition, pour autant que cette méthode de répartition ne soit pas discriminatoire. Toutes les OP ne procèdent pas de la même façon pour gérer leurs sous-quotas et les modalités de gestion adoptées par chaque OP tendent à différer selon que l'espèce considérée est soumise à tension ou non.
44. Ainsi, pour les espèces dont le stock ne fait l'objet d'aucune tension particulière, les OP adoptent généralement une gestion collective et globale au travers d'un suivi régulier des consommations des sous-quotas par leurs membres.
45. Pour les espèces soumises à tensions, plus la tension sur le sous-quota est forte, plus les OP sont amenées à prendre des mesures d'encadrement individuel de l'activité de leurs membres afin d'éviter une consommation trop rapide du sous-quota, voire un dépassement de ce dernier. Ces mesures peuvent notamment prendre la forme de limitations collectives de captures pour l'ensemble des membres pour une période donnée ou de limitations individuelles annuelles de captures attribuées par navire.
46. Selon un rapport conjoint de 2012 de l'inspection générale des finances (IGF) et du conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAER) relatif aux

quotas de pêche individuels transférables, « en 2010, 16 % des sous-quotas des OP étaient gérés sous la forme de limites individuelles par navires¹⁸ ». Il y a lieu de considérer que cette proportion s'est accrue, compte tenu de l'augmentation du nombre de sous-quotas tendus.

47. Les limitations individuelles prises par les OP peuvent se faire sur une base égalitaire, ou bien être fonction de différents critères, par exemple l'activité des bateaux au cours des dernières années, des critères sociaux, et surtout les antériorités des bateaux des années 2001 à 2003.

II. Analyse

48. Avant d'examiner le fonctionnement concurrentiel et les inefficacités liées au complexe système français de gestion collective fondé sur des antériorités individuelles (II), il convient de caractériser le cadre juridique et économique particulier de cette activité (I).

A. LE CADRE ÉCONOMIQUE ET JURIDIQUE

1. LE CADRE JURIDIQUE

a) L'application combinée des règles issues de la politique agricole commune et du droit européen de la concurrence

49. L'intervention de l'Union européenne dans le secteur de la pêche se fonde sur les articles 38 à 44 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ci-après « TFUE ») définissant les modalités d'organisation de la politique agricole commune, qui comprend les activités de pêche¹⁹.
50. Les objectifs de la politique agricole commune (PAC) fixés par l'article 39, paragraphe 1, du TFUE sont ainsi également ceux de la PCP. Selon l'article 39 du TFUE, la PCP a ainsi pour but :
- d'accroître la productivité de la pêche ;
 - d'assurer un niveau de vie équitable à la population travaillant dans ce secteur ;
 - de stabiliser les marchés ;
 - de garantir la sécurité des approvisionnements ;
 - et d'assurer des prix raisonnables dans les livraisons aux consommateurs.
51. L'article 43 2. précise que « le Parlement européen et le Conseil, statuant conformément à la procédure législative ordinaire et après consultation du Comité économique et social, établissent l'organisation commune des marchés agricoles prévue à l'article 40,

¹⁸ Rapport précité de l'IGF et du CGAER.

¹⁹ L'article 38 du TFUE précise qu'on entend par produits agricoles "les produits du sol, de l'élevage et de la pêche, ainsi que les produits de première transformation qui sont en rapport direct avec ces produits".

paragraphe 1, ainsi que les autres dispositions nécessaires à la poursuite des objectifs de la politique commune de l'agriculture et de la pêche ».

52. L'articulation entre les objectifs de la PAC ou de la PCP et l'application des règles de concurrence est prévue à l'article 42 du TFUE, selon lequel : *« les dispositions du chapitre relatif aux règles de concurrence ne sont applicables à la production et au commerce des produits agricoles que dans la mesure déterminée par le Parlement européen et le Conseil dans le cadre des dispositions et conformément à la procédure prévues à l'article 43, paragraphe 2, compte tenu des objectifs énoncés à l'article 39. »*
53. Le dernier règlement OCM du 13 décembre 2013 pose à son article 40 le principe général d'une application des règles de concurrence au secteur de la pêche maritime : *« Les articles 101 à 106 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ainsi que leurs dispositions d'application s'appliquent aux accords, décisions et pratiques visés à l'article 101, paragraphe 1, et à l'article 102 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne qui concernent la production ou la commercialisation des produits de la pêche et de l'aquaculture »* .
54. L'article 41.1 du règlement précité prévoit toutefois une exemption aux règles prohibant les ententes, particulière au secteur : *« (...) l'article 101, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ne s'applique pas aux accords, décisions et pratiques des organisations de producteurs qui concernent la production ou la vente de produits de la pêche et de l'aquaculture ou l'utilisation d'installations communes de stockage, de traitement ou de transformation de ces produits et qui :*
- a) sont nécessaires à la réalisation des objectifs établis à l'article 39 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne;*
 - b) ne comportent pas l'obligation de pratiquer un prix déterminé;*
 - c) n'entraînent aucune forme de cloisonnement des marchés à l'intérieur de l'Union;*
 - d) n'excluent pas la concurrence ; et*
 - e) n'éliminent pas la concurrence ».*

b) La soumission du système français au droit de la concurrence

55. Dans le cadre français, le secteur de la pêche est un système de gestion administrée des quotas : les sous-quotas ne sont pas attribués individuellement à des opérateurs et leur attribution se fait à titre gratuit.
56. Malgré ces caractéristiques, la gestion des quotas impacte les conditions de concurrence dans le secteur, en ce qu'elle joue sur une composante essentielle du marché, les volumes. Le Conseil de la concurrence a ainsi indiqué dans un avis n° [06-A-17](#) concernant le secteur laitier *« un système administré et non marchand qui conditionne certains éléments d'une activité économique peut influencer sur les conditions de concurrence de cette dernière. En l'espèce, la concurrence à laquelle les agents économiques que sont les producteurs de lait sont soumis entre eux est modifiée par la régulation des volumes et du prix des transferts de quotas laitiers sans terre²⁰ ».*

²⁰ Avis du Conseil de la concurrence n° 06-A-17 du 27 juillet 2006 relatif au projet de décret portant sur la création d'un dispositif spécifique de transfert de quantités de référence laitière sans terre.

57. Les OP, qui représentent les intérêts de leurs membres producteurs, sont considérées du point de vue du droit de la concurrence comme des entreprises, qui agissent sur un marché. Dans leur rôle de gestion des sous-quotas, les OP exercent une compétence qui leur a été déléguée par la puissance publique.

