

FR

FR

FR



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le
COM(2009) 163

LIVRE VERT

Réforme de la politique commune de la pêche

TABLE DES MATIÈRES

1.	Une vision de la pêche européenne en 2020	3
2.	Introduction	4
3.	La politique commune de la pêche actuelle et ses résultats	6
4.	Remédier aux cinq problèmes structurels de la PCP	8
4.1.	Remédier au problème profondément enraciné de la surcapacité des flottes	8
4.2.	Mieux cibler les objectifs stratégiques.....	9
4.3.	Recentrer le cadre décisionnel sur des principes fondamentaux à long terme.....	10
4.4.	Encourager le secteur à assumer davantage de responsabilités dans la mise en œuvre de la PCP.....	12
4.5.	Œuvrer à l'émergence d'une culture du respect des règles.....	13
5.	Améliorer encore la gestion des pêches dans l'Union européenne	14
5.1.	Possibilité d'un régime différencié pour protéger les flottes côtières artisanales	14
5.2.	Tirer le meilleur parti de nos pêcheries.....	15
5.3.	Stabilité relative et accès aux pêcheries côtières.....	16
5.4.	Commerce et marché – du navire au consommateur.....	18
5.5.	Intégration de la politique commune de la pêche dans le contexte global de la politique maritime.....	19
5.6.	Base de connaissances à l'appui de la politique.....	21
5.7.	Politique structurelle et soutien financier public	22
5.8.	Le volet extérieur.....	23
5.9.	Aquaculture	26
6.	Les prochaines étapes	26
7.	Donnez votre avis	28
8.	Acronymes	28

1. UNE VISION DE LA PECHE EUROPEENNE EN 2020

Principale source de protéines animales de haute qualité et de graisses favorables à la santé pour l'homme, le poisson représente de nouveau un marché en croissance et a fait son retour parmi les aliments figurant régulièrement au menu de plus d'un demi-milliard de consommateurs en Europe. Les captures effectuées par la flotte européenne ont cessé de diminuer continuellement autour de 2015. Bien que l'Europe reste fortement tributaire des importations de poissons, la tendance commence à s'inverser. Le poisson issu de la pêche ou de l'élevage en Europe est apprécié et reconnu par les consommateurs comme un produit de haute qualité.

La surexploitation généralisée, avec son lot de conséquences sur les économies côtières, n'est plus qu'un souvenir. Presque tous les stocks halieutiques européens ont été reconstitués au niveau de leur production maximale équilibrée, ce qui signifie, pour nombre d'entre eux, un accroissement considérable des effectifs par rapport à ceux de 2010. Les pêcheurs tirent un meilleur revenu de ces populations de poissons plus nombreuses, composées d'individus matures et de plus grande taille. Dans les communautés côtières, les jeunes voient de nouveau la pêche comme un moyen stable et attrayant de gagner leur vie.

Le secteur européen de la pêche est bien plus solide financièrement. Le segment industriel de la flotte est performant et ne dépend pas des aides financières publiques. Il déploie des navires respectueux de l'environnement et a une taille proportionnée aux quantités de poissons qu'il est autorisé à capturer. À l'autre bout de la chaîne, la pêche artisanale continue de produire du poisson frais de haute qualité, consommé au niveau local et commercialisé dans le cadre de labels de qualité et d'origine qui apportent aux pêcheurs une valeur ajoutée. La proportion toujours plus grande d'Européens vivant dans les zones côtières du continent est à l'origine d'une demande elle aussi croissante d'aliments de haute qualité, produits à l'échelon local. Le travail des pêcheurs est désormais beaucoup plus intégré aux autres secteurs économiques qui jouent un rôle essentiel pour les communautés côtières. Dans tout le secteur, la chaîne de production et de commercialisation offre aux autorités et aux consommateurs une transparence totale sur l'origine des matières premières, du filet à l'assiette. Le secteur européen de l'aquaculture est aussi une source d'approvisionnement importante pour les consommateurs européens: il reste à la pointe du développement technologique et continue d'exporter savoir-faire et technologie dans le monde.

La politique commune de la pêche a été rationalisée; elle est désormais beaucoup moins onéreuse et beaucoup plus simple à gérer. Le processus décisionnel permet l'adoption de décisions techniques spécifiques en association étroite avec les pêcheurs. Les opérateurs du secteur de la pêche bénéficient de mesures d'incitation à un comportement responsable mais sont également censés faire la preuve qu'ils respectent les principes fondamentaux de la PCP. Les parties prenantes participent pleinement aux décisions et aux débats concernant la mise en œuvre de la politique définie. L'efficacité du contrôle des pêches a été considérablement améliorée.

En dehors des frontières de l'Europe, l'Union européenne continue de faire campagne en faveur de la bonne gouvernance maritime et de la pêche responsable partout dans le monde. Les accords avec les pays tiers donnent désormais une plus grande priorité au renforcement de la participation européenne au développement des pêcheries locales, aux investissements et à la bonne gouvernance maritime. De nouveaux programmes régionaux visant à améliorer

le contrôle et la surveillance scientifique des stocks de poissons ont été mis en place et associent la plupart des grandes nations actives dans le secteur de la pêche.

2. INTRODUCTION

Le tableau de l'avenir brossé ci-dessus est loin de correspondre à la réalité de la situation actuelle, qui se caractérise par une surexploitation des stocks, une surcapacité des flottes de pêche, de fortes subventions, une faible résilience économique et une baisse des quantités de poissons capturées par les pêcheurs européens. La PCP telle qu'elle existe actuellement n'a pas suffisamment bien fonctionné pour prévenir ces problèmes.

La Commission estime néanmoins qu'une réforme globale et en profondeur de la politique commune de la pêche (PCP), associée à une remobilisation du secteur de la pêche, peut susciter le changement radical nécessaire pour inverser le cours des choses. Il ne doit pas s'agir d'une nouvelle réforme fragmentaire par petites touches, mais d'une véritable mutation permettant de venir à bout des raisons profondes qui sont à l'origine du cercle vicieux dans lequel la pêche européenne est emprisonnée depuis ces dernières décennies.

Le secteur de la pêche joue un rôle essentiel dans l'approvisionnement en denrées alimentaires des citoyens européens et dans le maintien de sources de revenus dans les zones côtières européennes. Assurer son avenir est et doit rester un objectif stratégique important de l'Union européenne. Cet avenir doit être garanti dans un contexte difficile et changeant.

Les stocks halieutiques européens sont victimes d'une surexploitation depuis plusieurs décennies et la taille des flottes de pêche demeure disproportionnée par rapport aux ressources disponibles. La conjugaison de ces facteurs fait qu'il y a trop de navires pour trop peu de poissons et qu'un grand nombre de segments de la flotte européenne ne sont pas viables économiquement. Voilà pourquoi on observe une baisse continue des quantités de produits de la mer issus des eaux européennes: aujourd'hui, plus de la moitié du poisson consommé sur le marché européen est importé. La forte volatilité des prix du pétrole et la crise financière ont exacerbé le problème de la faible résilience économique du secteur de la pêche.

Le secteur de la pêche ne peut plus être considéré indépendamment du contexte plus large des questions maritimes ni des autres politiques traitant des activités marines. Il est fortement tributaire de l'accès à l'espace maritime et à des écosystèmes marins en bon état. Le changement climatique a d'ores et déjà des répercussions sur les mers d'Europe; l'abondance et la répartition des stocks de poissons évoluent sous son action. La compétition pour l'espace maritime s'accroît également, à mesure qu'une superficie de plus en plus vaste de nos zones marines et côtières est consacrée à d'autres utilisations. Les économies halieutiques sont lourdement influencées par l'évolution globale de l'emploi et du développement dans les communautés côtières, notamment l'émergence de nouveaux secteurs offrant des possibilités de reconversion ou de diversification des revenus. Pour repenser la PCP, il faut que tous, nous portions un regard neuf sur la situation maritime globale, comme le

préconise la politique maritime intégrée (PMI) et son volet environnemental, la directive-cadre «stratégie pour le milieu marin»¹.

La prise de conscience de l'importance considérable de nos mers et océans va croissant, de même que la nécessité de les préserver et de les exploiter de manière durable. C'est pourquoi, partout dans le monde, on accorde désormais bien plus d'attention à la viabilité écologique de la pêche. Lors du sommet mondial sur le développement durable, qui s'est tenu en 2002, des objectifs spécifiques ont été fixés pour la gestion des pêches, dont celui de ramener l'exploitation des stocks halieutiques à un niveau compatible avec la production maximale équilibrée (PME)² d'ici à 2015; ces objectifs doivent être mis en œuvre par toutes les autorités chargées de la gestion des pêches. Des mesures significatives ont également été prises dans le cadre des Nations unies pour limiter l'incidence des activités de pêche en haute mer. Compte tenu des inquiétudes croissantes, dans l'Union européenne et le reste du monde, quant à la sécurité alimentaire, il est d'autant plus important de gérer et d'exploiter les ressources naturelles d'une manière responsable qui ne compromette pas leur pérennité. Par ailleurs, eu égard à la nécessité de réduire les émissions de gaz à effet de serre, il est de plus en plus difficile de justifier certaines des pratiques de pêche les plus gourmandes en carburant.

De plus en plus souvent, les consommateurs ainsi que les secteurs de la transformation et de la distribution partagent ces préoccupations et veulent avoir l'assurance que le poisson qu'ils consomment et vendent provient de pêcheries bien gérées et durables.

