

CONSEIL NATIONAL DE LA PROTECTION DE LA NATURE

SÉANCE DU 27 SEPTEMBRE 2023

DÉLIBÉRATION N° 2023-21

AVIS RELATIF AU PROJET D'ARRÊTÉ ÉTABLISSANT DES MESURES SPATIO-TEMPORELLES VISANT LA RÉDUCTION DES CAPTURES ACCIDENTELLES DE PETITS CÉTACÉS DANS LE GOLFE DE GASCOGNE POUR LES ANNÉES 2024, 2025 ET 2026 SUITE À L'AUTOSAISINE DU CNPN

Le Conseil national de la protection de la nature,

Vu le code de l'environnement, notamment ses articles L. 332-1 et L. 332-2, R. 332-1 et R. 332-9 ;

Vu le code de l'environnement, notamment ses articles L. 134-2 et R. 134-20 et suivants ;

Vu l'article 52 de la loi n°2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages ;

Vu le code des relations entre le public et l'administration, notamment ses articles R. 133-4 à R. 133-14 ;

Vu la loi n°2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, notamment son article 2 ;

Vu le décret n°2017-342 du 17 mars 2017 relatif au Conseil national de la protection de la nature ;

Vu l'arrêté du 27 mars 2022 portant nomination au Conseil national de la protection de la nature ;

Vu l'arrêté du 10 janvier 2023 portant approbation du règlement intérieur du Conseil national de la protection de la nature ;

Vu l'exposé de la rapporteure du CNPN ;

Le projet d'arrêté a pour objet de prévoir les mesures de fermeture de la pêche dans le Golfe de Gascogne au moment le plus critique pour les captures accidentelles de petits cétacés dans cette zone. Il constitue à la fois une réponse à l'avis motivé de la Commission européenne du 15 juillet 2022 relatif à la protection des espèces marines protégées et à la décision du Conseil d'État du 20 mars 2023 (décision n°449788 et s., Ass. France nature Environnement et autres).

Il intervient alors que l'année 2023 a connu un pic d'échouage historique avec plus de 1300 échouages de Dauphin commun ainsi que d'autres petits cétacés (Marsouin et Grand dauphin) pendant l'hiver, dont la cause essentielle est la capture en mer par les engins de pêche.

Le CNPN rappelle par ailleurs qu'il s'est déjà prononcé sur cette question par autosaisine en date du 22 mai 2019.

En préambule, il s'étonne que ce texte ne porte pas la signature du ministre en charge de l'écologie, la protection des cétacés étant de ses compétences, et regrette que le Secrétariat à la mer n'ait pas saisi le CNPN, qui a dû s'autosaisir.

Le CNPN a procédé à une analyse du texte dont il ressort les principales remarques et recommandations suivantes :

Sur les considérants :

Le projet d'arrêté indique dans son premier considérant que *ce plan s'inscrit dans un cadre pluriannuel du 1er Janvier 2024 au 31 décembre 2026 contenant des mesures pour réduire les captures accidentelles à un niveau compatible avec le maintien en état de conservation favorable des petits cétacés dans le Golfe de Gascogne, avec la possibilité annuelle d'adapter ces mesures par rapport à l'évolution de la situation.*

- Le CNPN note dès ce premier considérant l'insuffisance de précision du seuil choisi de conservation favorable, alors que les actions de pêche se déroulent en zone OSPAR (Convention pour la protection du milieu marin du Nord-Est Atlantique) et que le PBR (Potential Biological Removal ou retrait biologique potentiel) pour le Dauphin commun est plafonné à 985 mortalités annuelles pour le maintien en état de conservation favorable de cette espèce dans le Golfe de Gascogne. A titre de comparaison, l'estimation annuelle des captures de Dauphin commun faite par le CIEM (Conseil International pour l'exploration de la mer) sur la période 2019-2021, consignée notamment dans son avis du 24 janvier 2023, varie entre 9040 mortalités à partir des données d'échouages et 5938 à partir de l'observation en mer.
- Le CNPN remarque par ailleurs que si les captures accidentelles de Dauphins communs sont très largement majoritaires dans cette région océanique, d'autres petits cétacés comme le Marsouin commun, dans un état de conservation bien plus critique, et le Grand dauphin, sont aussi capturés accidentellement.
- Le CNPN note enfin l'absence de précision sur le processus d'évaluation de l'effectivité des mesures, à la fois annuel et à l'issue des 3 années.