2. L'ANALYSE ÉCONOMIQUE

58. L'économie de la pêche est structurellement caractérisée par de fortes contraintes sur les volumes. En effet, les poissons constituent une ressource commune à l'ensemble des pêcheurs, dont le stock peut être plus ou moins limité selon les espèces. Or, si l'accès à la ressource est entièrement libre, l'incitation des pêcheurs qui sont en concurrence les uns avec les autres est de pêcher le plus possible afin de réduire d'autant la disponibilité de la ressource pour les autres pêcheurs. Il est donc rationnel pour un pêcheur d'augmenter son effort de pêche pour capturer un maximum de poissons en un minimum de temps, ce qu'on appelle la « *course au poisson* ».
59. Sans régulation des volumes, la situation des pêcheurs est donc celle de joueurs qui optent pour une stratégie non coopérative. Alors que la survie même de leur exploitation dépend d'une gestion optimale de la ressource sur le long terme, les pêcheurs ont, à court terme, intérêt à augmenter leur volume de captures.
60. L'enjeu de la régulation est donc de permettre aux acteurs de développer une activité économique efficace dans le cadre d'une nécessaire limitation de l'offre.
61. L'un des objectifs principaux de la PCP consiste ainsi en une exploitation durable des ressources et une mise en adéquation des capacités de pêche avec les possibilités de pêche. Le secteur est fortement contraint à la fois par la mise en place des quotas mais également des différentes autorisations nécessaires à un pêcheur pour pouvoir exercer son activité (licence de pêche européenne, permis de mise en exploitation et autres autorisations concernant certaines espèces).
62. Dans un tel cadre, qui implique que l'entrée de nouveaux opérateurs ou la reconversion de navires soit limitée et encadrée, l'efficacité des acteurs en place apparaît cruciale pour permettre un fonctionnement concurrentiel aussi efficace que possible du secteur.

B. L'ANALYSE DU SYSTÈME FRANÇAIS DE GESTION DES SOUS-QUOTAS

63. La tradition française de répartition des quotas de pêche est celle d'une gestion collective de quotas répartis gratuitement : les opérateurs ne peuvent en principe se prévaloir individuellement de droits de pêche et les quotas alloués ne peuvent être monétarisés.
64. En réalité, le rôle prédominant des antériorités 2001-2003 détenues par les bateaux fait obstacle à une gestion véritablement collective (1) et crée un risque de discrimination contraire aux règles de concurrence (2). La réforme intervenue en 2014 n'est pas allée assez loin pour remédier à cette situation (3).

1. LA PRÉDOMINANCE DES ANTÉRIORITÉS INDIVIDUELLES SUR LE PRINCIPE DE GESTION COLLECTIVE

65. La prédominance de la prise en compte des antériorités individuelles des navires se manifeste sur les deux échelons de gestion des sous-quotas nationaux : lors de la répartition des sous-quotas entre les OP et lors de la répartition entre les navires membres d'une OP (a). Cette prédominance crée des inégalités entre OP et entre producteurs porteuses d'inefficacités économiques (b).

a) Les inégalités entre OP et entre membres des OP

Les inégalités entre OP

66. Pour illustrer l'inégalité existant entre deux navires selon l'OP d'appartenance, le saisissant cite le cas d'un de ses adhérents qui dispose de deux navires aux « *caractéristiques techniques et aux pratiques de pêche similaires* », mais membres de deux OP différentes. Ce producteur dispose de possibilités de pêche inégales en fonction de l'OP dont ses navires sont membres. S'il est vrai qu'il est difficile d'opérer une comparaison stricte entre deux bateaux, car ceux-ci peuvent avoir également une activité sur d'autres espèces et être soumis à des règles de gestion différentes selon l'OP concernée, il n'en demeure pas moins que cette situation pénalise le bateau appartenant à l'OP la moins bien dotée, alors que ces deux bateaux sont en concurrence directe.
67. La bonne dotation d'une OP en antériorités ne dépend en effet que très partiellement de ses mérites économiques au travers de la qualité de sa gestion des sous-quotas. Elle dépend en premier lieu et avant tout des antériorités dont bénéficient ses adhérents au titre de leurs captures sur la période 2001-2003. Elle peut aussi résulter du fait que cette OP a bénéficié de nombreuses sorties de flottes : en effet, de 2007 à 2014, les OP récupéraient la totalité des antériorités du navire en cas de sortie de flotte non aidée et la moitié des antériorités du navire en cas de sortie de flotte aidée.
68. De plus, les OP étaient entièrement libres de l'affectation de leur réserve, ce qui leur permettait de l'utiliser pour augmenter les antériorités de leurs membres. La FEDOPA estime ainsi que « *les OP qui ont pu bénéficier de ces sorties de flottes ont une forte flexibilité car elles disposent de références d'activités supérieures à l'activité réelle de leurs adhérents et de quotas non consommés qu'elles peuvent échanger et plus facilement négocier*²¹ ».

Les inégalités à l'intérieur des OP

La prédominance des antériorités pour la gestion des espèces tendues

69. Les inégalités de dotations existant entre les OP se trouvent redoublées au sein de ces OP car la prise en compte des antériorités individuelles de leurs membres crée les mêmes effets entre les navires membres des OP qu'entre les OP.
70. Le code rural ne prévoit pas que les antériorités doivent être prises en compte par les OP quand elles mettent en place des limites individuelles de captures. Les pouvoirs publics n'utilisent la clé de répartition des antériorités 2001 à 2003 qu'afin de répartir les quotas

²¹ Compte rendu précité de la réunion avec la FEDOPA.

entre OP, à l'intérieur desquelles règne le principe de la gestion collective, qui peut reposer sur des critères d'intérêt général comme le respect des normes environnementales, l'activité récente des bateaux, ou l'emploi.

71. Le principe d'une gestion collective est cependant mis à mal dans le cas des espèces tendues, c'est-à-dire dont le sous-quota ne répond pas à l'intégralité de la demande des pêcheurs, ce qui rend nécessaire la mise en place de limitations individuelles de capture. Ces limitations tendent de plus en plus à reposer sur les antériorités de 2001 à 2003 des navires.
72. En effet, plus le stock est contraint, plus il est difficile pour les OP de faire prévaloir une gestion collective, les navires bien dotés se prévalant de leurs antériorités pour s'assurer d'une bonne dotation. La FEDOPA précise ainsi que « *la répartition entre OP se basant sur les antériorités, les OP sont de plus en plus contraintes (par leurs adhérents) de se baser également sur les antériorités (remettant ainsi en cause le système de gestion collective) du fait de la pression existant sur certains stocks car les producteurs estiment avoir droit à une part de quota équivalente à leurs références d'activité (antériorités). Certains producteurs ont même assigné leurs OP en justice car elles avaient appliqué un critère autre que celui des antériorités pour leur attribuer des possibilités de pêche* ».
73. Lorsqu'un armement important souhaite se développer, il peut menacer l'OP, si elle n'accède pas à ses demandes en termes de captures, de rejoindre une autre OP, en lui apportant ses antériorités. Cette vulnérabilité des OP face à la liberté des navires de partir avec leurs antériorités explique également le choix du mode de répartition basé sur les antériorités, qui permet aux OP de ne pas être impactées par les départs de leurs adhérents. Ainsi que souligné par From Nord : « *cette méthode nous évite de déstabiliser l'OP lorsqu'un navire ou un armement en sort* ».

