

N° 575

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2011-2012

Enregistré à la Présidence du Sénat le 31 mai 2012

PROPOSITION DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE

en application de l'article 73 quinquies, visant à obtenir la prise en compte par l'Union européenne des réalités de la pêche des régions ultrapériphériques françaises,

PRÉSENTÉE

Par MM. Maurice ANTISTE, Charles REVET et Serge LARCHER,
Sénateurs

(Envoyée à la commission des affaires européennes.)

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Dans son rapport de juillet 2009, **la mission sénatoriale d'information sur la situation des départements d'outre-mer (DOM)** soulignait que *« la situation particulière de la pêche et de l'agriculture ultramarines n'[est] (...) pas suffisamment prise en compte par les textes européens »*¹. Elle relevait ainsi que, malgré les spécificités des DOM par rapport à l'Europe continentale, les mêmes règles s'y appliquent, à l'exemple de l'interdiction des subventions à la construction de navires. Elle appelait en conséquence le Gouvernement à *« défendre une meilleure prise en compte des spécificités de l'agriculture et de la pêche ultramarines dans la réglementation européenne »*².

En réponse au Livre vert relatif à la réforme de la politique commune de la pêche (PCP) présenté le 22 avril 2009 par la Commission européenne et qui ne faisait aucune mention de la situation des régions ultrapériphériques (RUP), **le Sénat a demandé, dans une résolution adoptée le 7 juillet 2010 par la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire, que « la politique commune de la pêche favorise le développement de la pêche en outre-mer, compte tenu du potentiel des espaces maritimes ultramarins »**³.

Au terme de la consultation sur le Livre vert, **la Commission européenne a présenté en 2011 une proposition de réforme de la PCP** concrétisée par la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la politique commune de la pêche publiée le 13 juillet 2011 et par la proposition de règlement du Parlement relatif au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP) publiée le 2 décembre 2011.

¹ *« Les DOM, défi pour la République, chance pour la France. 100 propositions pour fonder l'avenir », Rapport d'information n° 519 (2008-2009) fait au nom de la mission commune d'information sur la situation des départements d'outre-mer, M. Éric Doligé, p.162.*

² *Proposition n° 35 in : « Les DOM, défi pour la République, chance pour la France », Ibid., p. 164.*

³ *Résolution du Sénat n° 158 (2009-2010) du 16 juillet 2010 sur la politique commune de la pêche.*

Les principaux aspects de la réforme proposée par la Commission européenne, tous liés à l'objectif de préservation de la ressource (atteinte du rendement maximum durable pour toutes les espèces dès 2015, interdiction totale des rejets, mise en place d'un système de concessions de pêche transférables), ne trouvent pas - pour l'heure - à s'appliquer dans les RUP françaises⁴. Par surcroît, les mécanismes financiers de la PCP pénalisent le développement de la pêche ultramarine.

Les discussions relatives à la réforme de la PCP sont l'occasion pour la délégation sénatoriale à l'outre-mer, dans la droite ligne des conclusions de la mission d'information de 2009 dont elle est l'héritière, de se saisir de ces questions afin que le Sénat puisse contribuer à la prise en compte par l'Union européenne (UE) des réalités de la pêche des DOM.

Sous l'autorité de son Président et de ses deux rapporteurs, **la délégation à l'outre-mer** a souhaité entendre les acteurs nationaux mais aussi locaux afin d'appréhender au plus près les réalités de la pêche ultramarine. Elle a ainsi procédé à l'audition du cabinet du ministre de l'agriculture, de la pêche, de la ruralité et de l'aménagement du territoire⁵, de l'Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer (IFREMER), de Mme Joëlle PRÉVOT-MADÈRE, membre du Conseil économique, social et environnemental (CESE) et auteure d'un rapport sur la réforme de la PCP⁶, du Comité national des pêches maritimes et des élevages marins (CNPMM) et, enfin, des quatre présidents des comités régionaux des pêches des DOM. Les quatre directeurs de la Mer des DOM ont par ailleurs transmis des **contributions écrites**.

La présente proposition de résolution européenne est le fruit de ces travaux.

I. - La pêche : un secteur essentiel pour le développement des DOM dont les réalités ne sont pas prises en compte par l'UE.

⁴ *La pêche des DOM n'est ainsi pas concernée par les concessions de pêche transférables car elles s'appliquent aux seuls navires de plus de 12 mètres (10 % de la flotte des DOM) et uniquement aux espèces sous quotas communautaires (seule la crevette guyanaise est sous quota).*

⁵ *Cette audition a eu lieu le 28 mars 2012, soit avant la constitution du nouveau Gouvernement.*

⁶ *« La future politique commune des pêches », Avis du Conseil économique, social et environnemental, Mme Joëlle Prévot-Madère.*

• Un secteur économique majeur

La France dispose de la deuxième surface maritime mondiale (près de 11 millions de km²), juste après les États-Unis, **et ceci grâce aux outre-mer**. Comme le rappellent à juste titre les comités régionaux des pêches des DOM, « *les superficies des [zones économiques exclusives] associées aux départements et collectivités d'outre-mer confèrent à la France et à l'Europe l'essentiel de sa puissance maritime* »⁷.