Le second considérant s'appuie sur l'avis du CIEM du 24 Janvier 2023, demandant à *la France de poursuivre les tests de dispositifs techniques de réduction de captures accidentelles pour trouver des solutions techniques pérennes à cette problématique en particulier, les fileyeurs.*

- Le CNPN relève surtout, d'une part que l'avis du CIEM encourage la France à mettre en œuvre immédiatement des mesures de réduction de captures, et à cet effet envisage plusieurs scénarios de fermeture spatio-temporelle pour un ensemble de bateaux dont les fileyeurs et les chalutiers pélagiques, et que d'autre part le scénario qui permettrait une véritable baisse de captures est le scénario N comprenant 16 semaines de fermeture pour tous les bateaux et pêcheries à risque : janvier, février et mars et du 15 Juillet au 15 Août.

Le troisième considérant rappelle la période à risque fort : *du 1er Janvier au 31 mars*.

- Le CNPN note l'omission de la période à risque en été, du 15 Juillet au 15 Août et que la période à risque fort proposée ne concerne que le Dauphin commun et pas le Marsouin commun, dont l'état de conservation est bien plus critique.

Le quatrième considérant rappelle *les objectifs de réduction nécessaire mais aussi les acquisitions de connaissance sur les interactions entre engins de pêche et petits cétacés et la nécessité de test à grande échelle de solutions techniques sur la flotille de fileyeurs, en faisant référence à la fois à l'avis de la Commission Européenne du 15 Juillet 2022 et à la décision du Conseil d'Etat du 20 mars 2023*.

- Le CNPN remarque que l'arrêt du Conseil d'Etat s'appuie surtout sur l'avis motivé du CIEM et son scénario N pour demander à l'Etat français de mettre en œuvre dans un délai de 6 mois, toutes les mesures complémentaires à celles déployées actuellement et visant à la réduction des captures accidentelles de petits cétacés. A ce titre le CNPN tient à rappeler les mesures existantes actuellement déployées :

1/ des mesures d'acquisition de connaissance et parmi celles-ci :

La déclaration des captures par les pêcheurs, obligatoire depuis le 1er janvier 2012 (arrêté du 1er juillet 2011 protégeant les mammifères marins). A ce jour, et sauf exception, l'ensemble des navires de pêche de plus de douze mètres sont équipés d'un journal de pêche électronique (JPE). Pour ces navires, la déclaration des captures accidentelles se fait de manière numérique.

Pour les navires plus petits, la déclaration doit se faire sur les fiches ou les journaux de pêche papier.

Lors d'un précédent point d'information au CNPN, il avait été remarqué une insuffisance de données transmises, alors que la déclaration des captures est pourtant obligatoire.

Les mesures d'observation concernent le programme OBSMER avec, pour les bateaux de plus de 12 m, l'embarquement d'observateurs formés.

Une autre mesure d'observation déployée concerne l'équipement de caméras sur les navires, dans le cadre du projet OBSCAMe 20 fileyeurs ont été équipés entre 2021 et 2023. Dans le cadre de l'extension de ce projet, un total de 100 navires fileyeurs, parmi les plus actifs du Golfe de Gascogne, doivent être équipés de caméras (arrêté du

29/12/2022). La liste des navires concernés a été fixée réglementairement par l'arrêté du 31 janvier 2023. Le CNPN souhaiterait disposer des résultats de cette expérimentation, et des suites qui lui seront données, alors qu'il est prévu d'abroger ces deux textes.

2/ des mesures de réduction des captures par :

- l'obligation d'équipement en dispositifs acoustiques dissuasifs embarqués, sur les chalutiers en bœufs et chalutiers pélagiques, d'abord en hiver depuis 2020 (arrêté du 26/12/2019) et toute l'année depuis 2021 (arrêté du 27/11/2020)
- L'expérimentation à grande échelle à titre obligatoire de dispositifs de réduction (Réflecteurs acoustiques, balises acoustiques et répulsifs « pingers ») sur les navires fileyeurs les plus actifs du Golfe de Gascogne (arrêté du 29/12/2022), dont la liste a été fixée par l'arrêté du 31/01/2023.

L'abrogation de ces deux textes interroge sur la cohérence de la démarche.