b) Les conséquences en termes économiques

La valorisation des antériorités

74. Même si, officiellement, elles ne sont pas valorisables, les antériorités ont pour les producteurs une valeur réelle, d'autant plus importante qu'elles concernent une espèce dont le stock est tendu.
75. Les antériorités sont donc prises en compte lors de la vente d'un bateau, même si elles ne peuvent pas être officiellement valorisées. En effet, un producteur souhaitant s'installer ou se reconvertir sur une espèce soumise à quota aura intérêt à acheter un navire avec des antériorités pour pouvoir adhérer à une OP. La FEDOPA a ainsi indiqué que « *les antériorités ne sont pas immobilisées dans la comptabilité d'un bateau mais clairement elles sont valorisées au moment de la vente si elles suivent le bateau* ». Un rapport du Sénat de 2008, intitulé « Marée Amère », estimait « *qu'en France la valeur d'un navire d'occasion était majorée de 30 à 50 % en fonction des droits de pêche qui lui sont associés* »²².
76. Le système français a ainsi abouti à la marchandisation des antériorités, alors que cette dernière n'était pas souhaitée. Cette marchandisation est d'autant plus problématique qu'elle n'est pas officielle, ce qui crée une incertitude pour les propriétaires de bateaux,

²² Les droits de pêche visés incluent les antériorités des bateaux mais également d'autres autorisations nécessaires à l'activité d'un bateau.

contrairement à ce qui existe dans un système de droits individuels transférables, où les opérateurs peuvent vendre tout ou partie du quota qu'ils possèdent, et donc gérer rationnellement cet actif. De plus, cette valorisation des antériorités a permis la création d'un marché secondaire officieux, alors qu'au niveau primaire les antériorités attribuées aux bateaux le sont à titre gratuit.

77. Le système de répartition des quotas, tout en interdisant légalement la monétisation des droits de pêche, la reconnaît dans les faits sans parallèlement pouvoir se prévaloir d'un fonctionnement collectif, puisque les antériorités 2001 à 2003 restent au cœur des mécanismes de répartition et entraînent ainsi d'importantes rigidités du marché.

Une gestion inefficace des sous-quotas

78. Les rigidités ainsi créées sont tout d'abord facteur d'immobilisme au niveau individuel, car la répartition des sous-quotas sur la base des antériorités produit une rente et ne récompense pas les opérateurs ayant amélioré leur efficacité.
79. Au niveau collectif, le nombre important des OP en France favorise la dispersion des sous-quotas et empêche leur mutualisation entre navires. En effet, plus une OP est de taille importante et couvre une activité de pêche pluri-espèces, plus elle disposera de sous-quotas pour des espèces variées, et plus il sera possible pour elle de faire accepter un décalage entre les antériorités d'un navire et la limitation individuelle appliquée, car le navire pourra être sous-doté par rapport à son antériorité sur une espèce mais sur-doté sur une autre. Cette souplesse n'est cependant pas possible dans le cas d'OP de petite taille peu dotées ou d'OP mono-espèce, présentes parmi les 11 OP chargées de la gestion des sous-quotas.
80. Dans le cas de ces dernières OP, l'attribution des sous-quotas par OP est un facteur de rigidité qui empêche l'optimisation de l'utilisation des sous-quotas²³. Cobrenord a ainsi décrit durant la séance les difficultés rencontrées dans un tel cas. Les navires de Cobrenord ne pêchaient sur la période de référence 2001-2003 que très peu d'églefin, et l'OP ne saturait pas les sous-quotas dont elle était dotée pour cette espèce. Douze ans plus tard, la situation des pêcheries (zones de pêche) a radicalement changé, l'églefin est de plus en plus présent dans les zones de pêche mixtes (pluri-espèces) et donc dans les chaluts. Dans le même temps, les quotas attribués pour cette espèce ont été diminués de 50 %, et les possibilités d'échange se sont effondrées. Dans ces conditions, les navires de l'OP ont dû arrêter toute pêche en 2012 dès le 10 novembre, faute de sous-quota d'églefins disponible.

Les effets sur la modernisation de la flotte

81. La valorisation des antériorités a un effet négatif sur le renouvellement de la flotte : un bateau neuf, dont la construction peut être évaluée à 24 millions d'euros pour un 24 mètres, ne peut dégager une rentabilité suffisante à l'amortissement de l'investissement en l'absence d'antériorités.
82. C'est pourquoi un producteur qui souhaite développer son activité sur une espèce soumise à un quota tendu devra privilégier un bateau ancien, moins performant mais doté d'antériorités. Selon le saisissant, l'âge moyen de la flotte française serait supérieur à 25 ans, impactant fortement ses performances. Les bateaux anciens sont en effet soumis à de multiples pannes, ce qui ne leur permet pas d'aller suffisamment de jours en mer pour

²³ La sous-consommation d'un quota peut toutefois également résulter d'autres facteurs tels que l'absence de ressources ou de mauvaises conditions climatiques.

dégager une rentabilité suffisante. Par ailleurs, les bateaux anciens consomment nettement plus de carburant, principale charge d'exploitation des producteurs, ce qui représente un surcoût important pour les armements et a également un impact environnemental fortement négatif.

83. L'absence de modernisation de la flotte va se révéler un handicap économique plus grave encore avec la prochaine interdiction des rejets en mer, car la mesure rend nécessaire d'utiliser à terme des navires modernes adaptés à la pêche de plusieurs espèces, sauf à être contraint d'éviter toutes les zones de pêche mixtes.
84. Les inégalités constatées sont symptomatiques des limites de la gestion collective des sous-quotas telle qu'elle est actuellement mise en œuvre. Celle-ci ne permet ni une correcte optimisation des limitations de pêche, ni une mutualisation des sous-quotas entre navires. Les avantages qu'on pourrait attendre de la gestion collective voient donc leur portée réduite puisque le principe ne joue que pour les espèces non tendues.

2. LES RISQUES EN TERMES CONCURRENTIELS

85. Les quotas de pêche revêtent la nature de droits exclusifs de capture des ressources halieutiques qui appartiennent au domaine public.
86. Ces droits exclusifs sont délégués par l'Union aux États, qui les gèrent selon les principes qu'ils déterminent. Si les quotas sont répartis dans l'Union sur la base des antériorités de pêche constatées dans le passé (principe de stabilité relative), selon une clé de répartition stable (cf § 12), rien n'oblige les États membres, qui utilisent à leur choix une méthode individuelle ou collective pour la sous répartition des quotas, à reprendre ce principe.
87. Dans le cas français, la loi (article L. 921-2 du code rural) confie à l'États la charge de les répartir entre les OP et les navires en tenant compte des critères suivants : l'antériorité des producteurs, critère dans les faits prédominant, les orientations du marché, les équilibres économiques.
88. Dans le système collectif français, il n'existe pas de lien direct entre les droits de capture octroyés grâce aux quotas et les navires lorsque ces derniers sont membres d'une OP²⁴ : les OP, auxquelles est confiée la gestion des sous-quotas, sont les intermédiaires quasi-obligés pour l'accès à la ressource. Ainsi, les OP ont qualité d'autorité gestionnaire unique sur leur dotation et leurs membres bénéficient, en principe collectivement, de l'exclusivité d'exploitation liée à cette dotation.
89. Le fonctionnement du système à l'amont n'est donc pas directement dépendant des mécanismes du marché. Il n'existe pas d'organisation des quotas qui lierait une offre et une demande de droits de capture.
90. L'accès à la ressource est néanmoins essentiel pour les producteurs : de cet accès dépendra l'importance et l'orientation de leur activité économique, et l'existence même de leur activité. En ce sens, les dispositions du code rural (article L. 921-4 du code rural) permettent aux OP de gérer une facilité liée à l'activité de pêche qui peut être qualifiée en droit de la concurrence d'essentielle : les quotas conditionnant les captures, ils sont à la

²⁴ Ce n'est pas le cas lorsque les navires n'appartiennent à aucune organisation (cas des navires « hors OP »), pour lesquels il n'existe aucune règle de répartition des sous-quotas entre navires (cf. développements ci-dessus).

fois indispensables à l'exercice de l'activité de pêche, et non-remplaçables, aucun substitut ne pouvant être envisagé.