Les activités de pêche européennes doivent s'appuyer, sans aucun doute, sur des principes économiques rationnels. Les flottes doivent améliorer leur résilience économique et s'adapter à l'évolution de l'environnement et des marchés. Des mesures d'adaptation existent déjà, comme le retrait volontaire de navires et l'adoption de pratiques de pêches plus économes en carburant. Certaines initiatives ont été mises en place en vue d'améliorer la qualité des produits, l'information des consommateurs et l'adéquation entre l'offre et la demande pour renforcer la viabilité économique. Ces mesures sont toutefois loin d'être suffisantes pour garantir l'adaptation au changement et restaurer la viabilité économique du secteur.

Les traités fondateurs de l'Union européenne ont fait de la gestion des pêches l'une des compétences exclusives de la Communauté. En effet, les stocks de poissons évoluent indépendamment des limites des juridictions nationales, tout comme les navires qui les exploitent, et tel était déjà le cas bien avant l'introduction des zones économiques exclusives (ZEE) ou la naissance de la PCP. Nous partageons les écosystèmes marins dont dépendent nos pêcheries. L'activité d'une flotte a donc un effet direct sur les possibilités de pêche futures des autres flottes exploitant les

¹ Directive 2008/56/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 juin 2008 établissant un cadre d'action communautaire dans le domaine de la politique pour le milieu marin (directive-cadre «stratégie pour le milieu marin»), JO L 164 du 25.6.2008.

² La production maximale équilibrée se définit comme les captures annuelles maximales dont un stock peut en moyenne faire l'objet aux fins des ans sans que sa productivité n'en soit compromise. Exploiter un stock au-delà du niveau de la PME sur le court terme mènera, à plus longue échéance, à une diminution des possibilités de capture, étant donné que le stock en question déclinera.

mêmes stocks et le même écosystème. Le commerce des produits de la pêche est lui aussi fortement intégré.

La PCP entre aujourd'hui dans une nouvelle phase de réforme. Le présent livre vert a pour objectif de stimuler un débat sur cette réforme, débat qui doit permettre à la Commission de recevoir un retour d'informations de nature à la guider dans son travail.

3. LA POLITIQUE COMMUNE DE LA PECHE ACTUELLE ET SES RESULTATS

Parmi les principales modifications apportées à la PCP en 2002 figurent les suivantes:

- adoption d'une approche à plus long terme en matière de gestion des pêches par l'introduction de plans de reconstitution et de gestion,
- engagement plus fort en faveur de l'intégration des questions environnementales dans la gestion des pêches,
- participation accrue des parties prenantes par l'établissement des conseils consultatifs régionaux (CCR),
- nouvelle politique en matière de flottes, les objectifs obligatoires de réduction de la capacité étant abandonnés et remplacés par des plafonds nationaux dans la limite desquels les États membres sont libres de décider de la manière dont ils mènent leur politique,
- introduction de l'effort de pêche en tant qu'outil essentiel de la gestion des pêches, en particulier dans le cadre des plans pluriannuels de reconstitution, notamment par la limitation du nombre de jours qu'un navire peut passer en mer,
- utilisation plus ciblée des fonds publics de manière à soutenir le développement du secteur par le retrait des aides publiques à la construction de navires, une politique structurelle plus en phase avec les objectifs de la PCP et une attention plus importante à la diversification dans les communautés côtières,
- nouveaux accords de pêche bilatéraux destinés à établir des partenariats avec les pays tiers concernés.

Toutefois, dans l'ensemble, les objectifs arrêtés en 2002 pour garantir la viabilité des pêcheries n'ont pas été atteints.

Les écosystèmes marins des eaux européennes offrent des conditions propices à une productivité élevée des stocks halieutiques. Toutefois, la plupart des stocks sont en déclin en raison de la surpêche. Pour 88 % des stocks communautaires, le degré d'exploitation est supérieur à la PME; autrement dit, les populations de poissons concernées pourraient prospérer et offrir des rendements économiques plus importants si l'on diminuait, pendant quelques années seulement, la pression de pêche dont elles font l'objet. Parmi ces stocks, 30 % se trouvent en dehors des limites

biologiques de sécurité, ce qui signifie qu'ils sont susceptibles de ne pas pouvoir se régénérer³. Aujourd'hui, la pêche européenne dépend de poissons jeunes et de petite taille, qui sont la plupart du temps capturés avant d'avoir pu se reproduire. Ainsi, 93 % des cabillauds capturés en mer du Nord le sont avant d'avoir pu frayer⁴. Si la situation varie considérablement selon les régions marines et les espèces, il n'en reste pas moins que le secteur européen de la pêche est en train de saper ses propres fondements écologiques et économiques.

Si parmi les flottes de pêche de l'Union européenne quelques-unes sont rentables sans soutien public, la plupart affichent des bénéfices très faibles, quand elles ne sont pas en perte. Ces mauvais résultats d'ensemble sont dus à une surcapacité chronique dont la surpêche est à la fois la cause et la conséquence: les flottes ont les moyens de capturer une quantité de poisson bien supérieure à ce qui peut être pêché sans que soit compromise la productivité future des stocks. Les réductions de capacité opérées au cours des dernières années n'ont pas suffi à briser ce cercle vicieux. Bien que le chiffre varie considérablement en fonction de la région marine et de la flotte concernées, les flottes n'ont en moyenne été réduites que de 2 % par an, ce qui est largement compensé par les gains de productivité liés au progrès technologique (estimés entre 2 et 3 % par an). Le déséquilibre entre la taille de la flotte et les ressources halieutiques disponibles n'a pas été corrigé. Il en résulte une réduction des débarquements et une dépendance accrue du marché européen vis-à-vis des importations.

Une autre conséquence notable du cercle vicieux alliant surpêche, surcapacité et faible résilience économique réside dans les fortes pressions politiques exercées pour augmenter les possibilités de pêche à court terme, aux dépens de la viabilité future du secteur. Poussés par des pressions politiques et économiques soutenues, le secteur et les États membres ont demandé un nombre incalculable de dérogations, d'exceptions et de mesures spécifiques. Dans de nombreux cas, le secteur a trouvé des moyens de contrer les effets économiques négatifs à court terme de ces mesures, ce qui s'est traduit par la nécessité de mesures encore plus détaillées. Le recours à ce type de microgestion pour l'obtention d'informations, la prise de décision, la mise en œuvre et le contrôle relatifs à un secteur aussi vaste et varié que la pêche européenne rend la législation de plus en plus complexe et difficile à comprendre, de même qu'il entraîne des coûts de gestion et de contrôle extrêmement élevés.

La situation exposée ci-dessus est apparue alors que le secteur de la pêche bénéficiait d'un soutien public important, dont l'un des résultats est le maintien artificiel d'une capacité de pêche excédentaire. Outre les aides directes versées au titre du Fonds européen pour la pêche et de régimes d'aides nationaux similaires, le secteur tire parti d'un certain nombre de subventions indirectes, dont la plus importante est l'exonération générale des taxes sur les carburants. Contrairement à d'autres secteurs, celui de la pêche jouit d'un accès gratuit à la ressource qu'il exploite et il ne contribue pas aux dépenses publiques liées à la gestion de ses activités, par exemple pour le contrôle et la sécurité en mer. On a estimé dans plusieurs États membres que

³ Selon l'évaluation réalisée en 2008 par le Conseil international pour l'exploration de la mer (CIEM). Ces chiffres concernent les stocks pour lesquels on dispose de suffisamment d'informations pour pouvoir évaluer leur état. Il n'y a pas de raison de penser que la situation soit meilleure en ce qui concerne les stocks pour lesquels on dispose de peu d'informations.

⁴ Estimation fondée sur les données du CIEM.

les coûts imputés sur les budgets publics au titre de la pêche sont supérieurs à la valeur totale des captures. Autrement dit, les citoyens européens paient leur poisson quasiment deux fois: une première fois au magasin et une deuxième fois par leurs impôts.

4. REMEDIER AUX CINQ PROBLEMES STRUCTURELS DE LA PCP

Pour la Commission, les résultats décrits plus haut sont dus à cinq grands problèmes structurels:

- un problème profondément enraciné de surcapacité des flottes,
- des objectifs stratégiques flous se traduisant par un manque d'orientations pour la prise de décision et la mise en œuvre,
- un mécanisme décisionnel qui encourage une vision à court terme,
- un cadre qui ne responsabilise pas suffisamment le secteur,
- un manque de volonté politique pour faire respecter la réglementation et un faible respect de cette réglementation par le secteur.

4.1. Remédier au problème profondément enraciné de la surcapacité des flottes

En dépit d'efforts continus pour y remédier, la surcapacité des flottes reste le problème fondamental de la PCP. Dans l'ensemble, les flottes européennes demeurent bien trop importantes par rapport aux ressources disponibles, ce déséquilibre étant à l'origine de tous les problèmes liés aux piètres résultats économiques, au faible respect de la réglementation et à la surexploitation des ressources. La future PCP doit comporter des mécanismes permettant de faire en sorte que la taille des flottes de pêche européennes soit adaptée et reste proportionnée aux stocks halieutiques disponibles. Il s'agit d'une condition sine qua non si l'on veut que les autres piliers de la politique fonctionnent correctement.