Le cinquième considérant est relatif à l'intérêt *« de considérer que les systèmes d'observations électroniques à distance sont susceptibles d'apporter une contribution significative à l'évaluation des captures accidentelles de petits cétacés, des paramètres influençant les captures et de l'efficacité des dispositifs techniques testés. »*

- Le CNPN, partage le considérant sur l'intérêt de l'outil électronique pour apporter des éléments d'évaluation mais regrette que les précédentes expérimentations ne fassent pas l'objet d'un bilan partagé. Le CNPN note que le projet d'arrêté met en avant ces systèmes, dont on peut effectivement penser qu'ils amélioreront la connaissance sur l'importance des captures et les mécanismes qui les influencent. Il se demande néanmoins si cette évolution est la conséquence du faible niveau de déclaration des captures par les pêcheurs, en contradiction avec l'augmentation conséquente de celles-ci, évaluée à partir des données d'échouages.
- Le CNPN remarque toutefois que ces dispositifs d'enregistrement des captures par caméra ou par déclaration ne peuvent contribuer à limiter les captures accidentelles que s'ils sont couplés à des dispositifs de réduction, afin de mieux en évaluer l'efficacité. Ils ne peuvent à eux seuls être considérés comme des mesures de réduction.

Le sixième considérant prend en compte la nécessité de visibilité pour les pêcheurs sur plusieurs années notamment pour s'équiper.

- Le CNPN partage cette nécessité mais remarque que l'ensemble des dispositifs et notamment ceux de compensation pour fermeture de la pêche ainsi que les dispositifs

de soutiens financiers publics déjà en vigueur et qui pourraient être mobilisés, ne sont pas mentionnés.

Le septième considérant spécule sur une faible probabilité de captures pour les bateaux de moins de 8 mètres qui se trouvent ainsi non soumis à l'interdiction.

- Le CNPN s'interroge sur cet argument qui n'est pas démontré et qui a pour conséquence de représenter une exemption supplémentaire dont l'importance en nombre de bateaux est à préciser.

Article 1^{er}

Le CNPN regrette que les dispositifs concernés par cet article ne soient pas annexés à l'arrêté. Il est également indispensable que la liste qui serait mise à disposition des pêcheurs ne comporte que des dispositifs actuellement disponibles et dont l'efficacité a été prouvée : à titre d'exemple, certains pingurs (dissuasifs acoustiques) n'ont pas permis la réduction des captures, d'autres ne fonctionnent que sur certains bateaux et engins de pêche, certains pourraient aussi engendrer une perturbation sonore permanente pour les cétacés s'ils étaient utilisés à large échelle et entraîner une perte d'habitat pour ces espèces.

Il existe, de plus, plusieurs sortes de pingurs : des répulsifs ou dissuasifs acoustiques (180-190-dB) et de simples pingurs de signalisation (140-150 dB) dont l'efficacité doit être également évaluée. La conséquence de cette évaluation devrait amener à supprimer les dispositifs inopérants.

Le CNPN recommande que soit précisé comment et par qui seront exploitées les images des systèmes d'observation embarqués, notamment les caméras.

De même, le CNPN recommande que soit précisé l'équipement ou dispositif de repérage approuvé par décision du Directeur Général de la Pêche Maritime et l'Aquaculture (DGPMA)

Article 2

Le CNPN réitère sa remarque précédente sur l'analyse permettant d'exclure du présent arrêté les bateaux de moins de 8 mètres.

Le CNPN demande que l'impact des différents types de senne et notamment de la senne « danoise » puisse être évalué de manière scientifique et qu'en fonction des résultats les engins impactant soient rajoutés à la liste des engins concernés par l'interdiction de pêche.

Article 3

Le CNPN note que la période de fermeture spatio-temporelle pour l'ensemble du Golfe de Gascogne prévue dans cet arrêté, soit du 22 janvier au 22 février, est bien inférieure à celle du pic des captures s'étalant de mi-décembre au 31 mars de l'année suivante, et du scénario N du CIEM qui est un des considérants de l'arrêt du Conseil d'Etat. Ce scénario N est identifié comme le seul scénario permettant de réduire les captures de Dauphin commun au plus près de la limite de 20 % du PBR fixé par OSPAR. La période du 22 janvier au 22 février n'est d'ailleurs pas cohérente avec celle indiquée à l'article 1er (15 janvier-31 mars) considérée comme à risque fort.

Par ailleurs, sont aussi ciblées par ce projet d'arrêté, toutes espèces de petits cétacés et notamment le Marsouin commun en état de conservation jugé critique dans le Golfe de Gascogne.