Au plan national, la pêche ultramarine représente **une part très importante de la pêche française**. On comptait ainsi en 2009 près de 2 500 navires de pêche dans les quatre DOM, contre moins de 5 000 en France hexagonale. D'après les données communiquées par les comités régionaux des pêches, les DOM représentent près de 35 % de la flotte artisanale française et 20 % des effectifs de marins-pêcheurs au niveau national. La Martinique constitue quant à elle « *le premier département de France en matière de pêche artisanale* »⁸.

Localement, le secteur de la pêche joue **un rôle économique et social vital**, comme l'a d'ailleurs souligné le Parlement européen, relevant « *l'importance du secteur de la pêche au regard de la situation économique, de l'emploi et de la promotion de la cohésion économique et sociale des régions ultrapériphériques* »⁹.

En 2008, on comptait ainsi **2 880 marins pêcheurs** embarqués dans les DOM¹⁰, et, pour le seul département de la Martinique, le secteur représente, d'après les données communiquées par la direction de la Mer, environ 3 000 emplois directs et indirects. Il s'agit par ailleurs du troisième secteur économique en Guyane¹¹ et son poids en termes de chiffres d'affaires en Guadeloupe est proche de celui des filières de la canne à sucre ou de la banane¹².

⁷ *Position commune des Comités régionaux des pêches maritimes et des élevages marins domiens au sujet de la réforme de la PCP.*

⁸ *Contribution écrite du directeur de la Mer de Martinique.*

⁹ *Résolution du Parlement européen du 25 février 2010 sur le Livre vert sur la réforme de la politique commune de la pêche.*

¹⁰ « *Les filières pêche et aquaculture en France* », *Les cahiers de France AgriMer*, avril 2011, p. 14.

¹¹ *Cf. Comité régional des pêches de Guyane.*

¹² *Cf. Contribution écrite du directeur de la Mer de Guadeloupe.*

Au-delà de ce poids économique, le secteur constitue dans les DOM, en raison de ses spécificités, un « **enjeu majeur de cohésion économique et de stabilité sociale** »¹³ : très largement artisanale, la pêche ultramarine entretient un « *véritable lien social* »¹⁴, du fait de son caractère essentiellement vivrier.

● Un secteur économique d'avenir

Le secteur est certes soumis à des **contraintes importantes**. L'UE reconnaît d'ailleurs que « *le secteur halieutique des régions ultrapériphériques de la Communauté connaît des difficultés, parmi lesquelles, notamment, des surcoûts qui grèvent l'écoulement de certains produits de la pêche (...) et qui sont liés principalement aux frais de transport vers l'Europe continentale* »¹⁵. Mais, outre l'éloignement de l'Europe continentale, le développement du secteur est freiné par d'autres facteurs comme le coût du carburant, les difficultés de financement des entreprises du secteur, l'insuffisance des infrastructures portuaires, de l'organisation du mareyage et des structures de transformation et de commercialisation¹⁶, la vétusté des embarcations¹⁷ ou encore, aux Antilles, la pollution des côtes par la chlordécone¹⁸.

Il dispose cependant d'**atouts indéniables**, au premier rang desquels des **ressources halieutiques relativement abondantes et bien souvent sous-exploitées**, mais aussi la diversité des espèces, la présence d'instituts de recherche (tels que l'IFREMER) ou le dynamisme de la consommation locale, en particulier aux Antilles où la production locale ne répond que très partiellement aux besoins d'une population très friande de produits de la mer.

¹³ Contribution écrite du directeur de la Mer Sud Océan Indien.

¹⁴ Position commune des Comités régionaux des pêches maritimes et des élevages marins domiens au sujet de la réforme de la PCP.

¹⁵ Point 1. du Règlement (CE) n° 791/2007 du Conseil du 21 mai 2007 instaurant un régime de compensation des surcoûts qui grèvent l'écoulement de certains produits de la pêche provenant de régions ultrapériphériques, à savoir des Açores, de Madère, des îles Canaries, de la Guyane française et de La Réunion.

¹⁶ En Guadeloupe, seule une demi-douzaine des 23 ports de pêche du département sont correctement sécurisés. En Guyane, le port du Larivot, seul port de pêche, n'est pas adapté à la pêche artisanale.

¹⁷ Lors de son audition par la délégation à l'outre-mer, Mme Joëlle Prévot-Madère, membre du Conseil économique, social et environnemental, a indiqué que la moyenne d'âge des bateaux était comprise entre 20 et 26 ans.

¹⁸ 30 % des côtes martiniquaises sont aujourd'hui interdites de pêche.