Pour tenter de mettre fin à la surcapacité des flottes de pêche européennes, l'Union européenne a procédé de diverses manières. Elle a, à plusieurs reprises, essayé de mettre en œuvre des mesures structurelles destinées à réduire la taille de sa flotte de pêche, y compris en finançant des programmes de déclassement des navires. Toutefois, l'expérience montre qu'un soutien permanent en faveur du déclassement des navires ne permet pas réellement de réduire la capacité, car les opérateurs intègrent simplement la prime au déclassement dans leurs décisions d'investissement. Les programmes de déclassement ponctuels semblent en revanche plus efficaces.

L'utilisation d'instruments de marché comme les droits de pêche transférables peut constituer une manière plus efficace et moins onéreuse de remédier à la surcapacité des flottes. Elle permet également de responsabiliser davantage le secteur. Au cours des dernières années, plusieurs États membres ont pris des mesures en faveur du recours à ces instruments. Celles-ci se sont généralement traduites par des décisions d'investissement plus rationnelles et des réductions de capacité, les opérateurs adaptant leur flotte aux droits de pêche dont ils disposent afin d'assurer leur

rentabilité⁵. Ces systèmes peuvent s'accompagner de garde-fous destinés à éviter une concentration excessive en termes de propriété ou des effets négatifs sur les activités de pêche artisanale et les communautés côtières.

- Faut-il limiter la capacité par la voie législative? Si oui, comment?
- Un fonds ponctuel de déclassement peut-il être la solution?
- Serait-il possible de recourir davantage aux droits transférables (individuels ou collectifs) pour réduire la capacité des flottes industrielles et, si oui, comment mettre en place cette évolution? Quels garde-fous convient-il de prévoir en cas de mise en œuvre d'un système de ce type? D'autres mesures pourraient-elles avoir le même effet?
- Ce choix doit-il être laissé entièrement à la discrétion des États membres ou faut-il fixer des normes communes au niveau des régions marines ou de l'Union européenne?

4.2. Mieux cibler les objectifs stratégiques

Le règlement actuel sur la PCP indique que «la politique commune de la pêche garantit une exploitation des ressources aquatiques vivantes qui crée les conditions de durabilité nécessaires tant sur le plan économique, environnemental qu'en matière sociale»⁶. Aucune priorité n'est fixée par rapport à ces objectifs et, si le règlement fait directement référence à l'approche de précaution et à l'approche fondée sur les écosystèmes, il ne précise pas le lien entre celles-ci et les aspects économiques et sociaux. Il n'y a pas d'indicateurs ou de repères clairs qui puissent fournir des orientations concrètes ou aider à évaluer les résultats de la politique.

La durabilité sur le plan économique et environnemental passe par des stocks halieutiques productifs et des écosystèmes marins sains. La viabilité économique et sociale du secteur de la pêche ne peut être atteinte sans le rétablissement de la productivité des stocks de poisson. Il n'y a donc, sur le long terme, aucune incompatibilité entre les objectifs écologiques, économiques et sociaux. À court terme, cependant, ces objectifs peuvent entrer, et entrent effectivement en conflit, en particulier lorsque les possibilités de pêche doivent être réduites temporairement pour permettre aux stocks surexploités de se reconstituer. Des arguments sociaux, comme l'emploi, ont souvent été avancés pour justifier des possibilités de pêche plus généreuses à court terme: celles-ci n'ont jamais fait que compromettre davantage l'état des stocks et l'avenir des pêcheurs qui en vivent. Il est donc primordial que tout compromis visant à atténuer les effets économiques et sociaux immédiats des réductions des possibilités de pêche soit compatible avec la durabilité écologique, y compris en ce qui concerne le respect de la PME, l'élimination des rejets et la minimisation de l'incidence de la pêche sur l'environnement.

⁵ *An Analysis of existing Rights Based Management (RBM) instruments in Member States and on setting up best practices in the EU*. Étude de la Commission européenne, 2009.

⁶ Règlement (CE) n° 2371/2002 du Conseil du 20 décembre 2002 relatif à la conservation et à l'exploitation durable des ressources halieutiques dans le cadre de la politique commune de la pêche.

L'avenir économique et social de la pêche européenne dépend donc de la durabilité sur le plan écologique.

- Comment les objectifs relatifs à la durabilité sur les plans écologique, économique et social peuvent-ils être définis d'une manière claire et hiérarchisée permettant de fournir des orientations à court terme et d'assurer la durabilité et la viabilité à long terme du secteur de la pêche?
- La future PCP doit-elle chercher à préserver l'emploi dans le secteur de la pêche ou au contraire à favoriser la création d'emplois de substitution dans les communautés côtières, grâce à la politique maritime intégrée ou à d'autres politiques communautaires?
- Comment définir des indicateurs et des objectifs de mise en œuvre de manière à fournir des orientations appropriées pour la prise de décision et pour la contrôlabilité de la PCP? Comment déterminer les délais pour la réalisation des objectifs?

4.3. Recentrer le cadre décisionnel sur des principes fondamentaux à long terme

Le cadre décisionnel actuel de la PCP ne fait pas de différence entre les principes et leur mise en œuvre: toutes les décisions sont prises au Conseil, au niveau politique le plus élevé. Il en résulte une approche fondée sur des considérations à court terme, aux dépens de la durabilité du secteur de la pêche européenne sur les plans environnemental, économique et social. Il s'ensuit également que la PCP est régie par des règlements du Conseil extrêmement détaillés qui laissent peu de latitude quant à leur mise en œuvre. Cette situation plus qu'insatisfaisante est certainement la raison principale expliquant les critiques des parties prenantes à l'égard de la PCP, lesquelles estiment que «Bruxelles», en fait le Conseil des ministres de la pêche, régent la mise en œuvre de la politique jusque dans les moindres détails.

Le traité de Lisbonne prévoit d'étendre la procédure de codécision (au titre de laquelle le Conseil et le Parlement européen prennent les décisions conjointement) à toutes les décisions relatives à la pêche, sauf celles ayant trait à la fixation des possibilités de pêche annuelles. Cela rend d'autant plus nécessaire de revoir l'approche actuelle de la microgestion au plus haut niveau politique et d'aligner le processus décisionnel de la PCP sur celui qui s'applique à toutes les autres politiques de l'Union européenne, à savoir une hiérarchie claire entre les principes fondamentaux et leur mise en œuvre technique.

L'une des solutions consisterait à déléguer une plus grande partie de la gestion de la PCP à la Commission, en coopération avec les États membres et le Parlement européen, au travers de la procédure dite de comitologie. Cette procédure prévoit que la Commission rédige des propositions en étroite concertation avec les États membres et le Parlement européen.

Une autre solution à examiner de près consiste à recourir, partout où cela est possible, à des systèmes de gestion régionaux spécifiques mis en œuvre par les États membres et soumis aux normes et au contrôle de la Communauté. Si le traité dispose que la politique de la pêche relève de la compétence exclusive de la Communauté, il n'interdit pas que les décisions de mise en œuvre soient déléguées aux États

membres, dès lors que ceux-ci sont tenus par les principes établis au niveau communautaire. Ainsi, les décisions relatives à certains principes et normes, comme le respect de la PME, l'adaptation des flottes aux ressources disponibles ou l'élimination des rejets, continueraient à relever de la Communauté, tandis qu'il appartiendrait aux États membres de réguler leur secteur de la pêche conformément à ces normes communautaires. Dans la plupart des cas, cette délégation devrait se faire au niveau des régions marines, car les stocks et écosystèmes partagés couvrent de vastes zones géographiques qui ne peuvent être gérées isolément par les différents États membres. Il faudrait donc que les États membres travaillent en collaboration à la mise en place des mécanismes requis. Dans ce type de gestion, il est nécessaire de prévoir un contrôle effectif par la Communauté, afin que les normes communes soient respectées lors de la mise en œuvre de la politique.

Remettre les choses à leur juste place en laissant le Conseil et le Parlement décider des principes et en déléguant leur mise en œuvre aux États membres, à la Commission et/ou au secteur, dans le cadre de l'autogestion, permettrait de simplifier la politique et d'en réduire le coût. La mise en œuvre pourrait ainsi mieux tenir compte des réalités locales, les acteurs concernés pourraient davantage prendre en main leur propre avenir et les gouvernements, ainsi que le secteur, pourraient adapter la mise en œuvre en fonction de leurs besoins et trouver les solutions les plus appropriées, sur le plan aussi bien technique qu'économique.

Il convient également d'examiner le rôle des organes consultatifs tels que le comité consultatif de la pêche et de l'aquaculture (CCPA) ou les conseils consultatifs régionaux (CCR) dans cette nouvelle structure décisionnelle. S'il est prévu que les décisions stratégiques restent en tout état de cause du ressort des institutions communautaires et des États membres, la mise en place de systèmes régionaux devrait très probablement renforcer le rôle consultatif des CCR.

- Comment clarifier la répartition actuelle des responsabilités entre la prise de décision et leur mise en œuvre pour favoriser une approche à long terme et permettre une meilleure réalisation des objectifs? Quelles compétences devraient être déléguées à la Commission (en concertation avec les États membres), aux États membres et au secteur?
- Pensez-vous qu'il serait souhaitable de décentraliser la prise de décisions sur les questions techniques? Quelle serait la meilleure manière de décentraliser l'adoption des décisions relatives à la mise en œuvre ou de nature technique? Serait-il possible de confier les modalités d'application aux autorités nationales ou régionales, qui agiraient dans le respect de principes établis par la législation communautaire? Quels sont les risques qui en découlent en matière de contrôle et d'exécution de la politique et comment y remédier?
- Comment renforcer le rôle consultatif des parties prenantes dans le processus décisionnel? Quelle place occuperaient le CCPA et les CCR dans un système de mise en œuvre régionale?