Le CNPN estime que cette mesure est largement insuffisante dans la mesure où il est probable qu'une grande partie des navires fileyeurs responsables des mortalités ne seront pas équipés de dispositifs de réduction des captures, opérationnels et efficaces. Le constat en a été fait lors de la saison 2022/2023, où alors même qu'aucun chalut n'avait démarré la pêche avant début février, un premier pic d'échouages de dauphins était constaté dès mi-janvier et concernait donc certainement les fileyeurs dont les trémails (GTR) et filets maillants calés (GNS) et sans doute aussi d'autres types d'engins fileyeurs.

Article 4

Alinéa 1 : Cet article décrit les possibilités d'exemption à l'interdiction de la pêche pendant la période hivernale. Il met au même niveau d'objectif de réduction des captures accidentelles, un dispositif électronique dissuasif actif et un système d'observation électronique à distance qui, comme son nom l'indique, n'est qu'un système d'observation.

La possibilité offerte d'un choix entre ces deux systèmes, l'absence d'une liste de systèmes de réduction dont l'efficacité aurait été prouvée sur les espèces concernées et selon les engins utilisés, et l'absence d'un cahier des charges pour leur mise en œuvre, affaiblissent encore davantage la portée de la mesure d'interdiction en permettant un très large champ dérogatoire auquel le CNPN ne peut souscrire.

Le CNPN se demande d'autre part quelle harmonisation sera faite entre les Comités Régionaux de Pêche Maritime et des Elevages Marins (CRPMEM) afin d'éviter qu'il y ait toujours des navires en action de pêche. Il faudrait au moins que les deux périodes de 10 jours supplémentaires d'arrêt soient comprises entre le 1er janvier et le 22 janvier puis entre le 22 février et le 31 mars.

Pour assurer la conservation des Dauphin commun, Marsouin commun et Grand dauphin notamment, et en l'absence de mesure fiable de réduction des captures sur les fileyeurs et senneurs, trémails et autres filets maillants calés, le CNPN recommande que le principe de précaution s'applique, passant par une fermeture totale des pêches pour la période à risque

identifiée entre le 1er janvier et le 31 mars et celle du 15 juillet au 15 août. Une telle mesure pourrait par ailleurs participer à la reconstitution de la biomasse halieutique.

Alinéa 2 : Comme énoncé plus haut, le CNPN rappelle que l'observation électronique n'est pas un système de réduction des captures et, utilisé seul sans autre dispositif dédié, ne répond pas à cet objectif. L'application de ce dispositif sans association à un système de réduction des captures ne devrait pas permettre de pêcher aux périodes à risque fort, c'est-à-dire du 1er janvier au 31 mars minima.

Alinéa 3 : le CNPN considère comme non recevables les deux motifs de dérogation à l'interdiction pour 2024 : indisponibilité des équipements ou impossibilité de les installer, motifs qui pourraient représenter un niveau d'exemption trop important, diminuant encore l'effet de la mesure en 2024. La fermeture de la pêche en raison de ces motifs devrait conduire à envisager des mesures de compensation financière.

Article 5

Alinéa 1 : Le CNPN demande que le « et/ou » soit enlevé de la phrase et que l'exemption mentionnée au point 1 de l'article 4 ne soit pas conservée.

Alinéa 2 : enlever « ou du système d'observation électronique à distance ». Le CNPN note en effet la confirmation par le rédacteur de l'arrêté, du fait que les dispositifs de surveillance à distance ne peuvent pas être considérés comme des mesures de réduction à l'alinéa 5.

Alinéa 3 : Il conviendra de préciser à qui sont envoyées les données, ainsi que la périodicité de l'envoi.

Alinéa 5 : Il est inquiétant de constater, à la lecture de cet alinéa, que la collecte et le traitement des données de capture seront uniquement réservés à l'acquisition de connaissance. Il faut donc comprendre par-là que ces données ne pourront servir ni à la définition de règles de gestion, ni à la surveillance des pêches.

D'autre part, le CNPN note que plusieurs millions d'euros d'argent public sont dépensés dans les programmes d'acquisition de connaissances. Il serait donc regrettable de ne pas utiliser pour analyser les données de capture d'autres espèces protégées, y compris pendant l'année 2024.

Le CNPN considère cette approche comme non conforme au règlement (UE) 404/2011 de la Commission du 8 avril 2011 portant modalités d'application du règlement (CE) n°1224/2009 du Conseil instituant un régime communautaire de contrôle afin d'assurer le respect des règles de la politique commune de la pêche. Elle n'est pas non plus conforme aux prescriptions de la Directive habitats faune flore en matière de surveillance et de réduction des captures accidentelles (article 12).