91. Il en découle que, selon le droit de la concurrence, la répartition des quotas doit se faire dans des conditions objectives, transparentes et non discriminatoires. Cette nécessité s'impose d'autant plus en l'espèce que le rôle des OP est renforcé par le double cloisonnement existant pour l'accès aux OP, du fait des possibilités réduites de changement d'organisation, et entre les dotations d'OP causé par l'absence effective d'échanges de sous-quotas.
92. Dans ces conditions, deux types de risques de nature concurrentielle liés à l'accès à la ressource peuvent être identifiés : le premier vise les navires extérieurs aux OP et est lié à un refus, de la part des OP, de partage de leur dotation, pratique qui élève les barrières à l'entrée du marché de la pêche pour les nouveaux entrants (a), le second vise les navires membres d'une OP et est lié à l'octroi d'avantages concurrentiels indus au profit des navires dont les antériorités pour les années de référence sont importantes (b).

a) Les risques de discrimination à l'égard des navires extérieurs à l'OP

93. Ainsi que l'a rappelé le Conseil de la concurrence dans sa décision n° 06-D-29 concernant un groupement d'intérêt économique (GIE), structure partiellement assimilable à une OP, *« si une structure commune regroupant des acteurs économiques devient un élément essentiel de l'accès à un marché donné, les conditions d'accès à cette structure doivent être objectives transparentes et non discriminatoires, sous peine d'être qualifiées d'ententes entre les membres du groupement »*.
94. La prédominance des antériorités détenues comme critère de répartition des sous-quotas entraîne un risque de discrimination envers les « nouveaux entrants » (terme entendu dans le sens général de nouveau producteur, ou de producteur hors OP ou déjà membre d'une OP mais non satisfait de ses possibilités de pêche).
95. Un pêcheur « hors OP » actif sur une espèce tendue n'aura d'autre choix que d'adhérer à une OP. Les sous-quotas des « hors OP » n'étant soumis à aucune mesure de gestion particulière, ils sont en effet fermés dès qu'ils sont consommés, ce qui n'offre pas de visibilité, contrairement aux OP qui ont des règles permettant d'assurer une gestion optimale du sous-quota au cours de l'année. Le saisissant a ainsi indiqué que *« lorsqu'un bateau dépasse un certain volume de pêche, il a besoin, pour avoir un minimum de visibilité dans l'exploitation de son bateau, d'adhérer à une OP²⁵ »*.
96. Lorsqu'un nouvel entrant souhaite adhérer à une OP, sa demande est examinée par le conseil d'administration. Les OP et leur conseil d'administration sont cependant constitués de producteurs privés dont les intérêts peuvent entrer en conflit avec le principe de la gestion collective des quotas. Si la demande d'un opérateur doté de suffisamment d'antériorités ne pose pas de problème, puisque son arrivée permettra d'augmenter le total des antériorités dont dispose l'OP, la situation est potentiellement délicate pour les producteurs peu ou pas dotés en antériorités souhaitant pêcher une espèce soumise à quota, dont l'adhésion signifie que l'OP devra partager sa dotation globale de sous-quotas entre un nombre plus important de membres, sans augmentation corrélative de cette dotation.

²⁵ Compte rendu précité de la réunion avec l'ANOP.

97. Or, actuellement les conditions d'accès aux OP demeurent relativement opaques. La possibilité de faire primer les intérêts individuels des membres de l'OP au détriment de l'intérêt collectif est facilitée par le fait que les OP ne sont ni tenues d'accepter toute demande d'adhésion, ni de motiver leur refus.
98. Le risque de refus discriminatoire d'adhésion existe même lorsque des antériorités sont disponibles en réserve et permettraient ainsi d'accueillir un nouveau membre sans « prélever » la part attribuée aux membres actuels. En effet, l'article R. 921-47 du code rural prévoit que « *les antériorités mises en réserve doivent être réattribuées à des producteurs lorsqu'elles atteignent un niveau supérieur à 20 % du total des antériorités de l'organisation de producteurs sur le stock concerné* ». Ainsi, la réserve des OP peut augmenter les antériorités des membres de l'OP déjà présents, ce qui n'incite pas à l'accueil d'un nouvel adhérent. Le refus d'adhésion peut également être motivé par la volonté de mettre en réserve des antériorités en raison de l'anticipation d'une baisse du sous-quota.
99. En admettant même que le nouvel arrivant soit accepté, le bateau risque de se voir attribuer des capacités de pêche en adéquation avec les antériorités qu'il apporte, ce qui n'augmenterait pas ses possibilités de pêche si ces dernières sont faibles.
100. Ainsi que le résume la FEDOPA, les OP peuvent être « *prises en étau entre les intérêts individuels des adhérents et une gestion collective*²⁶ ».
101. De tels comportements ont pour effet de figer les situations des producteurs, en les empêchant notamment de changer d'OP. Or, les perspectives de changements sont déjà amoindries par la durée minimale d'adhésion à une OP, qui est généralement de 3 ans, ou par la durée de préavis en cas de sortie d'OP qui peut être longue (une ou deux années).

b) Les risques de discrimination entre navires membres de l'OP

102. La prédominance des antériorités individuelles dans la gestion des sous-quotas dans un système où les trois années de référence sont figées et datent de plus de dix ans instaure, de façon automatique, une inégalité intergénérationnelle entre producteurs actifs durant les trois années de référence et les autres producteurs.
103. Cette inégalité intergénérationnelle apparaît lors de la valorisation des navires. Les navires actifs entre 2001 et 2003, qui ont bénéficié « gratuitement » de ces antériorités, peuvent les valoriser au moment de la revente. L'IGF et le CGAER, dans leur rapport de 2012 estimaient ainsi qu'une des limites du système actuel de gestion des quotas était « *le développement non maîtrisé et non souhaité d'un marché implicite des antériorités à travers les cessions de navires [ce qui] nuit à la clarté des transactions [...] et génère une inégalité générationnelle*²⁷ ».
104. Cette valorisation des antériorités des navires résulte du mécanisme même de gestion des sous-quotas par les OP, quand leurs règles de gestion prennent en compte les antériorités individuelles, ainsi qu'il a été décrit plus haut. Or, ces règles d'attribution des sous-quotas entre les navires concernent généralement les espèces tendues, c'est-à-dire celles pour

²⁶ Compte rendu précité de la réunion avec la FEDOPA.