4.4. Encourager le secteur à assumer davantage de responsabilités dans la mise en œuvre de la PCP

Il n'y a pas grand-chose à attendre de la réforme à venir si celle-ci ne parvient pas à rallier le secteur de la capture, la filière de la transformation et des produits de la mer, ainsi que les consommateurs aux objectifs de la politique et à les inciter à s'engager en faveur de leur mise en œuvre effective. Pour que la réforme soit couronnée de succès, il est vital que le secteur en comprenne la nécessité, lui apporte son soutien et s'emploie résolument à la faire fonctionner. Étant donné l'approche essentiellement descendante qui a jusqu'ici caractérisé la PCP, le secteur de la pêche n'a jamais vraiment été encouragé à se comporter en acteur responsable, devant rendre compte de l'utilisation durable d'une ressource publique. Pour remédier à cette situation, on pourrait prévoir des mécanismes de cogestion.

Si l'on veut associer davantage le secteur, deux aspects étroitement liés doivent être pris en considération: les responsabilités et les droits.

On peut donner davantage de *responsabilités* au secteur grâce à l'autogestion. La gestion axée sur les résultats pourrait constituer un pas dans cette direction: plutôt que d'établir des règles sur la manière de pêcher, on définirait les résultats à atteindre et il appartiendrait au secteur de prendre les décisions de mise en œuvre nécessaires. Les autorités publiques fixeraient les limites dans lesquelles le secteur devrait agir, comme des plafonds de capture ou des prises accessoires maximales de juvéniles, et lui donneraient ensuite le pouvoir de mettre en place les solutions les plus appropriées sur les plans économique et technique.

La gestion axée sur les résultats permettrait également de soulager le secteur et les décideurs d'une partie des lourdeurs liées à la gestion détaillée des questions techniques. Elle devrait s'accompagner d'un renversement de la charge de la preuve: il reviendrait au secteur de démontrer qu'il agit de manière responsable en échange de l'accès aux activités de pêche. On contribuerait ainsi à améliorer la gestion de la politique de la pêche, en simplifiant considérablement cette dernière et en supprimant les éléments qui incitent actuellement les acteurs concernés à soumettre des informations fausses ou incomplètes. Il convient que la mise en œuvre de la gestion axée sur les résultats se fasse dans le respect du principe de proportionnalité et sans perdre de vue son incidence sur la préservation de la compétitivité du secteur.

Il y a déjà, dans le secteur européen de la capture, de nombreux exemples d'autogestion fondée sur des initiatives partant de la base. Ainsi, certaines organisations de producteurs (OP) gèrent l'utilisation des quotas de leurs membres et prévoient des sanctions à caractère privé à l'encontre de ceux qui dépassent leur quota personnel aux dépens des autres. Certains groupes de navires ont choisi d'assumer la charge de la preuve en fournissant une documentation complète concernant leurs captures, souvent en réponse aux pressions exercées par les transformateurs et les détaillants pour une amélioration de la traçabilité. Il serait possible de généraliser ces pratiques en faisant des OP les organismes par lesquels le secteur assume la responsabilité de la documentation des captures et la gestion des quotas/de l'effort.

Si l'on donne davantage de responsabilités au secteur, il est nécessaire de mettre en place des garde-fous au niveau communautaire.

Dans certains cas, le secteur de la capture a accepté d'assumer une plus grande responsabilité en matière d'adaptation de la taille des flottes et de réduction des coûts de gestion. À cet effet, le secteur s'est parfois vu octroyer des *droits*, ce qui a encouragé les opérateurs à effectuer leurs investissements de manière plus efficace et à supprimer la capacité excédentaire (voir point 4.1).

Si, dans le cadre de la PCP, le segment de la capture se voit accorder davantage de droits et que le secteur halieutique dans son ensemble est soulagé de la charge liée à la microgestion, il est opportun d'évoquer la question du partage des coûts de la gestion des activités de pêche. Jusqu'ici, le secteur de la pêche a toujours bénéficié d'un accès gratuit à une ressource publique, les coûts de gestion étant en grande partie supportés par le contribuable.

Droits, responsabilités et obligation de rendre des comptes sont bien entendu étroitement liés: il est normal que ceux qui assument leurs responsabilités de manière correcte et efficace soient ceux qui bénéficient de l'accès aux stocks de poisson.

- Comment donner davantage de responsabilités au secteur pour qu'il dispose d'une plus grande marge de manœuvre tout en continuant à contribuer aux objectifs de la PCP?
- Comment améliorer la structure du secteur de la capture pour qu'il puisse assumer ses responsabilités dans le cadre de l'autogestion? Les OP doivent-elles devenir des organes par lesquels le secteur assume ses responsabilités en matière de gestion? Comment assurer la représentativité des OP?
- Quels sont les garde-fous et les mécanismes de supervision nécessaires pour garantir que l'autogestion du secteur de la capture atteigne son but et permette une bonne mise en œuvre des principes et objectifs de la PCP?
- Le secteur de la capture doit-il assumer une plus grande responsabilité financière en payant les droits de pêche ou en contribuant aux coûts de gestion liés, par exemple aux contrôles? La pêche industrielle doit-elle être la seule concernée?
- Lors de l'attribution d'un plus grand nombre de responsabilités au secteur, comment mettre en œuvre les principes de bonne gestion et de proportionnalité tout en contribuant au renforcement de la compétitivité du secteur?
- Y a-t-il des exemples de bonnes pratiques dans certaines pêcheries qui mériteraient d'être diffusés à plus grande échelle? Faut-il prévoir des mesures d'incitation en ce qui concerne le recours aux bonnes pratiques? Si oui, lesquelles?

4.5. **Œuvrer à l'émergence d'une culture du respect des règles**

Dans un rapport publié en novembre 2007⁷, la Cour des comptes européenne a présenté dans le détail les manquements observés en matière de contrôle des pêches

⁷ Rapport spécial n° 7/2007 relatif aux systèmes de contrôle, d'inspection et de sanction concernant les règles de conservation des ressources halieutiques communautaires, accompagné des réponses de la Commission.

dans l'Union: les contrôles sont généralement insuffisants, les sanctions non dissuasives et les inspections trop peu fréquentes pour inciter au respect des règles. De plus, le système ne prévoit aucun mécanisme de contrôle permettant de garantir, par exemple, que les États membres n'aient accès au financement communautaire que s'ils s'acquittent de leurs obligations de base en matière de contrôle et de conservation. Cette situation a entraîné, outre une surpêche massive, une forte résistance à la mise en œuvre de la politique et le sentiment que la législation n'est pas appliquée partout de la même manière. Les systèmes de collecte des données nécessaires à la détermination des captures de poisson aux fins du suivi à court terme des quotas et des évaluations structurelles à moyenne échéance ne sont pas satisfaisants, et il convient d'en améliorer la cohérence.

La Commission a souscrit à l'analyse de la Cour des comptes et estimé qu'il était urgent, indépendamment des autres choix stratégiques futurs, de procéder à une réforme immédiate et fondamentale du système de contrôle et d'exécution. C'est pourquoi elle a présenté, en novembre 2008, une proposition ambitieuse en ce sens, qui est actuellement examinée par les États membres et le Parlement européen⁸.

- Comment améliorer les systèmes de collecte de données, sur le court et le moyen terme, de façon à garantir la cohérence des informations utilisées aux fins de l'exécution de la réglementation?
- Selon vous, quels mécanismes de mise en œuvre permettraient le plus efficacement d'obtenir un haut niveau de respect des règles: des mécanismes centralisés (tels que des actions directes de la Commission ou des contrôles nationaux ou transnationaux), ou plutôt des mécanismes décentralisés?
- Seriez-vous favorables à l'instauration d'un lien entre, d'une part, la mise en œuvre effective des responsabilités en matière de contrôle et, d'autre part, l'accès aux financements communautaires? Un recours accru à l'autogestion du secteur pourrait-il contribuer à cet objectif? La gestion au niveau des régions géographiques pourrait-elle concourir au même but? Quels mécanismes permettraient d'assurer un haut niveau de respect des règles?

5. AMELIORER ENCORE LA GESTION DES PECHEES DANS L'UNION EUROPEENNE

5.1. Possibilité d'un régime différencié pour protéger les flottes côtières artisanales

La pêche, qui rassemble un grand nombre de petites et moyennes entreprises, joue un rôle important dans le tissu social et l'identité culturelle de nombreuses régions côtières européennes. En termes de revenus, beaucoup de communautés côtières restent dépendantes du secteur de la pêche, certaines d'entre elles n'ayant parfois que de maigres possibilités de diversification économique. Il est donc essentiel d'assurer un avenir aux pêcheurs pratiquant la pêche côtière, artisanale et récréative, en tenant pleinement compte de la situation particulière des petites et moyennes entreprises.

⁸ Communication de la Commission relative à la proposition de règlement du Conseil instituant un régime communautaire de contrôle afin d'assurer le respect des règles de la politique commune de la pêche – COM(2008) 718.

