

N ° 278

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2001-2002

Rattaché pour ordre au procès-verbal de la séance du 21 février 2002
Enregistré à la Présidence du Sénat le 27 mars 2002

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur le projet de loi, ADOPTE PAR L'ASSEMBLEE NATIONALE, autorisant la ratification des amendements à l'accord portant **création de la Commission générale des pêches pour la Méditerranée,***

Par M. André BOYER,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Xavier de Villepin, *président* ; MM. Michel Caldaguès, Guy Penne, André Dulait, Michel Pelchat, Mme Danielle Bidard-Reydet, M. André Boyer, *vice-présidents* ; MM. Simon Loueckhote, Daniel Goulet, André Rouvière, Jean-Pierre Masseret, *secrétaires* ; MM. Jean-Yves Autexier, Jean-Michel Baylet, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Daniel Bernardet, Pierre Biarnès, Jacques Blanc, Didier Borotra, Didier Boulaud, Jean-Guy Branger, Mme Paulette Brisepierre, M. Robert Calmejane, Mme Monique Cerisier-ben Guiga, MM. Robert Del Picchia, Jean-Paul Delevoye, Hubert Durand-Chastel, Mme Josette Durrieu, MM. Claude Estier, Hubert Falco, Jean Faure, Philippe François, Philippe de Gaulle, Mme Jacqueline Gourault, MM. Emmanuel Hamel, Christian de La Malène, René-Georges Laurin, Louis Le Pensec, Mme Hélène Luc, MM. Philippe Madrelle, Pierre Mauroy, Louis Mermaz, Mme Lucette Michaux-Chevry, MM. Louis Moinard, Xavier Pintat, Jean-Pierre Placade, Bernard Plasait, Jean-Marie Poirier, Jean Puech, Yves Rispat, Henri Torre, André Vallet, Serge Vinçon.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (11^{ème} législ.) : 3071, 3441 et T.A. 740

Sénat : 134 (2001-2002)

Traités et conventions.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	4
I. LES ENJEUX ECONOMIQUES DE LA PECHE EN MEDITERRANEE RENDENT NECESSAIRE UNE STRUCTURE DE COOPERATION ET DE GESTION	5
A. LES ENJEUX ECONOMIQUES DE LA PECHE EN MEDITERRANEE	5
B. LE ROLE DE LA COMMISSION GENERALE DES PECHEES EN MEDITERRANEE	5
II. LES AMENDEMENTS FINANCIERS VISANT A DOTER LA CGPM D'UN BUDGET AUTONOME	7
A. LA VOLONTE DE LA FRANCE DE RESTER MEMBRE A PART ENTIERE DE LA CGPM.....	7
B. LES DISPOSITIONS FINANCIERES.....	7
CONCLUSION	9
PROJET DE LOI	10
ANNEXE - ETUDE D'IMPACT	11

Mesdames, Messieurs,

Est soumis au Sénat, après approbation de l'Assemblée nationale, le présent projet de loi visant à ratifier les amendements à l'accord portant création de la Commission générale des pêches pour la Méditerranée (CGPM) du 16 octobre 1997.

Seule une partie des amendements font l'objet de l'approbation de la représentation nationale : ceux relatifs à la mise en place d'un budget autonome de la CGPM.

Votre rapporteur rappellera l'importance des activités de pêche en Méditerranée, le rôle de l'organisation de gestion des pêches et son évolution, avant de présenter les dispositions soumises à ratification.

I. LES ENJEUX ECONOMIQUES DE LA PECHE EN MEDITERRANEE RENDENT NECESSAIRE UNE STRUCTURE DE COOPERATION ET DE GESTION

A. LES ENJEUX ECONOMIQUES DE LA PECHE EN MEDITERRANEE

Selon l'Organisation mondiale pour l'alimentation et l'agriculture (OAA/FAO), le volume des prises en Méditerranée représente une faible partie des prises mondiales : 900 000 tonnes sur 92 millions de tonnes par an. Cependant, le prix moyen des prises réalisées est cinq à dix fois plus élevé que dans d'autres régions du monde, les poissons étant presque exclusivement destinés à la consommation en frais.