²⁷ Rapport précité de l'IGF et du CGAER.

lesquelles les possibilités d'exploitation sont inférieures à la demande et sur lesquelles il existe un enjeu stratégique pour les producteurs.

105. De telles règles de répartition des sous-quotas n'apparaissent pas pouvoir être justifiées par des considérations objectives. En effet, seuls les navires ayant des actifs de capture pour les années 2001-2003 bénéficieront des règles de répartition fondées sur les antériorités : le critère de différenciation apparaît fonction de l'activité passée de navires éventuellement vétustes, et non fonction de considérations objectives, telles que le respect de critères de nature environnementale ou sociale, ou des critères d'efficience ou d'innovation, qui seraient économiquement justifiées, et atteignables par tout opérateur économique.
106. La répartition des sous-quotas entre les navires selon le critère des antériorités pourrait donc s'analyser comme l'octroi d'un avantage concurrentiel indu, permettant à certains navires un accès plus favorable aux espèces tendues.

3. LES RÉFORMES INTRODUITES EN 2014 NE SONT PAS SUFFISANTES POUR COMPENSER CES INEFFICACITÉS

107. Afin de limiter partiellement les inégalités entre OP, la réforme introduite par le décret du 26 décembre 2014 a mis en place :
 - un mécanisme de facilitation des échanges de sous-quotas ;
 - un abondement systématique des réserves, au niveau national comme au niveau des OP, en précisant les règles d'allocation des antériorités mises en réserve.

Cette réforme partielle, qui doit prochainement faire l'objet d'une évaluation par les pouvoirs publics pour en examiner le bilan un an après son entrée en vigueur, ne semble pas à la hauteur des enjeux d'efficacité économique et des risques concurrentiels évoqués plus haut.

a) La facilitation des échanges de sous-quotas

108. Avant la réforme de décembre 2014, une OP ne consommant pas entièrement son quota durant deux années successives et refusant des demandes d'échanges pouvait voir affecter les antériorités correspondant aux sous-consommations à la réserve nationale par décision du ministre. En pratique, cela n'a jamais eu lieu.
109. La réforme de décembre 2014 vise à renforcer les incitations des OP à échanger les sous-quotas qu'elles ne consomment pas intégralement. Lorsqu'une OP ne consomme pas la totalité de son sous-quota et qu'elle refuse « *de manière injustifiée* » des demandes d'échanges avec d'autres OP, le ministre peut décider d'affecter tout ou partie du solde de l'OP aux autres OP qui ont utilisé la totalité de leur sous-quotas et qui ont formulé une demande.
110. Ce système des échanges ponctuels n'apparaît cependant pas de nature à remettre en cause les inégalités entre OP, dans la mesure où il s'agit d'un système nécessairement réciproque, qui implique que chacune des OP dispose d'une part de sous-quotas à échanger. Les OP bien dotées demeurent avantagées car elles disposent de plus grandes possibilités d'échanges. Par ailleurs, elles auront intérêt à privilégier les besoins de leurs membres plutôt que de réserver une part du sous-quota aux échanges.
111. Ce système permet, au mieux, d'optimiser ponctuellement les allocations de sous-quotas mais n'apporte pas une réponse pérenne à la problématique du décalage entre les

antériorités prises en compte et l'activité réelle des bateaux. Une telle inadéquation peut avoir un effet négatif sur la consommation totale du quota considéré, faute d'avoir été alloué de façon optimale.

b) L'abondement de la réserve nationale et de la réserve des OP

112. Avant le décret du 26 décembre 2014, les antériorités du navire cédé en cas de changement de producteur ne pouvaient en principe être transférées, sauf en cas d'accord conclu entre l'OP de départ et l'OP d'accueil. Le décret modifié prévoit désormais que le navire cédé conserve 80 % de ses antériorités et que les 20 % restants sont transférés à la réserve nationale (pour 30 % de ces 20 %, soit 6 % du montant total des antériorités du bateau) et à la réserve de l'OP du producteur cédant pour le solde des 20 %, soit 14 %.
113. Cependant, la portée de cette réforme paraît limitée. En premier lieu, les producteurs présents à la séance ont fait observer qu'en l'état actuel du texte, les navires constitués en sociétés, qui appartiennent aux plus gros armements, peuvent échapper au prélèvement s'ils cèdent non pas le navire, mais des parts sociales de celui-ci. Si ce point était confirmé par l'analyse juridique en cours de la DPMA, la disposition ne ferait que créer de nouvelles discriminations entre navires.
114. En second lieu, et en tout état de cause, ces règles ne sont pas véritablement de nature à atténuer les inégalités engendrées par la valorisation des antériorités, puisque le prélèvement opéré ne concerne que 20 % des antériorités totales du bateau concerné.

c) L'affectation des réserves d'antériorités

Les réserves d'OP

115. Afin de faciliter l'accès à la ressource des nouveaux entrants, le décret du 26 décembre 2014 précise désormais que les antériorités de la réserve des OP peuvent être affectées à l'installation de producteurs ainsi qu'à des producteurs « hors OP » adhérant à une OP.
116. Ces affectations sont cependant incluses dans une liste d'usages qui n'est ni limitative ni contraignante. De plus, la liste ne prévoit pas le cas où un bateau membre d'une autre OP souhaiterait changer d'OP notamment pour bénéficier de possibilités de pêche plus importantes.
117. Par ailleurs, ainsi que cela a été précédemment indiqué, les OP peuvent aussi affecter leurs antériorités disponibles à leurs membres. Il n'est donc pas certain que les OP répondront en priorité aux demandes des nouveaux producteurs ou des « hors OP ».
118. Enfin, l'utilisation de la réserve des antériorités se fait à un instant « t ». Ainsi, si, à cette période, l'OP n'a pas été sollicitée par un nouveau producteur ou un « hors OP », elle pourra affecter ses antériorités à un autre usage sans se voir opposer de refus de l'administration, la commission consultative de gestion des ressources halieutiques et l'administration évaluant l'affectation de la réserve qui est faite par rapport aux besoins exprimés au moment de l'analyse. Un producteur se présentant après l'affectation de la réserve risque ainsi de se voir refuser son adhésion, faute d'antériorités en réserve.
119. En tout état de cause, même à supposer que la réserve d'antériorités des OP soit utilisée pour abonder en antériorités de nouveaux entrants, il y a lieu de considérer qu'il ne s'agit que de correctifs mineurs, qui laissent perdurer une asymétrie entre, d'une part, les navires qui étaient actifs durant les années de référence, qui n'ont aucune démarche particulière à

faire pour conserver leurs antériorités, et d'autre part les opérateurs inactifs durant cette période, qui doivent entreprendre une démarche qui les rend tributaires non seulement du niveau d'abondement des réserves d'antériorités mais également de la volonté des OP.