Mettre et maintenir la capacité des flottes de pêche en adéquation avec les possibilités de pêche entraînera inévitablement une baisse globale de l'emploi dans le secteur de la capture. Il est socialement légitime de chercher à protéger de cette évolution les communautés côtières les plus fragiles. Il convient toutefois de répondre à ces préoccupations sociales d'une manière qui n'empêche pas les flottes industrielles de subir les adaptations nécessaires.

À cet effet, on pourrait envisager des régimes de gestion différenciés: un premier pour les flottes industrielles, qui serait axé sur l'ajustement de la capacité et l'efficacité économique, et un second pour les flottes artisanales des communautés côtières, centré quant à lui sur des objectifs sociaux. Le régime applicable aux flottes industrielles pourrait alors prévoir des mesures d'incitation économiques en faveur de l'adaptation des flottes, comme des mécanismes d'allocation fondés sur le marché, tandis que les flottes artisanales seraient gérées selon un système d'allocation directe des quotas ou de l'effort ou au moyen de mécanismes collectifs. En matière de financement public également, l'approche pourrait être différente pour les deux segments: les flottes industrielles seraient censées être économiquement autonomes, alors que les flottes artisanales pourraient bénéficier d'un soutien public en vue de leur adaptation à la nouvelle donne de la PCP reformée, ce qui permettrait de renforcer leur viabilité économique et de préserver leur contribution à la vie des communautés côtières.

Même si bon nombre des navires sont de petite taille et ont une incidence environnementale limitée, il n'en reste pas moins que la pêche artisanale peut endommager des habitats côtiers sensibles, et l'effet cumulé de tous les navires concernés peut être considérable et avoir des réelles conséquences sur l'état des stocks. Il arrive que les flottes artisanales et industrielles exploitent le même stock. Tout régime différencié devra être conçu avec soin, de façon à assurer la viabilité écologique des stocks dont ces communautés de pêcheurs dépendent en définitive. Si les grands principes et les normes générales doivent s'appliquer dans toute l'Union européenne, il importe que les décisions spécifiques relatives aux flottes artisanales soient prises à un niveau aussi proche que possible des communautés côtières concernées.

- Comment adapter la capacité globale des flottes tout en s'attaquant aux problèmes sociaux touchant les communautés côtières et en tenant compte de la situation particulière des petites et moyennes entreprises?
- Comment un régime différencié pourrait-il fonctionner en pratique?
- Comment établir une typologie des pêcheries artisanales en fonction de leurs liens avec les communautés côtières?
- Dans quelle mesure l'Union européenne doit-elle donner des orientations et assurer des conditions de concurrence égales?

5.2. Tirer le meilleur parti de nos pêcheries

Lors du sommet mondial sur le développement durable, qui s'est tenu en 2002, l'ensemble des États membres a accepté de faire de la PME un objectif à atteindre pour 2015. Celle-ci est également prévue par l'accord des Nations unies de 1995 sur

les stocks de poissons. Il convient donc, dans le cadre de la future PCP, de faire de cet engagement international un principe de gestion des stocks.

La plupart des pêcheries communautaires, à l'exception de celles de la Méditerranée, sont gérées selon un système de totaux admissibles des captures (TAC) dont chaque État membre se voit attribuer un quota. Si ce système de gestion fondé sur des quotas de débarquement semble relativement simple, il a montré ses limites à plusieurs égards. Ainsi, dans les pêcheries mixtes, qui ciblent plusieurs espèces, il se traduit par des prises accessoires indésirables lorsque le quota est épuisé pour une espèce, mais pas pour les autres, ce qui ne laisse pas d'autre choix aux pêcheurs que de rejeter les poissons qu'ils ne sont plus autorisés à débarquer. Outre qu'ils représentent un gaspillage de ressources précieuses, les rejets empêchent la reconstitution de plusieurs stocks en dépit de faibles quotas. La future PCP doit garantir l'élimination de cette pratique.

Une gestion fondée sur l'effort de pêche, consistant par exemple à limiter le nombre de jours qu'un navire peut passer en mer, permettrait de remédier à ce problème, mais elle pourrait ne pas suffire à la réalisation des objectifs de la PCP.

- Comment est-il possible de mettre en place des plans de gestion à long terme pour l'ensemble des pêcheries européennes dans le cadre de la future PCP? La future PCP doit-elle abandonner les plans de gestion par stock pour des plans de gestion par pêche?
- Faut-il envisager de réformer la PCP en deux temps, en prenant d'abord des mesures spécifiques visant à atteindre la PME d'ici à 2015 et ensuite des mesures destinées à maintenir la PME en tant que niveau maximal d'exploitation après cette date?
- Comment concrétiser l'engagement en faveur de la PME dans les pêcheries mixtes tout en évitant les rejets?
- Quel devrait être le système de gestion principal des pêcheries communautaires et à quelles pêcheries devrait-il s'appliquer? Limitation des captures? Limitation de l'effort de pêche? Une combinaison des deux? Existe-t-il d'autres possibilités?
- Quelles mesures prendre pour réduire davantage les rejets dans les pêcheries européennes? Une gestion faisant appel aux quotas transférables pourrait-elle être utile à cet égard?

5.3. Stabilité relative et accès aux pêcheries côtières

La stabilité relative a été érigée en principe dans la première PCP, en 1983. Elle signifie que la part de chaque État membre dans chaque quota communautaire reste stable au fil des ans.

La stabilité relative a le mérite d'avoir permis l'établissement d'un mécanisme de répartition des possibilités de pêche entre les États membres. Toutefois, elle a donné naissance à des pratiques très complexes comme les échanges de quotas entre États membres ou les changements de pavillon par les armateurs de pêche. L'adoption d'objectifs en matière de gestion de l'effort de pêche a brouillé encore un peu plus

les cartes. Après plus de vingt-cinq ans de PCP et d'évolution des structures de la pêche, on note aujourd'hui un écart considérable entre, d'une part, les quotas attribués aux États membres et, d'autre part, les besoins et utilisations réels de leurs flottes. En résumé, on peut affirmer sans exagération que la stabilité relative ne permet plus de garantir que les droits de pêche restent dans les communautés de pêcheurs auxquelles ils ont été initialement attribués.

Le principe de stabilité relative restreint par ailleurs la flexibilité dans la gestion de la PCP de trois manières au moins:

- il limite la marge de manœuvre dont dispose le secteur de la pêche pour utiliser efficacement ses ressources et adopter des activités, pratiques et structures de pêche différentes;
- c'est une des raisons principales qui ont amené les administrations nationales à se concentrer sur l'augmentation des TAC, et donc de leurs quotas de pêche, aux dépens d'autres considérations à plus long terme. Dans de nombreux cas, il crée une «pression inflationniste» sur les TAC, car un État membre qui souhaite un quota plus élevé n'a pas d'autre choix que de demander une hausse globale du TAC communautaire correspondant;
- il contribue au phénomène des rejets, car il crée de nombreux quotas nationaux qui entraînent chacun des problèmes liés aux rejets: une flotte nationale qui a épuisé son quota pour une espèce donnée, ou qui n'en a pas du tout, est contrainte de rejeter les captures de cette espèce, même si une autre flotte nationale n'a pas épuisé son quota pour l'espèce en question.

Pour ces raisons, il est important de se poser la question du maintien de la stabilité relative dans sa forme actuelle. On pourrait la remplacer par un système plus souple, comme l'allocation de droits de pêche. On pourrait également maintenir ce principe, mais y adjoindre des mécanismes de flexibilité permettant de remédier aux problèmes évoqués plus haut et mettre les quotas nationaux en adéquation avec les besoins réels des flottes concernées.

La règle des douze milles nautiques constitue une autre restriction traditionnelle des possibilités de pêche. Elle veut que les zones côtières d'un État membre soient réservées à la flotte de cet État membre (certaines flottes disposent toutefois de droits d'accès spécifiques aux zones côtières d'autres États membres pour des raisons historiques liées aux structures de pêche). Globalement, ce système fonctionne bien et il pourrait même être étendu si un régime spécifique était mis en place pour les flottes artisanales côtières.

- Comment aménager le principe de stabilité relative pour qu'il contribue davantage aux objectifs de la PCP? Faut-il l'abroger ou plutôt l'assouplir? Et si oui, comment? Comment mettre en place ces autres systèmes?
- Faut-il réserver la zone des douze milles nautiques aux navires de pêche artisanale?

5.4. Commerce et marché – du navire au consommateur

Le secteur européen de la pêche (capture ou aquaculture) ne perçoit généralement qu'une petite part du prix payé par le consommateur dans le commerce. Globalement, les prix à la première vente sont restés stables, même lorsque, comme en 2008, le prix des carburants a connu des variations exceptionnelles.

Il en découle trois conséquences importantes:

- 1) la persistance de prix bas encourage les pêcheurs à produire plus;
- 2) l'impossibilité de répercuter l'augmentation des coûts de production sur le consommateur se traduit par une faiblesse chronique de la rentabilité et incite également à la surpêche;
- 3) les pêcheurs dépendent par conséquent davantage des aides publiques, de sorte que celles-ci deviennent une partie intégrante et permanente des plans d'exploitation du secteur de la pêche.

Plusieurs éléments expliquent cette situation.

Tout d'abord, le secteur européen des produits de la mer est très fragmenté et les producteurs n'ont pas su s'organiser pour commercialiser leurs produits de façon à garantir qu'une part plus importante du prix de vente leur revienne. Cette fragmentation est en net contraste avec la forte concentration du secteur de la distribution, par lequel passent 90 % de la production.