Au niveau européen, la pêche en Méditerranée représente 20 % des prises en volume mais 35 % en valeur et des centaines de milliers d'emplois directs et indirects.

En France, la pêche sur la façade méditerranéenne (700 km de côtes) représente une faible part de l'ensemble des prises. Ainsi, la région du Golfe du Lion représente 90 % des produits pêchés en Méditerranée, soit 7 % de la production nationale en frais, 42 000 tonnes et 76,2 millions d'euros. Les principales espèces pêchées sont la sardine, le thon rouge et le merlu. La pêche française en Méditerranée reste, pour l'essentiel, artisanale.

B. LE ROLE DE LA COMMISSION GENERALE DES PECHEES EN MEDITERRANEE

La Commission générale des pêches en Méditerranée a été créée en 1949 sous l'égide de l'Organisation mondiale pour l'alimentation et l'agriculture et a commencé à fonctionner en 1952. Il s'agit d'un organisme consultatif à vocation essentiellement scientifique ayant pour objectif de regrouper les riverains et pêcheurs de la Méditerranée et de la mer Noire. La meilleure connaissance des ressources halieutiques doit aboutir à un développement raisonné de la pêche. Jusqu'à aujourd'hui, son financement a été assuré par la FAO.

Durant les années 1990, les Etats riverains et pêcheurs ont progressivement pris conscience des dangers du développement non maîtrisé de la pêche de certaines espèces comme le thon rouge, l'espadon, l'anchois, le merlu ou le mullet. En effet, pêchées de manière anarchique, ces espèces risquent à terme de disparaître. Pour lutter contre ces phénomènes, le renforcement des pouvoirs de la CGPM est apparu comme l'une des solutions à privilégier dans le cadre d'une gestion concertée des ressources.

Dès lors, une réforme de la CGPM a été lancée afin de la transformer en une véritable organisation de gestion de la pêche en Méditerranée comme il en existe d'autres pour certaines zones géographiques et certaines espèces. Il s'agissait notamment de lui donner un véritable pouvoir de décision.

En octobre 1997, un nouveau règlement intérieur a été adopté et confirmé en novembre 1997 par la FAO et son directeur général. D'autres amendements ont permis l'adhésion, en tant que membre à part entière, d'une organisation économique régionale, en l'occurrence l'Union européenne. Le nom de la CGPM a été modifié, de « Conseil », elle est devenue « Commission ». Enfin, c'était l'objectif principal de la réforme, ses pouvoirs en matière de conservation et de gestion des stocks ont été renforcés.

En pratique, pour les pêcheurs français, la CGPM intervient à propos des règles de pêche à certaines espèces transfrontalières (sardine, anchois, merlu) mais n'intervient pas en matière de pêche aux thonidés. En effet, ceux-ci relèvent de la CICTA (Commission internationale pour la Conservation des thonidés de l'Atlantique) qui est compétente également pour la Méditerranée et la Mer Noire. Celles-ci fixent notamment des quotas de pêche.

II. LES AMENDEMENTS FINANCIERS VISANT A DOTER LA CGPM D'UN BUDGET AUTONOME

Le texte dont est saisi le Sénat porte sur les aspects financiers de la transformation de la CGPM en organisation autonome. En effet, notre pays qui a souhaité rester membre à part entière, devra accroître sa contribution à cette organisation en fonction de clefs de répartition définies par ces amendements.

A. LA VOLONTE DE LA FRANCE DE RESTER MEMBRE A PART ENTIERE DE LA CGPM

Normalement, la France ne devrait pas siéger en tant que telle à la CGPM, la pêche (gestion, conservation) étant l'une des compétences exclusives de l'Union européenne vis-à-vis des tiers à l'Union. La Commission se substitue donc aux Etats membres de la Communauté et vote, sur les sujets de sa compétence, au nom de l'ensemble des pays membres.