La réserve nationale

120. Depuis la récente réforme, deux affectations des antériorités de la réserve nationale sont possibles : aux producteurs en fonction de critères à caractère environnemental, social et économique, et aux fusions d'OP.
121. Si, en théorie, la réforme incite aux fusions d'OP et devrait assurer une meilleure mise en œuvre du principe de mutualisation des quotas sous-jacent au système collectif français, la réserve nationale apparaît trop peu abondée en volume pour que cette affectation permette une action efficace. Comme il a été vu ci-dessus, en cas de cession d'un navire, en effet, seuls 6 % des antériorités du navire concerné sont prélevés, et redistribués pour abonder en antériorités la réserve nationale.
122. Par ailleurs, lors des discussions de 2006 relatives à la réforme des modalités de gestion des sous-quotas de pêche ayant donné lieu à l'arrêté du 26 décembre 2014, la question d'une actualisation de la période de référence a été posée. Une telle actualisation aurait permis de doter automatiquement en antériorités des navires entrés en flotte après 2003 ou ayant changé d'activité, et aurait eu pour effet de remédier partiellement à la rigidité et aux inefficiences attachées à une référence historique de production obsolète tant du point de vue des navires que des pêcheries.
123. Cette proposition a été écartée, du fait du fort impact qu'elle aurait eu sur les producteurs ayant fondé leur activité sur la base de ces antériorités figées. L'article R. 921-48 du code rural a adopté une approche plus prudente, prévoyant que si les antériorités de la réserve nationale ne sont pas totalement affectées lors de la répartition annuelle du quota concerné, elles peuvent être affectées aux OP « *au prorata de la moyenne de leurs captures déclarées en 2011, 2012 et 2013* ».
124. Mais cette actualisation n'est possible que si les antériorités, dont la réserve nationale est peu dotée comme on l'a vu plus haut, n'ont pas déjà été attribuées à des fusions d'OP ou à des producteurs en fonction de critères à caractère environnemental, social et économique. Son impact risque donc de rester très marginal.
125. De plus, les nouvelles installations et les reconversions ne sont plus explicitement incluses dans les affectations possibles des antériorités de la réserve nationale.
126. Les différentes mesures de la réforme de 2014 apparaissent donc insuffisantes pour remédier aux inégalités et aux inefficacités engendrées par le système et prévenir les risques concurrentiels identifiés plus haut.

III. Préconisations

127. Dans le cas du système français, pour limiter le processus de surpêche inhérent à l'usage en libre accès des ressources communes, des outils réglementaires de contrôle des facteurs de production et de la production elle-même ont été mis en place sous la forme d'une gestion collective administrée des droits de pêche.

128. Il existe un autre modèle, fondé sur les règles de marché, dans lequel les pêcheurs se voient attribuer à titre individuel des droits d'exploitation pendant une période déterminée, droits qui peuvent être vendus ou échangés avec d'autres pêcheurs.
129. Chaque système, gestion collective ou QIT, peut être mis en place avec beaucoup de variantes pour prendre en compte plusieurs objectifs. Il est donc inopportun de les opposer frontalement pour des raisons de principe.
130. Les quotas individuels transférables, largement répandus en Europe et dans le monde, pourraient permettre de remédier efficacement aux inégalités et aux inefficiences ainsi qu'aux risques concurrentiels mis plus haut en évidence (A). À défaut de cette réforme, qui paraît la plus efficace à condition d'être accompagnée des garde-fous nécessaires, des améliorations sensibles pourraient être apportées au système actuel afin de revenir à un type de gestion plus proche de la gestion collective revendiquée par le modèle français, et d'éviter les problèmes concurrentiels précédemment évoqués. (B).

A. LA MISE EN PLACE D'UN SYSTÈME DE QUOTAS INDIVIDUELS TRANSFÉRABLES (QIT)

131. Comme leur nom l'indique, les QIT sont des droits « individuels ». Cette caractéristique permet de basculer d'une situation de « course au poisson », dans laquelle, face à une ressource « qui appartient à tout le monde », l'intérêt du pêcheur est de s'accaparer le plus vite possible la partie la plus forte possible de la ressource disponible, au détriment du caractère renouvelable de cette ressource, vers une situation où son objectif deviendra de minimiser les coûts de la capture de la part de ressources qui lui a été individuellement allouée, ce qui lui permet notamment de rendre plus efficace l'usage de son outil de production tout au long de l'année.
132. Les QIT sont également « transférables », ce qui est facteur d'efficacité économique : les pêcheurs les moins efficaces ont en effet intérêt à revendre au moins une partie de leurs droits dans la mesure où des producteurs plus efficaces pourront tirer de cette ressource un revenu plus élevé et donc leur proposer un prix tenant compte de cette valeur. Dans un système de QIT, les producteurs ne seraient dès lors plus contraints par le niveau de sous-quota alloué à leur OP.
133. Lors des discussions relatives à la dernière réforme de la PCP en 2012, la Commission européenne a, dans son livre vert, évoqué les avantages d'un système de QIT. Différents pays, comme la Nouvelle-Zélande, l'Islande, l'Espagne, les Pays-Bas, la Suède, la Pologne, ont mis en place des QIT.
134. La France a jusqu'à aujourd'hui officiellement pris position contre un tel système « *de nature à favoriser la spéculation et la concentration excessive de quotas au travers de la constitution d'un marché de droits*²⁸ ».
135. Il est vrai que les QIT présentent des limites et certaines externalités négatives :
 - ils ne sont possibles que sous condition de moyens de contrôle étendus et précis sur les prises ; à noter cependant que les producteurs eux-mêmes ont intérêt à faire

²⁸ « Réforme de la Politique Commune des Pêches Présentation du « Paquet Réforme PCP » Positions Français », ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche, de la ruralité et de l'aménagement du territoire, octobre 2011.

contrôler et sanctionner les prises illégales, donc « gratuites », pour préserver la valeur des quotas qu'ils ont achetés ;

- ils peuvent engendrer des comportements de rejets en mer, qui seront cependant prochainement interdits ;
- enfin et surtout, les efficacités qui sont l'objectif recherché peuvent passer par une concentration excessive des QIT entre les mains d'un petit nombre de producteurs industriels.

136. L'Autorité recommande cependant, au moins pour les espèces soumises à quota dont le stock est tendu, de privilégier cet instrument.
137. Sur la principale objection élevée contre les QIT, à savoir le risque de concentration, on peut répondre que le système actuel n'a pas empêché une marchandisation des droits, également facteur de concentration. Par ailleurs, l'adoption de QIT n'interdit pas de mettre en place des limites maximales pour éviter une concentration excessive des QIT susceptible de faire disparaître la pêche artisanale.
138. À l'image de ce qui se fait dans certains pays, ces QIT pourraient ne concerner que certains types de bateaux et des mesures pourraient être prises pour limiter la concentration des droits de pêche.
139. Le rapport précité de l'IGF et du CGAER précise à cet égard que les pays ayant mis en place des QIT ont adopté différents mécanismes de régulation des QIT, afin notamment de préserver la pêche artisanale. Il classe ces règles en trois catégories :
- *« Les règles qui visent à limiter les transferts et la spéculation, par exemple en conditionnant le transfert de quotas à celui du navire (Norvège), en instaurant un pourcentage maximal d'échanges par détenteur (Danemark, Islande) ou en créant des segments de marchés étanches entre eux (Espagne, Islande) ; [...] »*
 - *Celles destinées à limiter la concentration de la propriété des quotas, comme en Espagne, en Nouvelle-Zélande, en Norvège ou en Islande ; [...]*
 - *Enfin, les mesures qui visent à sauvegarder un équilibre entre les territoires (Danemark) ou entre les métiers (Espagne, Islande) ».*
140. Le système de passage aux QIT peut poser également de délicats problèmes de transition notamment en termes de dotation initiale des producteurs en QIT.
141. Au moment de l'allocation initiale, les QIT peuvent être alloués soit à titre gratuit, soit à titre onéreux au travers d'un mécanisme d'enchères. Ainsi que le précise l'OCDE dans un rapport de 2014²⁹, l'allocation à titre gratuit des QIT favorise l'adhésion des pêcheurs à ce système et leur permet de ne pas avoir à faire face à un surcoût (celui de l'obtention de QIT) qu'ils n'avaient pas anticipé. Toutefois, une telle allocation, qui se base généralement sur les historiques de captures, a pour défaut de reproduire les situations passées. L'allocation à titre onéreux permet une mise en concurrence des opérateurs mais accroît l'incertitude des opérateurs déjà présents sur le marché et entraîne un surcoût pour ces derniers.
142. Une solution pourrait consister en une attribution à titre gratuit des QIT dans un premier temps, afin de ne pas engendrer de surcoût non anticipé par les opérateurs et de favoriser leur adhésion au système. Toutefois, compte tenu du décalage important pouvant exister