L'ensemble des interlocuteurs de la délégation à l'outre-mer, et notamment les présidents des comités régionaux des pêches et les directeurs de la Mer des DOM estiment ainsi que la pêche dispose d'un potentiel de développement important outre-mer. Il en est de même pour le secteur de l'aquaculture, aujourd'hui trop peu développé, mais qui pourrait croître dans la plupart des DOM¹⁹, à condition de se structurer.

• L'UE aveugle aux réalités de la pêche ultramarine française

Les réalités de la pêche ultramarine ne sont aujourd'hui aucunement prises en compte par la PCP, ainsi que l'ont souligné l'ensemble des personnalités interrogées par la délégation à l'outre-mer, ce qui freine le développement de ce secteur.

Selon les termes mêmes du Parlement européen, « *l'objectif essentiel de la PCP (...) consiste à garantir un développement durable au secteur de la pêche, en le rendant viable sur le plan économique et social, et à assurer le bon état biologique des ressources marines* »²⁰. **Les restrictions introduites lors des dernières réformes de la PCP étaient justifiées quant à elles par la persistance des « problèmes graves de la surcapacité de la flotte et de la rareté de certaines ressources halieutiques »**²¹.

Or, ce dernier constat ne correspond en rien aux réalités ultramarines, la Commission européenne ayant elle-même souligné que « *les RUP possèdent (...) des ressources halieutiques riches et relativement préservées* »²². Cette relative abondance des ressources est illustrée par le fait que **seule une espèce est sous quotas dans les DOM**²³.

Les règles de gestion de la ressource, qui constituent le cœur de la PCP, sont ainsi « euro-centrées », c'est-à-dire pensées par et pour l'Europe continentale.

¹⁹ *Mayotte, nouveau département d'outre-mer mais qui ne constitue pas encore une RUP, dispose du plus important potentiel de développement, en raison des conditions très favorables offertes par son lagon.*

²⁰ *Résolution du Parlement européen du 25 février 2010 sur le Livre vert sur la réforme de la politique commune de la pêche.*

²¹ *Ibid.*

²² *« Les Régions ultrapériphériques : un atout pour l'Europe », Communication de la Commission européenne, octobre 2008, p. 8.*

²³ *Il s'agit de la crevette guyanaise. Le quota est d'ailleurs loin d'être atteint : 1 056 tonnes ont été pêchées en 2011, pour un quota de 4 108 tonnes.*

Comme le relevait la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire en 2010, « *la logique restrictive qui prévaut dans les eaux européennes a moins de justification outre-mer* »²⁴. On peut en conclure, comme les comités régionaux des pêches des DOM, que « *la PCP ignore largement les contextes particuliers des RUP et singulièrement des pêcheries tropicales des DOM français. L'alignement des RUP sur une politique fondée sur les diagnostics des pêches d'Europe continentale et de surcapacités empêche de saisir les opportunités de développement existant dans les DOM* »²⁵.

L'application aux DOM de **l'interdiction des aides à la construction de navires constitue l'illustration la plus préoccupante** des conséquences pour la pêche ultramarine de la non prise en compte de ses spécificités par la PCP. Alors que la flotte des DOM est artisanale et vétuste, cette interdiction, justifiée en Europe continentale par le constat dressé par la Commission européenne selon lequel « *il y a trop de navires pour trop peu de poissons* »²⁶, entrave le développement de la pêche ultramarine.

• Des entraves régionales au développement de la pêche aggravées par les politiques communautaires

Au-delà de la non prise en compte de ses réalités par la PCP, **la pêche des DOM est soumise à certaines difficultés liées à l'environnement régional** de ces derniers.

La pêche ultramarine souffre de **la pêche illégale pratiquée par des pêcheurs des pays voisins**. Il s'agit d'une **problématique essentielle et très sensible en Guyane** où les zones de pêche sont constamment investies par les pêcheurs brésiliens et surinamais, avec de graves conséquences en matière économique, écologique et de sécurité : les produits ainsi pêchés concurrencent les produits guyanais ; cette pêche illégale, décrite par les professionnels locaux comme un véritable **pillage**, pèse sur la ressource et s'accompagne régulièrement d'actes de piraterie.

²⁴ Rapport n° 650 (2009-2010) fait au nom de la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire, sur la proposition de résolution européenne présentée par M. Charles Gautier au nom de la commission des affaires européennes, sur la politique commune de la pêche, M. Charles Revet, p. 20.

²⁵ Position commune des Comités régionaux des pêches maritimes et des élevages marins domiens au sujet de la réforme de la PCP.

²⁶ Livre vert relatif à la réforme de la politique commune de la pêche, avril 2009, p. 5.