Cependant, les Etats de l'Union européenne qui étaient concernés (France, Espagne, Italie, Grèce) ont négocié une solution ad hoc leur permettant de rester membre, pour intervenir sur des sujets relevant de leur compétence propre ou de compétences partagées avec la Commission (cf. décision du Conseil du 16 juin 1998). Ainsi, les Etats restent compétents pour les affaires budgétaires, juridiques et procédurales. En matière d'aquaculture et de statistiques, les compétences sont partagées, mais le droit de vote est exercé par la Commission. En matière de recherche et d'aide au développement, compétences également partagées, le droit de vote revient aux Etats membres.

B. LES DISPOSITIONS FINANCIERES

Les dispositions financières, visent à doter la CGPM de ressources autonomes. Elles ne seront adoptées que lorsque deux tiers des Etats membres la composant les auront adoptées, soit 15 Etats sur 23.

Les Etats membres avaient besoin de précisions sur le mode de calcul des contributions avant de procéder aux ratifications, c'est pourquoi, au cours d'une réunion à Malte en septembre 2000, ils se sont entendus pour fixer une règle de calcul et un montant évaluatif du budget. La Turquie et l'Egypte s'y sont cependant, dans un premier temps, opposées. Trois clefs de répartition ont été adoptées : la qualité de membre, la richesse nationale et l'importance des captures en fonction de leur valeur. Selon le premier critère seront financés 10 % du budget, selon le second, 35 %, et enfin 55 % selon le volume des prises.

A titre individuel, la France contribuera selon les deux premiers critères, soit un peu moins de 45 000 euros par an, pour un budget global de 750 000 euros. C'est l'Union européenne qui assurera la contribution en fonction du volume et de la valeur des prises. L'UE et les Etats européens membres seront ainsi conduits à financer 55,3 % du budget de la CGPM, la Turquie 11,3 % et le Japon 10,2 %.

Aujourd'hui, Malte, Monaco, la Turquie, l'Union européenne, Chypre et l'Italie ont ratifié les amendements budgétaires.

CONCLUSION

L'importance de la pêche française en Méditerranée, la nécessité de promouvoir le développement durable à travers la gestion commune des ressources halieutiques et la volonté de la France d'en rester membre à part entière incitent à l'approbation de ces amendements financiers.

Votre rapporteur regrettera cependant que le Parlement n'ait été saisi que de manière tout à fait incidente de cette question à travers le problème d'une contribution financière minimale de moins de 45 000 euros, alors que le problème de fond a d'ores et déjà été tranché au niveau de l'exécutif, soit la transformation d'un organisme consultatif en organisation internationale dotée de pouvoirs importants de décision en matière de gestion de la pêche.

PROJET DE LOI

(Texte proposé par le Gouvernement)

Article unique

Est autorisée la ratification des amendements à l'accord portant création de la Commission générale des pêches pour la Méditerranée, adoptés à Rome le 6 novembre 1997, et dont le texte est annexé à la présente loi.¹

¹ Voir le texte annexé au document Sénat n° 134 (2001-2002).

ANNEXE - ETUDE D'IMPACT¹

- Etat du droit et situation de fait existant et leurs insuffisances

L'accord initial portant création du Conseil Général des Pêches pour la Méditerranée est entré en vigueur le 20 février 1952. L'évolution du droit de la mer, en particulier l'adoption en 1995 de l'accord sur les stocks chevauchants, a conduit à une modification du rôle traditionnel des organisations régionales de pêche, qui se limitaient souvent à l'évaluation et au suivi des stocks. Désormais, elles contrôlent l'application des mesures de conservation et de gestion pour la pêche des stocks chevauchants (situés à la fois en haute mer et dans une ou plusieurs zones économiques exclusives), des espèces hautement migratoires (dont les déplacements s'effectuent en haute mer et dans les zones économiques exclusives) et des stocks de haute mer. En outre, ces organisations contrôlent progressivement l'application des mesures de gestion (suivi satellitaire des navires, développement des schémas de contrôle réciproque entre les Parties contractantes).