Ensuite, les consommateurs ont de plus en plus tendance à se tourner vers les produits transformés ou congelés, aux dépens des produits frais. Les coûts de l'énergie et du transport pour ces produits sont faibles. À cet égard, certains avancent que si c'est le cas, c'est parce que leur prix n'intègre pas le coût de leur empreinte carbonique. De plus, en cas de choc extérieur (lié, par exemple, aux prix du carburant), ces produits ne sont pas soumis aux mêmes contraintes immédiates que les produits frais. Il en résulte une hausse relative du coût des autres ingrédients, de la transformation et de la commercialisation, assortie d'une réduction de la part relative du poisson dans le prix final à la consommation.

Enfin, le prix de certains produits de la pêche est également influencé par la part considérable des importations sur le marché de l'Union européenne. Les régimes commerciaux ont un rôle important à jouer dans ce contexte: ils doivent garantir l'approvisionnement du marché aux meilleurs prix, mais aussi soutenir le développement durable. Il importe que la Communauté européenne encourage l'approvisionnement en produits de la pêche provenant de pêcheries gérées de façon durable, afin d'assurer à tous des conditions de concurrence égales sur le marché de l'Union européenne.

Le système d'intervention sur les marchés actuellement en place dans le cadre de l'organisation commune des marchés (OCM) prévoit une action publique directe lorsque le prix du poisson pour une série d'espèces passe sous des seuils déterminés. Ce système ne tient pas compte de l'évolution de l'équilibre entre l'offre et la demande et se révèle de plus en plus complexe à gérer. Le mauvais état des

ressources et la forte dépendance du marché européen vis-à-vis des importations en ont par ailleurs progressivement réduit l'importance⁹.

Une OCM qui délaisserait le soutien direct des prix pour mettre davantage l'accent sur l'amélioration de la manière dont les producteurs s'organisent garde toute son utilité. Outre qu'elles pourraient bénéficier de compétences accrues dans la gestion des pêches, les organisations de producteurs pourraient jouer un rôle croissant dans la commercialisation des produits de leurs membres. Le renforcement des relations interprofessionnelles qui en résulterait permettrait aux producteurs de mieux anticiper la demande en termes de calendrier, de quantité, de qualité et de présentation. De plus, ils pourraient ainsi apporter aux consommateurs, et donc aux détaillants, les garanties que ceux-ci exigent quant à l'origine durable des produits de la pêche sous forme de certification, d'étiquetage amélioré et de traçabilité. Cette stratégie consistant à «pêcher pour vendre» et axée sur la qualité permettrait en fin de compte aux producteurs de vendre leurs captures à meilleur prix.

- Comment les mécanismes de marché peuvent-ils être utilisés pour favoriser l'émergence de pêcheries en phase avec les demandes du marché et gérées de manière durable?
- Comment la future PCP peut-elle soutenir au mieux les initiatives en matière de certification et d'étiquetage?
- Comment favoriser au mieux la traçabilité et la transparence dans la chaîne d'approvisionnement?
- De quelle façon l'Union européenne pourrait-elle encourager l'approvisionnement en produits de la pêche provenant de pêcheries gérées de manière durable et assurer ainsi à tous des conditions de concurrence égales?
- Comment les OP peuvent-elles davantage contribuer à mettre la production en adéquation avec la demande? Quels nouveaux instruments de marché pourraient être mis en œuvre au travers des OP? Comment les pêcheurs peuvent-ils améliorer leur position par rapport au secteur de la transformation et de la distribution?
- Quel rôle la politique commerciale joue-t-elle dans l'équilibrage des intérêts des producteurs et des consommateurs et de nos relations avec les pays exportateurs?

5.5. Intégration de la politique commune de la pêche dans le contexte global de la politique maritime

Il existe une étroite interaction entre le secteur de la pêche et les autres secteurs d'activités maritimes. La politique maritime intégrée (PMI)¹⁰ traite des interactions qui lient l'ensemble des politiques et les affaires maritimes de l'Union européenne. La future PCP doit aller plus loin, grâce à une approche intégrée:

⁹ L'OCM actuelle doit être revue en 2009, une consultation publique étant en cours à ce sujet.

¹⁰ Une politique maritime intégrée pour l'Union européenne – COM(2007) 575.

- une approche écosystémique de la gestion du milieu marin, couvrant tous les secteurs, est mise en œuvre au travers de la directive-cadre «stratégie pour le milieu marin», qui constitue le pilier environnemental de la PMI et établit l'obligation pour les États membres de parvenir à un bon état écologique d'ici 2020. Il est indispensable de concevoir la future PCP de telle sorte qu'elle fournisse les instruments propres à appuyer la mise en œuvre de cette approche écosystémique¹¹, ce qui sert également l'intérêt du secteur de la pêche puisque ce type d'approche permettra de prendre en charge l'impact des autres secteurs sur les ressources halieutiques de manière proportionnée et cohérente,
- le changement climatique aura de lourdes répercussions sur le milieu marin. Les écosystèmes marins et la biodiversité marine, déjà mis à rude épreuve du fait de la pollution et de la surpêche, subiront de surcroît les effets de la hausse des températures et de l'acidification, qui se traduiront par une modification du mode de reproduction et de l'abondance des espèces, une évolution de la répartition des organismes marins et des changements dans la population planctonique. La nouvelle politique commune de la pêche a un rôle à jouer dans la facilitation des efforts d'adaptation au changement climatique en ce qui concerne ses effets sur le milieu marin. Le changement climatique crée un stress supplémentaire pour les écosystèmes marins, ce qui rend encore plus urgent de ramener la pression de pêche à un niveau durable. La pêche durable doit donc se substituer à la surpêche, qui a accru la vulnérabilité des écosystèmes marins au changement climatique et, partant, affaibli leur capacité d'adaptation;
- le secteur de la capture et le secteur de l'aquaculture sont de plus en plus en compétition pour l'espace marin avec d'autres secteurs d'activités maritimes. La planification de l'espace marin représente un élément important de la PMI dans lequel la future PCP doit trouver sa place,
- l'importance considérable qui est accordée par la PMI au développement durable des régions côtières, par exemple grâce au tourisme écologique, pourrait grandement contribuer à atténuer les effets socio-économiques de la réduction de la capacité dans le secteur de la capture. Le développement des communautés côtières ne peut incomber à la seule PCP; il doit au contraire être considéré comme une entreprise globale s'inscrivant dans le contexte de la PMI et de la politique de cohésion de l'Union européenne,
- il existe une puissante synergie entre les différents secteurs d'activités maritimes, dont le secteur de la pêche, sur le plan de la surveillance, des données, des connaissances et de la recherche.

Des questions d'importance cruciale comme le changement climatique, les stratégies en matière d'émissions et l'efficacité énergétique doivent être prises en compte lors de la définition de la future PCP et de son rôle dans la construction de l'avenir du secteur de la pêche et de l'aquaculture. Un financement approprié des objectifs globaux de la PMI doit aussi être garanti, au moyen du FEP ou d'autres instruments financiers.

¹¹ Le rôle de la PCP dans la mise en œuvre d'une approche écosystémique de la gestion du milieu marin. Communication de la Commission – COM(2008) 187.

- Dans quels domaines existe-t-il une étroite interaction entre le secteur de la pêche et les autres secteurs? Sous quel aspect en particulier l'intégration au sein de la PMI est-elle nécessaire?
- Comment la future PCP peut-elle aider à ce que le secteur de la pêche, y compris les flottes de pêche et l'aquaculture, dispose d'un accès continu à l'espace marin, au sein d'un cadre de planification intégrée de l'espace?
- Comment la future PCP peut-elle garantir au mieux la cohérence avec la directive-cadre «stratégie pour le milieu marin» et sa mise en œuvre?
- Comment la future PCP peut-elle favoriser l'adaptation au changement climatique et garantir que l'activité de pêche ne réduise pas la résilience des écosystèmes marins?

5.6. Base de connaissances à l'appui de la politique

Pour la PCP, les connaissances et les données scientifiques ont une importance cruciale car les décisions politiques doivent être fondées sur des connaissances solides et fiables concernant le niveau d'exploitation que les stocks peuvent supporter, les effets de la pêche sur les écosystèmes marins et l'incidence de changements tels que les changements climatiques. Les ressources humaines et institutionnelles disponibles pour la fourniture des avis nécessaires sont de plus en plus limitées tandis que les questions à traiter sont sans cesse plus nombreuses et plus complexes.

Les futurs programmes de recherche à long terme axés sur la PCP doivent relever de nouveaux défis, comme la nécessité de favoriser les synergies aux niveaux européen, national et régional, d'intégrer la politique de la pêche aux autres questions maritimes (en particulier l'approche écosystémique et le changement climatique) et de développer plus avant les instruments stratégiques et la gouvernance. La communication relative à une stratégie européenne pour la recherche marine et maritime¹², publiée récemment par la Commission, est une première étape vers la réalisation de cette intégration.

L'amélioration de la communication entre les scientifiques, les décideurs et les parties prenantes, notamment le CCPA et les CCR, ainsi que l'obtention d'un engagement total de leur part doivent rester une priorité.