La politique commerciale de l'UE nuit également au développement du secteur : **certains accords de partenariat économique (APE) conclus par l'UE pèsent sur les pêcheurs ultramarins**, comme le soulignent unanimement les acteurs locaux. L'UE conclut ainsi, dans le cadre de ses politiques commerciale et de développement, des accords de libre-échange avec certains pays d'Afrique, de la Caraïbe et du Pacifique (ACP), alors que ces derniers ont des coûts de production très inférieurs et ne sont pas soumis aux normes européennes. Il apparaît d'ailleurs que, pour ce qui concerne La Réunion, *« ces contraintes nationales ou communautaires surenchérisent (...) de quatre à cinq fois les coûts de production et de commercialisation des entreprises réunionnaises par rapport à leurs concurrents des États tiers »*²⁷.

Ces APE constituent donc **une lourde menace pour la pêche des DOM**, tout comme constituent une menace pour l'agriculture de ces départements les accords commerciaux conclus par l'UE en 2010 avec, d'une part, la Colombie et le Pérou et, d'autre part, les pays d'Amérique centrale. Le Sénat s'était inquiété de cette menace en adoptant une résolution appelant à la compensation des effets de ces accords sur l'agriculture des DOM²⁸.

Au-delà, ces accords **menacent également la pêche des pays et territoires d'outre-mer (PTOM) français** : si les collectivités ultramarines du Pacifique n'appartiennent pas à l'UE et ne relèvent donc pas de la PCP, elles sont cependant incluses dans le marché communautaire en tant que partie intégrante du territoire national. La pêche y est donc soumise aux normes communautaires et subit la concurrence des pays voisins qui ont conclu des APE avec l'UE.

II. - La réforme de la PCP : occasion de prendre en compte les réalités de la pêche ultramarine et de rappeler l'indispensable cohérence des politiques communautaires.

- **Des spécificités qui justifient des dérogations**

Au vu des réalités de la pêche ultramarine, **il convient de faire figurer, dans les projets de textes présentés par la Commission européenne dans le cadre de la réforme de la PCP, des dispositions spécifiques aux RUP, en s'appuyant sur l'article 349 du traité sur le**

²⁷ Contribution écrite du directeur de la Mer Sud Océan Indien.

²⁸ Résolution européenne n° 105 (2010-2011) tendant à obtenir compensation des effets, sur l'agriculture des départements d'outre-mer, des accords commerciaux conclus par l'Union européenne.

fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

L'article 349 du TFUE, qui a succédé au paragraphe 2 de l'article 299 du traité instituant la Communauté européenne (TCE), **justifie que des mesures spécifiques soient prises en faveur des RUP afin de tenir compte de leurs handicaps**. Il dispose ainsi que *« compte tenu de la situation économique et sociale structurelle [des RUP] qui est aggravée par leur éloignement, l'insularité, leur faible superficie, le relief et le climat difficiles, leur dépendance économique vis-à-vis d'un petit nombre de produits, facteurs dont la permanence et la combinaison nuisent gravement à leur développement, le Conseil, sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen, arrête des mesures spécifiques visant, en particulier, à fixer les conditions de l'application des traités à ces régions, y compris les politiques communes (...). [Ces] mesures (...) portent **notamment** sur les politiques douanières et commerciales, la politique fiscale, les zones franches, les politiques **dans les domaines de l'agriculture et de la pêche**, les conditions d'approvisionnement en matières premières et en biens de consommation de première nécessité, les aides de l'État, et les conditions d'accès aux fonds structurels et aux programmes horizontaux de l'Union »*.

Cet article a ainsi permis la mise en place d'un **dispositif propre aux RUP en matière agricole, le Programme d'option spécifique à l'éloignement et à l'insularité (POSEI)**, qui comprend un régime spécifique d'approvisionnement et des mesures d'aide à la production locale.

En matière de pêche, des dispositifs ont déjà été mis en place, sur le fondement de l'article 349, en faveur de certaines RUP. Il en est ainsi du régime instauré au bénéfice des Açores, de Madère, des Canaries, de la Guyane et de La Réunion, visant à *« compenser les surcoûts que subissent les opérateurs (...) lors de l'écoulement de certains produits de la pêche provenant des régions ultrapériphériques »*²⁹. De même, l'article 6 de la proposition de règlement relatif à la politique commune de la pêche prévoit des restrictions spécifiques s'appliquant à la zone des 100 milles marins autour des Açores, de Madère et des îles Canaries, restrictions justifiées par la nécessité de protéger la situation biologique sensible des eaux bordant ces îles et de préserver leur économie locale.

Pour autant, **l'article 349 reste insuffisamment utilisé par la Commission européenne qui méconnaît quasi-systématiquement les**

²⁹ Article 1^{er} du règlement (CE) n° 791/2007 du 21 mai 2007 précité.

spécificités des RUP. Les RUP ont ainsi souligné « *la persistance de l'inadaptation de certaines mesures communautaires pour réduire le déficit d'accessibilité des RUP, dans la mesure où, soit elles ne prennent pas suffisamment en compte leurs réalités, soit elles se limitent à poursuivre un objectif global fixé au niveau communautaire* »³⁰. **Le Parlement européen a lui-même récemment considéré que « l'article 349 du traité FUE, qui prévoit l'adoption de mesures spécifiques visant à atténuer l'impact des caractéristiques de l'ultrapériphérie, devrait être plus utilisé et se voir conférer la portée juridique, institutionnelle et politique nécessaire pour assurer aux RUP une intégration juste et permettant leur développement économique et social au sein du marché intérieur et plus largement au sein de l'Union, aussi bien que leur pleine participation sur un pied d'égalité avec les autres régions à tous les programmes pertinents de l'Union »**³¹.