La situation de la Méditerranée, mer semi-fermée, biologiquement pauvre en comparaison des grands secteurs océaniques avec lesquels ses échanges de masses d'eau sont très limités, a également incité à une modification du statut du Conseil. En effet, plusieurs facteurs limitent le développement des populations animales, parmi lesquelles il faut relever l'étroitesse du plateau continental, la pauvreté en sels nutritifs et la faible productivité primaire. Au plan biologique, la faune ichtyologique est caractérisée, d'une part, par une très grande variété d'espèces généralement de petite taille et à longévité courte et, d'autre part, par l'absence de grands stocks monospécifiques rencontrés dans les océans (à l'exception du thon rouge).

Ces caractéristiques géographiques de la Méditerranée conditionnent en grande partie le régime juridique de gestion de ces ressources qui s'est mis en place jusqu'à présent. En l'absence de zone économique exclusive sur tout le pourtour de la Méditerranée, les Etats riverains n'exercent leur souveraineté qu'à l'intérieur des eaux territoriales (douze milles au large des lignes de base), voire pour certains d'entre eux à l'intérieur d'une zone plus réduite. La zone de haute mer est donc très proche du rivage et la gestion des pêcheries en Méditerranée est en grande partie soumise aux principes internationaux qui régissent la pêche en haute mer. Cette situation particulière a donc longtemps favorisé un régime d'accès libre aux pêcheries, basé sur la liberté de pêcher en haute mer.

¹ Texte transmis par le Gouvernement pour l'information des parlementaires.

En raison de l'étroitesse du plateau continental, les eaux territoriales renferment la plupart des zones intéressantes en terme de pêche, qu'il s'agisse de la pêche des espèces pélagiques (anchois) ou des espèces démersales. Les eaux profondes de la plaine abyssale qui s'étend dans la majeure partie de la Méditerranée présentent peu d'opportunités en termes de pêche. Dans cette zone, les espèces intéressantes sont avant tout les espèces hautement migratoires et pélagiques, c'est-à-dire les thonidés (thon rouge principalement) et les espèces associées (espadon). Ces espèces migratoires et les stocks chevauchants, compte tenu de leur nature, relèvent donc de mesures de gestion qui doivent, pour pouvoir être efficaces, être arrêtées d'un commun accord par les différents États concernés. Ceci nécessite le recours à des organisations internationales de pêche, dont l'aire de compétence géographique couvre entièrement l'aire d'extension du stock concerné. Pour cette raison, et étant donné leur caractère migratoire à la fois en Atlantique et en Méditerranée, les thonidés sont essentiellement gérés au sein de la Commission internationale pour la conservation des thonidés de l'Atlantique.

Le milieu des années 90 a été marqué par la prise de conscience du développement des activités de pêche de navires apatrides et du danger de surexploitation de certains stocks. Parmi ceux-ci, il convient de relever les espèces hautement migratoires (thon rouge, espèce recherchée sur le marché japonais et espadon) et certains stocks chevauchants d'espèces pélagiques (anchois) et démersales (merlu, mullet, sparidés).

L'activité du CGPM, organe consultatif à vocation essentiellement scientifique et de coopération technique, a alors été mise en question. Le CGPM édictait uniquement des mesures techniques sur certains engins de pêche, sans disposer de moyens de contrôle ou de vérification. La réforme du CGPM a eu pour objet de mettre en place une véritable organisation régionale de pêche en Méditerranée, dotée du réel pouvoir de décision.