- Comment mettre en place les conditions nécessaires à la réalisation de travaux de recherche scientifique de haute qualité concernant l'avenir de la pêche, y compris dans les régions où ce type de travaux fait défaut? Comment garantir au mieux la bonne coordination des programmes de recherche au sein de l'Union européenne? Comment faire en sorte que les ressources soient disponibles et que les jeunes chercheurs soient formés dans ce domaine?
- Comment mobiliser et exploiter au mieux les ressources disponibles en vue de l'obtention en temps utile d'avis pertinents?

¹² Une stratégie européenne pour la recherche marine et maritime – COM(2008) 534.

- Comment mieux favoriser la participation des parties prenantes aux projets de recherche et intégrer les connaissances de ces dernières dans les avis fondés sur la recherche?

5.7. Politique structurelle et soutien financier public

Le secteur de la pêche bénéficie d'un soutien financier public substantiel, qu'il s'agisse des fonds communautaires pour la pêche ou des différentes mesures d'aide et de soutien nationales, dont les exonérations fiscales. Le soutien accordé va souvent à l'encontre des objectifs de la PCP, en particulier de la nécessaire réduction de la surcapacité, et force est de constater qu'il a parfois aggravé les difficultés structurelles au lieu d'aider à les résoudre.

La réforme de la PCP de 2002 a permis de réaliser de grands pas dans la bonne direction au travers de la suppression d'une partie de l'aide financière favorisant directement la surcapacité et le surinvestissement. Les synergies ne sont toutefois pas suffisamment développées et la manière dont les États membres peuvent dépenser leurs fonds pour la pêche n'est subordonnée qu'à un petit nombre de conditions. De surcroît, le système actuel ne permet pas de relever les nouveaux défis ni de faire face à un changement rapide de situation. Il est indispensable qu'il soit capable de s'adapter, par exemple, à l'évolution de la PMI, à la mise en œuvre de la directive sur la stratégie pour le milieu marin et à l'adaptation des zones côtières au changement climatique. La répartition actuelle des fonds du FEP est fondée sur des critères de convergence régionale et non sur la composition de la flotte européenne et ses défauts structurels.

Voilà qui prouve la nécessité d'établir un lien bien plus étroit entre le financement public (notamment le Fonds européen pour la pêche) d'une part et les objectifs stratégiques et les nouvelles difficultés auxquelles se heurtent les secteurs d'activités maritimes d'autre part. Lors de la prochaine réforme, il faudra veiller à résoudre les déficiences structurelles du secteur tout en instaurant des garde-fous contre tout effet secondaire indésirable du nouveau dispositif. La nouvelle réforme devra promouvoir et faciliter la restructuration et la modernisation du secteur halieutique européen, l'aider à renforcer sa viabilité économique à long terme et éviter de maintenir artificiellement la surcapacité.

- Quelles devraient être les principales priorités du futur soutien financier public et pour quelles raisons? Quels sont les changements que le secteur ne peut à lui seul susciter et qui nécessitent par conséquent un soutien financier public?
- Comment réorienter les ressources financières de l'Union européenne afin de promouvoir l'innovation et l'adaptation aux nouvelles politiques et circonstances? Existe-t-il de nouveaux domaines d'action politique nécessitant des financements? Le soutien financier public doit-il être axé sur des mesures de transition spécifiques telles que l'élimination des rejets dans le secteur de la pêche?
- Comment garantir synergie et cohérence entre les éventuels fonds de la PCP et les autres instruments communautaires et nationaux?
- Comment créer une synergie entre les piliers de la future PCP? Doit-on

subordonner l'aide publique à la réalisation des objectifs stratégiques par les États membres?

- Comment utiliser les ressources financières de l'Union européenne de manière à disposer de la souplesse nécessaire pour agir rapidement en cas de crise?
- Le soutien financier public doit-il être accordé de la même manière à tous les secteurs (petite échelle et grande échelle)? Le Fonds européen pour la pêche doit-il continuer de faire une distinction entre régions relevant de l'objectif de convergence et régions hors objectif de convergence?
- Faut-il continuer d'accorder un soutien indirect, par exemple sous la forme de services liés à la gestion des pêches (accès, recherche, contrôle), à titre gratuit à tous les secteurs d'activités?
- Faut-il supprimer progressivement les subventions permanentes en faveur de la pêche, en ne maintenant, à titre provisoire, que celles qui visent à réduire l'impact social de la restructuration du secteur?

5.8. Le volet extérieur

Le traité prévoit que le champ des compétences exclusives de l'Union en matière de conservation des ressources aquatiques inclut la gestion des activités de pêche des flottes communautaires en dehors des eaux communautaires.

Le principal objectif des activités relevant du volet extérieur de la politique commune de la pêche doit être d'étendre au plan international les principes d'une pêche durable et responsable. Cet objectif doit être pleinement intégré à ceux de la politique maritime intégrée relatifs à la bonne gouvernance des mers et au développement durable des régions côtières. Il se peut que certains autres objectifs qui sous-tendent actuellement le volet extérieur de la PCP, tels que le maintien de la présence d'une flotte communautaire au plan international et la garantie que cette flotte approvisionne le marché de l'Union européenne, soient désormais moins pertinents.

L'idée que la légitimité et l'influence de l'Union européenne dans les organisations régionales de gestion des pêches s'appuient sur la présence de navires communautaires dans le monde entier ne paraît plus aujourd'hui aller tout à fait de soi: même en l'absence d'intérêts dans le domaine de la pêche, de nombreux partenaires internationaux ont montré leur capacité d'influencer la gouvernance des pêcheries à l'échelle mondiale et assurent une présence active dans les instances internationales. En outre, l'importance même du marché communautaire dans les échanges internationaux de produits de la pêche légitime amplement notre action dans les instances régionales et multilatérales. Il faut aussi souligner que la logique de l'approvisionnement des marchés de l'Union européenne par la flotte extérieure de l'Union européenne a du plomb dans l'aile du fait de notre vaste dépendance vis-à-vis des importations, qui ne fait que croître.

Dans tous les aspects de la PCP, il convient de veiller à la cohérence avec les autres politiques communautaires. Dans le cas de la composante extérieure, les politiques

de l'Union en matière de développement et d'environnement ont un rôle particulier à jouer.

Il est dès lors crucial de revoir et de redéfinir les objectifs de ce volet extérieur afin qu'ils répondent aux besoins du XXI^e siècle.

Il importe que la future PCP continue à promouvoir des pêcheries responsables dans des instances internationales telles que l'Assemblée générale des Nations unies et la FAO, dans le cadre des responsabilités globales de l'Union européenne et de ses efforts en faveur d'une meilleure gouvernance des mers à l'échelle mondiale. Nous devons poursuivre le travail sur des questions telles que le droit de la mer et la protection des écosystèmes marins vulnérables contre les pratiques de pêche destructrices, ainsi que nos efforts de négociation en faveur de l'élaboration d'une convention internationale sur les ressources génétiques marines applicable au-delà des juridictions nationales.

Les organisations régionales de gestion des pêches (ORGP) sont considérées jusqu'à présent comme les meilleurs instruments de gouvernance des pêches, notamment pour ce qui est des stocks chevauchants et des stocks de poissons grands migrateurs des zones économiques exclusives (ZEE) et de la haute mer. Leurs résultats sont cependant inégaux et elles n'ont pas toujours fait preuve d'efficacité dans l'adoption de mesures de conservation et de gestion rigoureuses, l'application de ces mesures ou la mise en œuvre des moyens de contrôle correspondants. Il y a donc lieu de renforcer l'engagement de ces organisations en la matière et d'améliorer leurs résultats globaux. Pour ce faire, la coopération avec nos partenaires internationaux continuera à jouer un rôle crucial.

La réforme de la PCP de 2002 a permis de passer des accords de pêche traditionnels, principalement fondés sur le principe du «payez, pêchez, partez», à une approche plus globale et plus coopérative dans le cadre des actuels accords de partenariat en matière de pêche (APP). Ces APP offrent un accès aux navires de l'Union européenne, mais visent également à renforcer la capacité des pays partenaires à garantir, dans leurs propres eaux, la durabilité des pêcheries.

La plus grande partie de la participation financière liée aux accords sert à aider les pays partenaires à consolider leurs politiques halieutiques, notamment sur le plan de la recherche scientifique, ainsi que du contrôle et de la surveillance des activités de pêche pratiquées dans leurs eaux. Ces accords exigent toutefois un suivi très intensif; par ailleurs, ils se sont révélés difficiles à mettre en œuvre dans de nombreux pays en raison de troubles politiques, de la lenteur avec laquelle l'assistance fournie est utilisée, ou même parfois de la non-utilisation de cette assistance. En revanche, certains segments du secteur halieutique de l'Union européenne – notamment celui de la pêche thonière – se déclarent fortement intéressés par une extension du réseau d'accords qui leur permette de mieux couvrir le parcours des espèces migratoires ciblées dans les ZEE voisines. Les pêcheurs de l'Union européenne sont également intéressés par la possibilité de déployer leurs activités dans des ZEE où les accords passés avec l'Union garantissent un haut niveau de transparence et de sécurité juridique.

La principale vertu des APP est de permettre une amélioration de la gouvernance des pêches dans les eaux des pays en développement. Il importe cependant de renforcer

les capacités d'analyse et de recherche scientifiques de manière à mieux évaluer l'état de conservation du stock et à déterminer les niveaux de captures compatibles avec une pêche durable.