Il est donc indispensable que la réforme de la PCP tienne davantage compte des réalités des RUP en prévoyant des dispositifs spécifiques fondés sur l'article 349 du TFUE.

• **Les dispositifs spécifiques à inscrire dans les nouveaux règlements européens**

Plusieurs dispositions pourraient utilement être intégrées dans le projet de réforme de la PCP, et notamment dans la proposition de règlement relatif à la politique commune de la pêche et dans la proposition de règlement relatif au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP). Un chapitre spécifique pourrait ainsi être dédié aux RUP au sein de chacun de ces textes.

Dans la droite ligne du mémorandum conjoint des RUP qui appelait à « *maintenir et renforcer l'appui aux secteurs traditionnels (agriculture, pêche et aquaculture) en introduisant des mécanismes de compensation si ceux-ci n'existaient pas, ou en les complétant par des aides aux marchés locaux, quand cela s'avère nécessaire, en prenant comme modèle les programmes POSEI* »³², **des mécanismes financiers spécifiques doivent être mis en place au profit de la pêche des RUP.** Il est notamment indispensable de :

³⁰ « Les RUP à l'horizon 2020 », Mémorandum conjoint des régions ultrapériphériques, Las Palmas de Gran Canaria, 14 octobre 2009, p. 18.

³¹ Résolution du Parlement européen du 18 avril 2012 sur le rôle de la politique de cohésion dans les régions ultrapériphériques de l'Union européenne dans le contexte de la stratégie « Europe 2020 ».

³² « Les RUP à l'horizon 2020 », Ibid., p. 11.

- **rétablir la possibilité d'octroyer des aides à la construction de navires dans les RUP**, aides interdites depuis 2005. Les acteurs nationaux et locaux rencontrés par la délégation à l'outre-mer estiment qu'**il s'agit d'une question majeure pour le développement de la pêche ultramarine**. Le memorandum conjoint des RUP appelait dès 2009 à « *ouvrir sans délai le débat sur les aides au renouvellement de la flotte en tenant compte de la réalité de chacun des bassins maritimes des RUP* »³³. Le rétablissement de ces aides contribuerait à l'émergence d'une pêche plus durable car, comme le souligne le Conseil économique, social et environnemental, « *compte tenu de l'état des flottilles, majoritairement destinées à la pêche côtière et/ou artisanale, ralentir leur modernisation empêche la mise en service de bateaux plus écologiques, plus sécuritaires et moins destructeurs de lagons* »³⁴ ;

- **maintenir les aides aux investissements à bord des navires et les adapter aux réalités des RUP**. Les comités régionaux des pêches soulignent ainsi que les critères de l'aide au remplacement des moteurs sont inadaptés aux réalités ultramarines : l'éligibilité des seuls moteurs de plus de cinq ans ne correspond pas aux conditions d'utilisation des moteurs dans les eaux tropicales où l'obsolescence est plus rapide ;

- autoriser les subventions au fonctionnement et, en conséquence, **rétablir le financement public des dispositifs de concentration de poissons (DCP) ancrés collectifs**. Ces dispositifs, qui consistent à recréer artificiellement la chaîne alimentaire au fond de l'eau, sont essentiels pour le développement des pêches antillaise et réunionnaise. Ils sont au service d'une pêche sélective et durable, puisqu'ils permettent notamment de reporter l'effort de pêche sur la ressource pélagique et d'éviter ainsi une exploitation trop intensive des ressources côtières. Comme le soulignent les comités régionaux des pêches, les DCP ancrés collectifs « *constituent des outils d'aménagement pour les pêcheries côtières et participent à la préservation durable du milieu* »³⁵.

³³ *Ibid.*, p. 30.

³⁴ « *La future politique commune des pêches* », *Ibid.*, p. 36.

³⁵ *Position commune des Comités régionaux des pêches maritimes et des élevages marins domiens au sujet de la réforme de la PCP.*

Par ailleurs, **les dispositifs qui bénéficient aujourd'hui aux RUP doivent être maintenus**, comme le prévoit d'ailleurs la proposition de règlement relatif au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP) : son article 95 relatif au taux d'intensité d'aides majoré et ses articles 73 à 75 concernant le régime de compensation des surcoûts auquel cependant seules certaines RUP sont éligibles. Il convient cependant que ce régime soit étendu aux Antilles avec une augmentation corrélative de l'enveloppe financière³⁶.