La négociation entre les Etats membres du CGPM a abouti aux amendements qui créent « la » CGPM et à un nouveau règlement intérieur, adoptés par ses membres le 16 octobre 1997, puis approuvés par le Conseil de l'OAA lors de sa cent treizième session, du 4 au 6 novembre 1997.

Bénéfices escomptés en matière

** d'emploi*

La pêche méditerranéenne représente près de 20 % des débarquements et 35 % de la valeur de la production communautaire. La pêche et les activités qui lui sont liées ont un poids social considérable et représentent plusieurs centaines de milliers d'emplois.

Il n'existe pas, à proprement parler, de pêche industrielle française en Méditerranée. L'activité halieutique relève de la pêche artisanale ou côtière. On dénombre :

- 240 chalutiers français en Méditerranée, dont 190 dans le Golfe du Lion, qui pêchent la sardine (50 % des captures) et des poissons démersaux variés ;

- Une trentaine de thoniers sardiniers (titulaires d'une licence de pêche aux poissons pélagiques) utilisant une senne tournante pour la pêche du thon rouge ;

- Les « petits métiers » qui regroupent 3.000 embarcations. Elles peuvent présenter des dimensions importantes (anciens chalutiers) ou non (quelques mètres) et pratiquent une pêche littorale et lagunaire. Les espèces ciblées sont généralement des espèces à haute valeur commerciale (poissons plats, sparidés, rascasses, loups, merlus, anguilles, mollusques et crustacés).

L'activité réglementaire de la CGPM ne devrait concerner directement qu'une partie des activités des navires de pêche, celle relative aux stocks dits transfrontaliers (sardine et anchois, éventuellement merlu) et aux chalutiers.

Les objectifs poursuivis par les amendements apportés à la convention créant le CGPM sont des objectifs d'intérêt général et visent à permettre une exploitation durable des ressources.

Le renforcement du rôle de la CGPM devrait permettre d'améliorer la gestion des stocks en Méditerranée et de résoudre les problèmes posés par la concurrence des flottes de différents Etats pour la ressource et pour les zones de pêche ; Il devrait permettre aussi de favoriser la lutte contre la pêche illégale et la coopération en matière de contrôle afin d'améliorer le suivi et la gestion des pêches en haute mer.

L'ensemble de ces actions devrait bénéficier aux activités de pêche des ressortissants des Parties contractantes. L'impact social de ces amendements devrait donc être bénéfique pour la France.

** d'intérêt général*

L'ensemble des habitants du pourtour méditerranéen bénéficiera indirectement d'une coopération régionale devenue efficace permettant la sauvegarde de la richesse biologique du milieu marin.

La mise en œuvre effective d'un système de conservation et de gestion harmonisé à l'échelle méditerranéenne contribuera au développement d'activités touristiques non polluantes, orientées vers la découverte de la faune

et de la flore marines, et favorisera le maintien du cadre de vie traditionnel dans les villages de pêcheurs.

** financière*

La répartition entre les deux membres du budget annuel autonome de la CGPM sera établie en tenant compte principalement de deux paramètres, les captures et la richesse (estimée par le PNB). Ainsi la contribution des Parties comprendra les éléments suivants :

- un élément forfaitaire, lié à la « qualité de membre », couvrant 10 % du montant du budget ;
- un élément « richesse » couvrant 35 % du montant du budget et calculée pour chaque membre en fonction de sa « richesse » (PNB) ;
- un élément « captures » couvrant 55 % du montant du budget et calculée pour chaque membre en fonction de ses captures.

Ce système a pour intérêt de conduire à un partage de la majeure partie du fardeau financier entre le Japon et les quatre Etats membres de l'Union européenne. Les contributions des petits pays riverains seront allégées.

** de simplification des formalités administratives*

Le remplacement du Conseil par une Commission n'introduit pas d'alourdissement de la structure administrative.

** de complexité de l'ordonnancement juridique*

La Commission aura des tâches élargies par rapport au Conseil mais l'ordonnancement juridique n'est pas modifié.