L'aide au secteur halieutique, notamment dans le cadre des APP, a contribué à son développement, mais pas suffisamment pour qu'il ait une incidence significative sur la lutte contre la pauvreté et la réalisation des objectifs du millénaire pour le développement. Il importe que les politiques extérieures de la pêche prennent mieux en compte les stratégies des pays tiers en matière de sécurité alimentaire.

Il y a lieu, dès lors, de revoir l'architecture de nos accords afin d'explorer de nouvelles possibilités d'arrangements avec les pays tiers qui permettent de mieux répondre aux besoins de notre secteur comme à ceux de nos partenaires. Il pourrait être utile, à cet égard, de réfléchir à l'introduction de nouvelles formes de coopération régionale, particulièrement à l'heure où l'intégration régionale est encouragée en tant qu'outil de développement.

- L'objectif central de la PCP est de promouvoir des pêcheries responsables et durables. Le volet extérieur de la PCP devrait-il viser des objectifs différents?
- Comment l'Union européenne pourrait-elle renforcer son rôle sur la scène internationale de manière à encourager une meilleure gouvernance des mers et, en particulier, des pêches?
- Comment l'Union européenne peut-elle coopérer avec ses partenaires de manière à renforcer l'efficacité des ORGP?
- Convendrait-il, contrairement au principe actuel de libre accès aux eaux internationales, que les pêcheurs aient à acquitter un droit de pêche en haute mer dans le cadre de la gouvernance mise en place par les ORGP?
- De quelle manière serait-il possible d'œuvrer, dans le cadre des futurs accords de pêche internationaux, à la réalisation d'objectifs tels que la promotion des investissements (création de coentreprises, transferts de savoir-faire et de technologie, investissements et gestion de la capacité dans le secteur de la pêche...), la création d'emplois (à bord des navires, dans les ports, dans les industries de transformation) ou la promotion d'une bonne gouvernance des affaires maritimes?
- Les APP sont-ils le meilleur instrument à utiliser pour instaurer des pêcheries durables au-delà des eaux communautaires ou convient-il de les remplacer par d'autres formes de coopération? Faut-il explorer la perspective régionale et convient-il qu'elle vienne ou remplacer ou compléter une perspective bilatérale rationalisée?
- Comment pourrions-nous renforcer la transparence et l'efficacité de la recherche scientifique sur l'évaluation de la durabilité des stocks de poissons et du contrôle des activités de pêche?
- Comment pouvons-nous améliorer la coopération avec les pays en développement et l'application des nouvelles réglementations dans ces pays?

- Convient-il que les opérateurs communautaires assument tous les coûts de leurs activités de pêche dans les eaux de pays tiers ou que le budget communautaire continue à en couvrir une partie?
- Comment pourrions-nous contribuer à accroître les capacités de gestion des pêches des pays en développement, au travers, par exemple, d'une assistance ciblée?
- L'intégration des flottes de pêche européennes, ainsi que de leurs intérêts dans les pays tiers constitue-t-elle un objectif du volet extérieur de la PCP qu'il convient de poursuivre activement en vue, notamment, de soutenir le développement des pays partenaires concernés?
- Comment pouvons-nous renforcer les synergies entre, d'une part, les différentes formes de soutien et les différents partenaires du secteur halieutique et, d'autre part, les stratégies de développement des États côtiers?
- Faut-il inclure l'aquaculture dans les futurs accords de partenariat?
- Comment améliorer le potentiel des petites pêcheries des pays tiers en matière de durabilité, ainsi que de bénéfices sociaux et environnementaux?

5.9. Aquaculture

L'aquaculture apporte, dans le monde entier, une contribution de plus en plus significative à la production de denrées alimentaires d'origine aquatique. Dans l'Union européenne, la production aquacole est une activité économique importante dans de nombreuses régions côtières ou continentales, qui enregistre pourtant une stagnation depuis quelques années. La Commission s'est intéressée dans une communication distincte aux problèmes spécifiques, à court et moyen terme, de l'aquaculture¹³. Il n'en reste pas moins important de discuter du rôle de l'aquaculture dans la PCP réformée.

- Quel doit être le rôle de l'aquaculture dans la future PCP? Faut-il l'y intégrer et en faire un pilier fondamental de la PCP assorti d'objectifs et d'instruments spécifiques, ou plutôt laisser aux États membres le soin d'en assurer le développement sur une base nationale? De quels instruments doit-on se doter pour intégrer l'aquaculture dans la PCP?

6. LES PROCHAINES ETAPES

Le travail sur la réforme ne mettra pas fin aux efforts visant à renforcer l'efficacité de la PCP dans le cadre existant. De nombreuses mesures peuvent encore être prises, et le seront, d'ici à la mise en œuvre de la réforme. Il s'agit entre autres:

¹³ Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen: Construire un avenir durable pour l'aquaculture – Donner un nouvel élan à la stratégie pour le développement durable de l'aquaculture européenne – COM(2009) 162.

- de revoir la politique des contrôles afin de faire en sorte que les décisions soient correctement mises en œuvre et que tous les États membres bénéficient d’une égalité de traitement,
- de poursuivre les efforts engagés contre la pêche illicite, non déclarée et non réglementée de manière à lutter contre ces pratiques dans les eaux européennes et contre l’importation des produits qui en sont issus,
- de lancer de nouvelles initiatives visant d’une part à éliminer la pratique des rejets et d’autre part à protéger les espèces et les habitats sensibles,
- de poursuivre l’intégration de la PCP dans la PMI, y compris en ce qui concerne le soutien à la mise en œuvre de la stratégie pour le milieu marin visant à assurer la protection environnementale des écosystèmes marins,
- de mettre en place une nouvelle stratégie pour le secteur de l’aquaculture permettant de faire sauter les obstacles à son développement,
- d’instaurer et de mettre en œuvre des plans de gestion à long terme supplémentaires visant à réduire la pression de pêche exercée sur les stocks surexploités et à les ramener à leur niveau de production maximale équilibrée,
- de renforcer la transparence au profit des consommateurs et d’améliorer encore la traçabilité de la production tout au long de la chaîne de commercialisation.

Ces initiatives auront pour objectif de régler certains problèmes urgents à court et à moyen terme tout au long de la réflexion sur la révision à plus long terme du cadre politique correspondant. Dans toute la mesure possible, les solutions seront conçues en conformité avec les orientations émergentes de la réforme de la politique commune de la pêche.

En combinaison avec les contributions des organisations des parties concernées, du monde de la recherche, des gouvernements des États membres, de la société civile et des pays tiers, le présent livre vert devrait constituer la base d’un débat public sur la future PCP. La Commission souhaite associer à la discussion un large éventail de décideurs politiques et de citoyens, depuis ceux qui sont directement actifs dans le secteur de la pêche ou d’autres domaines stratégiques jusqu’aux simples citoyens européens, qui sont aussi des consommateurs et des contribuables. Les représentants et les parties prenantes des pays en développement sont également encouragés à contribuer au débat en y apportant leur propre perspective.

Compte tenu des résultats du réexamen du budget, et sans préjuger de la discussion à venir sur le prochain cadre financier, la Commission effectuera une synthèse du débat pour le premier semestre de 2010 et produira des conclusions sur la direction à donner à la réforme de la PCP. Une analyse d’impact sera alors menée, puis, après des consultations complémentaires avec les parties intéressées, la Commission élaborera une proposition de nouveau règlement de base qui sera présentée au Conseil et au Parlement européen avec l’ensemble des autres propositions de bases juridiques dans le contexte du nouveau cadre financier qui entrera en vigueur en 2013.

7. DONNEZ VOTRE AVIS

L'objectif du présent livre vert est de déclencher et d'encourager un débat public, ainsi que d'obtenir des avis sur la future PCP. La Commission invite toutes les parties intéressées¹⁴ à formuler des commentaires sur les questions présentées dans le présent livre vert et les engage à les lui transmettre, assortis de tout commentaire utile, pour le 31 décembre 2009. Les commentaires sont à envoyer à l'adresse postale:

Commission européenne – Direction générale des affaires maritimes et de la pêche

«Réforme de la PCP»

B-1049 Bruxelles

Belgique

ou par courrier électronique à l'adresse suivante: mare-cfp-consultation@ec.europa.eu

Les contributions reçues seront publiées sur internet. Pour tout renseignement sur le traitement qui sera réservé aux données personnelles et aux contributions reçues, il est vivement conseillé de prendre connaissance de la déclaration spécifique de confidentialité jointe au dossier de consultation.

La documentation relative à la consultation, ainsi que des informations complémentaires, sont disponibles sur le site: <http://ec.europa.eu/fisheries/reform>

8. ACRONYMES

APP Accords de partenariat dans le secteur de la pêche.

CCPA Comité consultatif de la pêche et de l'aquaculture

CCR Conseil consultatif régional

CIEM Conseil international pour l'exploration de la mer

FEP Fonds européen pour la pêche

OCM Organisation commune de marché

OP Organisations de producteurs

ORGP Organisations régionales de gestion des pêches

¹⁴ Les organisations professionnelles sont invitées à s'inscrire au Registre des représentants d'intérêts de la Commission européenne (<http://ec.europa.eu/transparency/regrin>). Ce registre a été mis en place dans le cadre de l'Initiative européenne en matière de transparence afin de fournir à la Commission et au grand public des informations sur les objectifs, le financement et les structures des représentants d'intérêts.

PCP Politique commune de la pêche
PME Production maximale équilibrée
PMI Politique maritime intégrée
ZEE Zone économique exclusive
TAC Totaux admissibles des captures