Il est enfin **nécessaire que la voix de l'outre-mer puisse se faire entendre au niveau européen en matière de pêche**. Aucune instance de dialogue ne permet en effet aujourd'hui aux DOM de s'exprimer au sein de l'UE sur le sujet. Les DOM ne sont ainsi représentés au sein d'aucun comité consultatif régional (CCR)³⁷, à la différence des autres RUP qui sont prises en compte au sein du CCR « eaux occidentales ». Comme le demandent les professionnels et le Gouvernement français, **il est donc important qu'un CCR spécifique aux RUP soit mis en place**.

- **L'impératif d'une meilleure cohérence entre les différentes politiques communautaires**

L'UE a défini une **stratégie à destination des RUP**. En 2004, la Commission européenne a ainsi établi, dans sa communication intitulée « *un partenariat renforcé pour les régions ultrapériphériques* », une stratégie reposant sur trois axes : l'accessibilité, la compétitivité et l'insertion régionale. En 2008, la Commission a adopté une nouvelle approche, développée dans sa communication « *les régions ultrapériphériques : un atout pour l'Europe* ». Il s'agit de **valoriser les atouts de l'ultrapériphérie** : une situation géographique qui fait des RUP des avant postes de l'UE sur tous les océans, une biodiversité remarquable ou encore un rôle de portails scientifiques dans leur zone géographique.

Comme l'ont souligné la France, l'Espagne, le Portugal et les RUP en 2010, « *la stratégie européenne en faveur des RUP doit se traduire dans un équilibre entre la prise en compte des contraintes (...) et la valorisation des atouts (...), contribuant ainsi à l'atteinte de l'objectif de cohésion dans*

³⁶ Pour la période 2007-2013, le montant de ce régime était limité annuellement à 4,3 millions d'euros pour les Açores et Madère, 5,8 millions d'euros pour les Canaries et 4,9 millions d'euros pour la Guyane et La Réunion.

³⁷ Rassemblant les différentes parties prenantes (pêcheurs, industriels, organisations de protection de l'environnement, consommateurs) des États membres partageant une même zone de pêche, les CCR adressent des avis à la Commission européenne et aux États membres sur la gestion des pêcheries.

sa triple dimension économique, sociale et territoriale»³⁸. Le Conseil affaires générales a quant à lui appelé le 14 juin 2010 à ce que « *les atouts des régions ultrapériphériques soient développés, ce qui profitera à l'ensemble de l'Union européenne, et [à ce] que soient encouragées les initiatives mises en œuvre dans les régions ultrapériphériques qui offrent une valeur ajoutée manifeste pour l'Europe, notamment dans les domaines de la recherche et de l'innovation, des énergies renouvelables, de la biodiversité, de l'agriculture, de la pêche, de la santé, des technologies de l'information et des communications, de la culture, des affaires maritimes et de la coopération territoriale* ».

En dépit de cette stratégie affichée, **les politiques communautaires manquent souvent de cohérence.**

À certains égards, **la PCP elle-même porte une contradiction entre son volet interne et son volet externe** : alors que le volet interne proscrie toute aide publique à la construction de navires et encadre de façon drastique les aides à la structuration de la filière, le volet externe conduit l'UE à subventionner le développement du secteur de la pêche dans certains pays voisins. En mai 2012, l'UE a ainsi conclu avec Madagascar un accord de partenariat de pêche (APP) qui prévoit, outre le versement de 975 000 € par an au titre du droit d'accès des navires de l'UE aux zones de pêche malgaches, l'attribution de 550 000 € par an de subventions au développement. **Il est incompréhensible que l'UE encourage le développement de la pêche dans des pays potentiellement concurrents, tout en privant la pêche des RUP d'un soutien équivalent.** La nécessité de lever cette contradiction plaide pour les mécanismes financiers au profit des RUP évoqués précédemment. Poursuivre sur la voie d'un soutien exclusif aux pêches extracommunautaires serait suicidaire pour les RUP.

. **La politique commerciale est, par ailleurs, totalement déconnectée des autres politiques sectorielles.** La pression concurrentielle résultant pour la pêche des DOM des APE conclus par l'UE illustre l'incohérence entre la politique commerciale, d'une part, et la PCP ou la politique de cohésion, d'autre part. Comme l'avait souligné notre ancien collègue Daniel Marsin en 2011, « *il paraît (...) particulièrement incohérent que la politique commerciale ne prenne aucunement en compte les spécificités de ces territoires et les prescriptions de la Commission en la matière* »³⁹.

³⁸ « *Une vision rénovée de la stratégie européenne à l'égard de l'ultrapériphérie* », *Mémoire de l'Espagne, de la France, du Portugal et des régions ultrapériphériques, Las Palmas de Grand Canaria*, 7 mai 2010, p. 11.