²⁹ Manuel de l'OCDE à l'intention des gestionnaires des pêches, principes et élaboration des actions à mener, 2014.

entre les antériorités 2001 à 2003 des bateaux et leur activité réelle, cette attribution ne pourrait pas se faire sur la seule base des antériorités 2001 à 2003, mais devrait également prendre en compte les captures de pêche des bateaux au cours d'une période récente. Par la suite, ainsi que cela a été fait s'agissant de quotas d'émission de CO₂, ces quotas pourraient être progressivement attribués à titre payant sur un « marché » primaire.

143. Quelles que soient les solutions techniques apportées aux problèmes que pose la transition d'un système à l'autre, l'Autorité souligne que les QIT, comme il ressort du rapport de l'IGF et du CGAER de 2012 et du rapport de l'OCDE présentent de nombreux avantages en termes d'efficacité économique .
144. La mise en place des QIT entraînerait la disparition de la marchandisation opaque des antériorités, les QIT pouvant être officiellement valorisés.
145. La mise en place de ce système permettrait également aux producteurs de bénéficier d'une plus grande souplesse pour adapter leurs droits en fonction de leurs besoins. Elle aurait donc un impact positif sur la productivité du secteur, puisqu'elle pourrait inciter les pêcheurs à valoriser leurs quotas en minimisant leurs coûts de capture et en favorisant un meilleur ajustement des moyens de production à la ressource disponible, tout en encourageant une modernisation des outils de production.
146. Elle assurerait le plein usage des quotas attribués à la France, sans perte causée par la répartition en certains cas non conforme aux besoins des sous-quotas entre OP.
147. Enfin, ce système est de nature à remédier aux problèmes d'inégalités et de risques concurrentiels de discrimination identifiés plus haut et répond en ce sens directement à l'analyse du présent avis. En effet, sa mise en œuvre supprimerait la prise en compte d'antériorités figées sur une base ancienne et retirerait aux OP leur place d'intermédiaires obligés dans la gestion des sous-quotas. Par conséquent, ce système serait de nature à supprimer l'inégalité intergénérationnelle créée par les règles de gestion actuelles et tout risque de discrimination lié au rôle-pivot que jouent les OP à l'égard des navires dans la répartition des sous-quotas.

B. A DÉFAUT DE MISE EN PLACE D'UN SYSTÈME DE QIT, LE RÉTABLISSEMENT D'UNE VÉRITABLE GESTION COLLECTIVE

148. À défaut de la mise en place d'un système de QIT, qui offrirait aux opérateurs sur une base individuelle une souplesse de gestion de leurs droits à pêche et établirait une réelle transparence, facteurs de productivité, l'Autorité préconise que le système se réoriente vers une gestion véritablement collective. A cet effet, le rôle majeur des antériorités comme principe de répartition, qui engendre les inefficacités et risques concurrentiels identifiés plus haut, doit laisser la place à des mécanismes reposant sur une base objective et non discriminatoire, au niveau national (1) comme à l'intérieur des OP (2).

1. LA RÉDUCTION DES INÉGALITÉS ENTRE OP

149. La réduction des risques concurrentiels et inefficiences dus aux inégalités de dotations entre OP passe par une fusion de celles-ci. Les pouvoirs publics disposent de divers instruments pour favoriser cette évolution.

a) Favoriser les fusions d'OP

150. Les fusions entre OP sont aujourd'hui possibles sur une base volontaire et plusieurs ont déjà eu lieu. Elles sont cependant limitées par les craintes des OP les mieux dotées d'aboutir à une moindre dotation de leurs membres à l'issue de la fusion, en cas de fusion avec une OP moins bien dotée. Par ailleurs, la fusion peut également être freinée par le fait que les OP peuvent avoir des modalités de gestion différentes (gestion individuelle ou collective).
151. Pourtant la fusion des OP à l'échelle de chaque façade maritime, qui permettrait de globaliser les dotations d'antériorités des entités fusionnées, constituerait la mesure structurelle la plus efficace et la plus rapide pour mettre fin, dans une large mesure, aux inégalités de dotations entre OP, tout en permettant une gestion plus efficiente de la ressource.
152. Le rapport de l'IGF et du CGAER en 2012 avait déjà formulé une telle préconisation soulignant également qu'une réduction du nombre d'OP « *permettrait à terme à l'Etat français d'avoir une réflexion sur une gestion optimale des pêcheries, concernant notamment l'adéquation entre capacités de pêche et ressource*³⁰ ».
153. Par ailleurs, une augmentation de la taille des OP favoriserait la constitution d'OP pluri-espèces qui peuvent plus facilement imposer des mesures de gestion collective à leurs membres. Ces OP permettent également de mieux absorber les réductions de sous-quotas sur certaines espèces, dans la mesure où elles disposent d'un éventail de sous-quotas suffisamment large pour permettre aux producteurs concernés par une telle diminution de réorienter leur production vers d'autres espèces.
154. Les OP pluri-espèces sont également de nature à permettre aux producteurs de mieux appréhender l'interdiction, prévue en 2016, des rejets de poisson engendrés par les captures. Une OP disposant de différents sous-quotas se trouvera moins facilement en infraction.

b) Les instruments utilisables

155. L'État dispose de plusieurs instruments pour favoriser cette évolution, qui peut être mise en œuvre de manière progressive.
156. Une mesure préalable immédiate devrait être une remise à niveau au moins partielle mais croissante des dotations entre OP sur la base des antériorités 2011-2013. Outre ses mérites propres, en termes de rapprochement des sous-quotas de la réalité économique actuelle du secteur, cette mesure permettrait de rebattre partiellement les cartes entre OP, évitant de figer les situations acquises et encourageant le mouvement vers la fusion.
157. Par ailleurs, pour encourager les fusions, les pouvoirs publics peuvent s'appuyer sur le code rural, qui permet déjà aux pouvoirs publics de prendre en compte l'objectif de fusion dans la répartition des sous-quotas. Les pouvoirs publics peuvent donc décider qu'une part des quotas répartis chaque année est préférentiellement destinée, pour une part croissante chaque année, aux OP déjà fusionnées, à proportion de l'étendue de cette fusion. Cette évolution, publiquement annoncée à l'avance, constituerait une incitation forte au regroupement des OP dans des délais rapides.