Article 7

Le CNPN s'interroge sur la portée de l'abrogation des arrêtés du 29 décembre 2022 et du 31 janvier 2023, en ce qu'elle pourrait ou non mettre fin à l'expérimentation des dispositifs visés. Ces arrêtés rendaient obligatoire l'équipement de caméras et/ou de trois dispositifs de réduction des captures pour une expérimentation à grande échelle sur 213 navires fileyeurs sélectionnés parmi les plus actifs du Golfe de Gascogne et sur la base d'un plan d'échantillonnage scientifique. L'abrogation de ces deux arrêtés et l'équipement, sur la base du volontariat, de caméras ou de dispositifs de réductions risque d'affaiblir la portée des expérimentations de dispositifs et l'évaluation de leurs résultats. Il y a tout lieu de s'interroger sur la cohérence générale de la démarche au travers de cette succession d'arrêtés et surtout de son efficacité.

Enfin, plus généralement, il est étonnant de constater qu'aucun dispositif spécifique de contrôle de l'application des mesures proposées ne soit prévu.

Conclusion :

Alors que le CIEM reconnaît que le seul scénario qui permet de réduire les captures accidentelles à la limite fixée par OSPAR (20 % du PBR) pour le Dauphin commun est le scénario N, qui comprend la fermeture de 16 semaines comprises entre le 1er janvier et le 31 mars pour toutes les pêcheries concernées (chaluts et fileyeurs) et entre le 15 juillet et le 15 août, le CNPN regrette sa prise en compte très limitée dans le projet d'arrêté.

Par ailleurs, compte-tenu des nombreuses exemptions à l'interdiction de la pêche, l'objectif de réduction des captures accidentelles permettant d'assurer la conservation des petits cétacés ne pourra pas être atteint.

La liste des dispositifs permettant de réduire les captures accidentelles (non jointe à l'arrêté), dont l'utilisation permet de pêcher pendant la période d'interdiction, devrait comporter des dispositifs dont l'efficacité a été évaluée, par type d'engins et selon les espèces, et être accompagnée pour les dispositifs à tester d'un plan expérimental.

L'utilisation de caméras embarquées qui constitue une exemption à l'interdiction de pêcher, bien qu'elle apporte un progrès certain dans l'acquisition de connaissances, ne peut en aucun cas être assimilée à une mesure de réduction des captures accidentelles. Elle devrait être couplée avec les dispositifs dissuasifs ou de signalement (pingers et autres).

Les données acquises par les dispositifs d'observation de toutes les captures accidentelles d'espèces protégées autres que les cétacés devraient pouvoir être disponibles, non seulement pour l'amélioration des connaissances mais également pour la prise de mesures de gestion.

Le CNPN regrette qu'aucune mesure compensatoire ne soit prévue pour les pêcheurs qui joueraient le jeu des fermetures spatio-temporelles (arrêt de pêche respectant un scénario N du CIEM).

Enfin, le CNPN rappelle le dernier rapport de l'Etat de santé de la zone OSPAR Atlantique Nord Est dans laquelle se trouve le Golfe de Gascogne.

<https://oap.ospar.org/en/ospar-assessments/quality-status-reports/qsr-2023/>

Il y est fait mention de recommandations pour la pêche :

Il recommande que les décideurs progressent dans l'amélioration de la compréhension de la manière dont la pêche à ce niveau influence la santé de l'écosystème, par exemple par ses impacts sur le fonctionnement des réseaux alimentaires ou par les prises accessoires de mammifères marins, d'oiseaux et d'espèces de poissons protégées.

Le projet d'arrêté tel qu'il est proposé est encore bien loin de répondre à l'objectif de réduction significative des captures accidentelles de petits cétacés dans le Golfe de Gascogne et ne se situe malheureusement pas dans une approche écosystémique des pêches, ni ne se fonde sur le principe de précaution.

Pour l'ensemble de ces raisons, le CNPN émet un avis défavorable à l'unanimité (27 votes exprimés) au projet d'arrêté établissant des mesures spatio-temporelles visant la réduction des captures accidentelles de petits cétacés dans le golfe de Gascogne pour les années 2024, 2025 et 2026.

Le président du Conseil national de la
protection de la nature

A blue ink signature consisting of several overlapping loops and a long horizontal stroke extending to the right.

Loic MARION