³⁹ *Rapport n° 310 (2010-2011) fait au nom de la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire sur la proposition de résolution européenne présentée par MM.*

Le Sénat a d'ailleurs appelé en 2011 la Commission européenne à *« mieux articuler sa politique commerciale avec les autres politiques sectorielles de l'Union, et donc à prendre en compte dans les négociations commerciales les objectifs spécifiques fixés par l'Union pour les régions ultrapériphériques »*⁴⁰. Le Parlement européen a quant à lui rappelé, en matière de pêche, la *« nécessité d'assurer la cohérence de la politique commerciale commune avec les objectifs poursuivis dans le cadre de la PCP afin d'empêcher que de nouvelles concessions (...) au niveau de la protection extérieure, tarifaire et non tarifaire, de l'Union pour les produits de la pêche et de l'aquaculture ne vienne réduire à néant ou compromettre les efforts déployés pour garantir des débouchés suffisamment rémunérateurs à la production communautaire »*⁴¹. Il a, de manière plus générale, critiqué le *« désintérêt de prime abord affiché par la DG Commerce pour la prise en compte des spécificités ultrapériphériques lors de la négociation des accords de partenariat économique (APE), et [demandé] instamment à la Commission de continuer à rechercher des compromis respectueux des intérêts des RUP concernées dans le cadre des accords définitifs qui seront conclus avec les pays ACP »*⁴². **Il convient donc pour le Sénat de confirmer sa position exprimée en 2011.**

La prise en compte de la réalité des RUP par la politique commerciale, notamment dans le cadre de la négociation des APE, doit passer par une évaluation systématique et préventive de l'effet de ces accords sur ces régions, comme le Sénat l'avait également demandé en 2011.

La politique commerciale peut, enfin, participer à l'action que doit mener l'UE au plan international contre la pêche illégale ou « pêche illicite, non déclarée et non réglementée » (INN). La lutte contre la pêche INN doit ainsi être prise en compte dans le cadre de la négociation des APE, afin d'éviter que des produits pêchés illégalement viennent concurrencer directement les produits des RUP. Le Parlement européen partage cette préoccupation puisqu'il a invité l'UE à « assumer ses responsabilités d'importateur et de marché les plus importants du monde pour les produits de la pêche et à jouer un rôle moteur dans la recherche

Serge Larcher et Éric Doligé, *tendant à obtenir compensation des effets, sur l'agriculture des départements d'outre-mer, des accords commerciaux conclus par l'Union européenne.*

⁴⁰ Résolution européenne n° 105 (2010-2011), *Ibid.*

⁴¹ Résolution du Parlement européen du 25 février 2010 sur le Livre vert sur la réforme de la politique commune de la pêche.

⁴² Résolution du Parlement européen du 18 avril 2012 sur le rôle de la politique de cohésion dans les régions ultrapériphériques de l'Union européenne dans le contexte de la stratégie « Europe 2020 ».

d'une solution au problème mondial des pêches illégales, en utilisant toutes les possibilités dont elle dispose pour faire de la lutte contre la pêche INN une priorité de l'agenda international »⁴³.

Toutes ces raisons conduisent à déposer la proposition de résolution européenne qui suit :

⁴³ *Résolution du Parlement européen du 25 février 2010 sur le Livre vert sur la réforme de la politique commune de la pêche.*

PROPOSITION DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE

- ① Le Sénat,
- ② Vu l'article 88-4 de la Constitution,
- ③ Vus les articles 3, 38, 43 et 349 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne,
- ④ Vu le règlement (CE) n° 791/2007 du Conseil, du 21 mai 2007, instaurant un régime de compensation des surcoûts qui grèvent l'écoulement de certains produits de la pêche provenant de régions ultrapériphériques, à savoir des Açores, de Madère, des îles Canaries, de la Guyane française et de La Réunion,
- ⑤ Vu la communication « Les Régions ultrapériphériques : un atout pour l'Europe » présentée par la Commission européenne le 17 octobre 2008,
- ⑥ Vu le Livre vert sur la réforme de la politique commune de la pêche présenté par la Commission européenne le 22 avril 2009,
- ⑦ Vu le rapport du Sénat n° 519 (2008-2009) fait au nom de la mission commune d'information sur la situation des départements d'outre-mer,
- ⑧ Vu le mémorandum conjoint des régions ultrapériphériques, « les RUP à l'horizon 2010 », signé le 14 octobre 2009 à Las Palmas de Gran Canaria,
- ⑨ Vu la résolution du Parlement européen du 25 février 2010 sur le Livre vert sur la réforme de la politique commune de la pêche,
- ⑩ Vu le mémorandum de l'Espagne, de la France, du Portugal et des régions ultrapériphériques signé le 7 mai 2010 à Las Palmas de Gran Canaria,
- ⑪ Vu les conclusions du Conseil Affaires générales du 14 juin 2010,
- ⑫ Vu la résolution n° 158 du Sénat (2009-2010) du 16 juillet 2010 sur la politique commune de la pêche,
- ⑬ Vu la résolution n° 105 du Sénat (2010-1011) du 3 mai 2011 tendant à obtenir compensation des effets, sur l'agriculture des départements d'outre-mer, des accords commerciaux conclus par l'Union européenne,
- ⑭ Vu la résolution du Parlement européen du 18 avril 2012 sur le rôle de la politique de cohésion dans les régions ultrapériphériques de l'Union européenne dans le contexte de la stratégie « Europe 2020 »,
- ⑮ Vu la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la politique commune de la pêche (E 6449),
- ⑯ Vu la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche [abrogeant

le règlement (CE) n° 1198/2006 du Conseil, le règlement (CE) n° 861/2006 du Conseil et le règlement (CE) du Conseil sur la politique maritime intégrée] (E 6897),