³⁰ Rapport de l'IGF et du CGAER précité.

158. Les pouvoirs publics pourraient également accompagner positivement ce mouvement en recourant, comme c'est actuellement prévu, aux dotations pour fusion de la réserve nationale. Mais il conviendrait, pour que cet accompagnement soit efficace, que le prélèvement sur les antériorités à l'occasion de la cession d'un navire soit sensiblement plus important que les 6 % actuellement prévus.
159. À l'heure actuelle, en cas de sortie de flotte d'un navire, 30 % des antériorités du navire concerné vont à la réserve nationale et 70 % à la réserve d'OP. En cas de cession, 6 % des antériorités sont transférées à la réserve nationale et 14 % à la réserve d'OP. Afin de corriger les déséquilibres de dotations entre OP, il serait possible d'inverser ces proportions. De même, en cas de non-utilisation pendant deux années consécutives par une OP de l'intégralité de son sous-quota sans justification objective, l'Autorité recommande que la part des sous-quotas non utilisée soit automatiquement versée à la réserve nationale.
160. La mise en œuvre d'une telle réforme pourrait être étalée dans le temps : il pourrait être ainsi envisagé de faire croître dans le temps la part non transférable des antériorités.
161. Les mesures précitées devraient permettre un abondement plus important de la réserve nationale et permettre une intervention active des pouvoirs publics pour inciter aux fusions.

2. REMÉDIER AUX INÉGALITÉS AU SEIN DES OP

162. La fusion des OP ne permettra de régler les difficultés évoquées ci-dessus qu'à la condition de s'accompagner de la mise en place d'une réelle gestion collective, remédiant à la fois aux inégalités entre producteurs « hors OP » et entre producteurs membres d'OP.

a) Pour les nouveaux entrants : renforcer d'urgence la transparence

163. Les OP constituent un point d'entrée quasiment incontournable pour les producteurs souhaitant pêcher des espèces soumises à quotas. Les conditions d'accès à ces structures doivent en conséquence être objectives, transparentes et non discriminatoires. Or, l'article 17 f) du règlement (UE) n° 1379/2013 relatif au fonctionnement interne des OP précise simplement que les OP doivent établir « *des règles relatives à l'admission de nouveaux membres et à la révocation de membres* ». Les OP ne sont actuellement pas tenues de motiver par écrit leur refus.
164. L'Autorité invite donc le ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie à s'assurer que les règles relatives à l'admission de nouveaux membres répondent effectivement à des critères objectifs, transparents et non discriminatoires. L'Autorité recommande par ailleurs que les refus d'adhésion fassent l'objet d'une réponse écrite motivée de l'OP sollicitée, précisant si l'OP dispose d'antériorités dans sa réserve.

b) Pour les membres des OP : renforcer le caractère collectif de la gestion des sous-quotas par les OP

165. Dans un système de gestion collectif, les années de référence devraient uniquement fournir une clé de répartition entre OP, mais pas une clé de répartition entre les membres des OP, au risque sinon de figer de façon injustifiée les parts de marché des opérateurs.
166. L'Autorité invite donc les OP qui utilisent les antériorités 2001 à 2003 pour fixer les capacités individuelles de captures de leurs membres à prendre en compte d'autres critères

qui répondent à une logique de gestion collective des quotas, notamment des critères économiques et sociaux relatifs à l'activité récente des bateaux.

167. Il est sans doute nécessaire que cet encouragement passe par une intervention des pouvoirs publics. En effet, comme il a été vu plus haut, les OP sont en concurrence entre elles pour accueillir les bateaux les plus richement dotés en antériorités. Si une mesure réglementaire imposait à l'ensemble des OP d'abaisser progressivement la limite au-delà de laquelle les antériorités ne peuvent être prises en compte pour l'attribution des limitations individuelles de capture des espèces tendues, en pondérant de façon croissante ce facteur par d'autres critères objectifs et non discriminatoires, ces OP n'auraient plus à craindre la « fuite » vers les OP les plus richement dotées en antériorités.
168. La cessation progressive et régulière, dans le cadre d'une transition dont il conviendra d'évaluer la durée, de la prise en compte des antériorités permettra seule le retour à une gestion collective à la base du « modèle français » de pêche.

CONCLUSION

169. Un an après la réforme de décembre 2014, on constate que demeure une contradiction forte entre le principe d'une gestion collective et gratuite des quotas de pêche et sa mise en œuvre. La gestion des quotas fondée sur les antériorités figées introduit des situations d'inégalité entre générations de producteurs, des inégalités de répartition individuelle pour les espèces tendues à l'intérieur d'une même OP, et dans les faits une monétisation des antériorités en cas de cession de navires. Un tel système, contradictoire entre ses objectifs et son fonctionnement, est facteur de discrimination entre producteurs dans la répartition d'une ressource essentielle, et également source d'inefficacité économique, car il freine le renouvellement de la flotte et ne valorise pas les opérateurs les plus efficaces.
170. Dans ces conditions, il y a lieu de considérer que le processus de réforme devrait se poursuivre pour mettre en place un système de gestion cohérent. La mise en place de quotas individuels transférables, éventuellement assortis de mesures d'encadrement afin d'éviter une trop grande concentration des droits de pêche, devrait être mise à l'étude, au moins pour les espèces dont le stock est tendu. Ce système de gestion, qui permet une attribution individuelle et transparente aux opérateurs de droits dont ils peuvent se prévaloir et qu'ils peuvent valoriser, et dont les mérites ont été largement testés par les expériences étrangères, contribuerait à améliorer l'efficacité économique du secteur et résoudrait les risques concurrentiels de discriminations entre opérateurs.
171. Si le principe d'une gestion collective et gratuite devait être maintenu, sa mise en œuvre devrait alors être assurée de façon cohérente sur l'ensemble de la chaîne de valeur, y compris pour les répartitions de sous-quotas entre OP et à l'intérieur des OP. Différentes mesures apparaissent dans cette perspective nécessaires, telles que les fusions d'OP - afin de faire bénéficier les producteurs d'une mutualisation des quotas -, la suppression progressive de toute répartition individuelle sur la base des antériorités et l'interdiction également progressive des cessions d'antériorités. Ces mesures permettront de réduire les inefficiences et les risques concurrentiels identifiés dans le présent avis.

Délibéré sur le rapport oral de Mme Géraldine Rousset, rapporteure, et l'intervention de Mme Juliette Théry-Schultz, rapporteure générale adjointe, par Mme Elisabeth Flüry-Hérard, vice présidente, présidente de séance, M. Thierry Dahan, vice-président et Mme Chantal Chomel, membre.

La secrétaire de séance,

La vice-présidente

Béatrice Déry-Rosot

Elisabeth Flüry-Herard

© Autorité de la concurrence