- ⑰ Considérant que, grâce aux outre-mer, la France constitue la deuxième puissance maritime mondiale,
- ⑱ Considérant que la pêche joue un rôle économique et social vital dans les régions ultrapériphériques (RUP) françaises,
- ⑲ Considérant que, malgré les contraintes liées notamment à l'éloignement, le secteur de la pêche y dispose d'atouts et d'un potentiel de développement important,
- ⑳ Considérant que les principes et les règles de la politique commune de la pêche (PCP) sont aujourd'hui inadaptés aux réalités des RUP françaises, voire en contradiction avec celles-ci, ces collectivités se caractérisant notamment par la sous-exploitation des ressources halieutiques et par une flotte constituée majoritairement d'embarcations anciennes et de petite dimension,
- ㉑ Considérant que l'UE contribue au développement de la pêche de certains pays de l'environnement régional des RUP françaises par des subventions accordées en application d'accords de partenariat de pêche (APP),
- ㉒ Considérant que les RUP françaises ne sont pas représentées au sein des instances de discussion sur la mise en œuvre de la PCP rassemblant l'ensemble des acteurs de la pêche,
- ㉓ Considérant que l'aquaculture dispose d'un fort potentiel de développement dans la plupart des RUP françaises, ce qui constitue un atout majeur pour répondre au défi alimentaire de demain,
- ㉔ Considérant que la pêche illégale en provenance de pays tiers nuit gravement au développement du secteur de la pêche, en particulier en Guyane,
- ㉕ Considérant que les accords de partenariat économique (APE) conclus par l'Union européenne (UE) avec certains pays d'Afrique, Caraïbes et Pacifique (ACP) ou l'accord commercial en négociation avec le Canada constituent une menace pour la pêche des collectivités ultramarines françaises, qu'il s'agisse des RUP ou des pays et territoires d'outre-mer (PTOM),
- ㉖ Juge que l'application indifférenciée des règles de la PCP aux RUP françaises y entrave le développement du secteur de la pêche,
- ㉗ Estime que la réforme de la PCP, dont les principaux volets envisagés par la Commission européenne ne trouvent pas à s'appliquer aujourd'hui

aux RUP françaises, constitue néanmoins une opportunité à saisir pour prendre en compte les réalités de ces collectivités, et dès lors :

- ⑳ - S'agissant de la PCP proprement dite
- ㉑ Considère, à l'instar du Parlement européen, que l'article 349 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, qui permet l'édiction de règles spécifiques aux RUP afin de tenir compte de leurs handicaps, est insuffisamment utilisé et demande, en conséquence, à la Commission européenne de prévoir dans les règlements relatifs à la politique commune de la pêche et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche des dispositions spécifiques aux RUP,
- ㉒ Estime impératif de mettre en place des règles spécifiques aux flottes ultramarines, comme une dérogation à l'interdiction des aides à la construction, l'adaptation des aides aux investissements à bord des navires ou l'autorisation des subventions au fonctionnement afin de financer, par exemple, les dispositifs de concentration de poissons (DCP) ancrés collectifs, procédés sélectifs au service d'une pêche durable,
- ㉓ Estime indispensable que les mécanismes financiers dont bénéficient aujourd'hui les RUP, qu'il s'agisse du taux d'intensité d'aides majoré ou du régime de compensation des surcoûts qui grèvent l'écoulement des produits de la pêche provenant de régions ultrapériphériques, soient maintenus et que le bénéfice de ce dernier soit étendu à la Guadeloupe et à la Martinique, avec une augmentation de l'enveloppe financière,
- ㉔ Demande la création d'un comité consultatif régional spécifique aux RUP,
- ㉕ Se réjouit que la réforme de la PCP comporte un volet consacré spécifiquement au développement de l'aquaculture,
- ㉖ - S'agissant de la politique commerciale de l'UE
- ㉗ Invite la Commission européenne à mieux articuler sa politique commerciale avec les autres politiques sectorielles de l'Union, notamment la PCP, et donc à prendre en compte dans les négociations des APE les objectifs spécifiques fixés par l'Union pour les RUP et à évaluer systématiquement et préventivement les effets sur ces régions et sur les PTOM des accords commerciaux qu'elle négocie,
- ㉘ Appelle l'UE à faire de la lutte contre la pêche illicite, non déclarée et non réglementée une priorité de son action au niveau international, en particulier dans le cadre de la négociation des APE.