

N° 650

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2009-2010

Enregistré à la Présidence du Sénat le 7 juillet 2010

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire (1) sur la proposition de résolution européenne présentée par M. Charles GAUTIER au nom de la commission des affaires européennes (2), en application de l'article 73 quater du Règlement, sur la **politique commune de la pêche**,*

Par M. Charles REVET,

Sénateur

(1) *Cette commission est composée de* : M. Jean-Paul Emorine, *président* ; MM. Gérard César, Gérard Cornu, Pierre Hérisson, Daniel Raoul, Mme Odette Herviaux, MM. Marcel Deneux, Daniel Marsin, Gérard Le Cam, *vice-présidents* ; M. Dominique Braye, Mme Élisabeth Lamure, MM. Bruno Sido, Thierry Repentin, Paul Raoult, Daniel Soulage, Bruno Retailleau, *secrétaires* ; MM. Pierre André, Serge Andreoni, Gérard Bailly, Michel Bécot, Joël Billard, Claude Biwer, Jean Bizet, Yannick Botrel, Martial Bourquin, Jean Boyer, Jean-Pierre Caffet, Yves Chastan, Alain Chatillon, Roland Courteau, Jean-Claude Danglot, Philippe Darniche, Marc Daunis, Denis Detcheverry, Mme Évelyne Didier, MM. Philippe Dominati, Michel Doublet, Daniel Dubois, Alain Fauconnier, Alain Fouché, Serge Godard, Francis Grignon, Didier Guillaume, Michel Houel, Alain Houpert, Mme Christiane Hummel, M. Benoît Huré, Mme Bariza Khiari, MM. Daniel Laurent, Jean-François Le Grand, Philippe Leroy, Claude Lise, Roger Madec, Michel Magras, Hervé Maurey, Jean-François Mayet, Jean-Claude Merceron, Jean-Jacques Mirassou, Jacques Muller, Robert Navarro, Louis Nègre, Mmes Renée Nicoux, Jacqueline Panis, MM. Jean-Marc Pastor, Georges Patient, François Patriat, Jackie Pierre, Rémy Pointereau, Ladislav Poniatowski, Marcel Rainaud, Charles Revet, Roland Ries, Mmes Mireille Schurch, Esther Sittler, Odette Terrade, MM. Michel Teston, Robert Tropeano, Raymond Vall.

(2) *Cette commission est composée de* : M. Jean Bizet *président* ; MM. Denis Badré, Pierre Bernard-Reymond, Michel Billout, Jacques Blanc, Jean François-Poncet, Aymeri de Montesquiou, Roland Ries, Simon Sutour, *vice-présidents* ; Mmes Bernadette Bourzai, Marie-Thérèse Hermange, *secrétaires* ; MM. Robert Badinter, Jean-Michel Baylet, Didier Boulaud, Mme Alima Boumediene-Thiery, MM. Gérard César, Christian Cointat, Philippe Darniche, Mme Annie David, MM. Robert del Picchia, Pierre Fauchon, Bernard Frimat, Yann Gaillard, Charles Gautier, Jean-François Humbert, Mme Fabienne Keller, MM. Serge Lagache, Jean-René Lecerf, François Marc, Mmes Colette Mélot, Monique Papon, MM. Hugues Portelli, Yves Pozzo di Borgo, Josselin de Rohan, Mme Catherine Tasca et M. Richard Yung.

Voir le(s) numéro(s) :

Sénat : 591 (2009-2010)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
I. RÉFORMER LA PCP POUR LA RENDRE PLUS EFFICACE	7
A. UN ENJEU CENTRAL : RÉPARTIR LES DROITS D'ACCÈS À LA RESSOURCE	7
1. <i>Des ressources halieutiques sous tension dans un espace européen de pêche largement partagé</i>	7
a) Panorama de la pêche européenne	7
b) La nécessité d'une politique commune	8
2. <i>Les outils de la PCP</i>	9
a) Les totaux admissibles de captures (TAC) et quotas	9
b) L'accompagnement économique et réglementaire de la filière pêche	10
(1) Le fonds européen pour la pêche (FEP)	10
(2) L'organisation commune de marché (OCM)	11
B. LES INSUFFISANCES DE L'ACTUELLE PCP	12
1. <i>La pêche européenne face à des difficultés structurelles</i>	12
a) Un bilan négatif de l'actuelle PCP	12
b) Les cinq problèmes structurels de la PCP	13
2. <i>Les pistes du Livre vert pour réformer la PCP</i>	14
C. LA RECHERCHE D'UN CONSENSUS EUROPÉEN POUR UNE PÊCHE DURABLE	15
1. <i>Les dix propositions de la France</i>	15
2. <i>La gouvernance, la réforme des quotas et la pêche artisanale au cœur des discussions</i>	16
a) La gouvernance	17
b) L'encadrement des droits à produire : la question des quotas	17
c) La traitement spécifique de la pêche côtière et artisanale	18
II. UNE PROPOSITION DE RÉOLUTION QUI RÉPOND AUX PRÉOCCUPATIONS DE LA FILIÈRE PÊCHE FRANÇAISE	18
A. LA PROPOSITION DE RÉOLUTION DE LA COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES	18
B. LA POSITION DE LA COMMISSION DE L'ÉCONOMIE	19
ANNEXE 1 PROPOSITION DE RÉOLUTION EUROPÉENNE	23
ANNEXE 2 AMENDEMENTS EXAMINÉS PAR LA COMMISSION	25
TRAVAUX DE LA COMMISSION	35
TABLEAU COMPARATIF	41

Mesdames, Messieurs,

Activité traditionnelle, la pêche n'en a pas moins connu un bouleversement de ses conditions d'exercice depuis quelques décennies, avec une internationalisation des marchés et une pression de plus en plus forte sur les ressources halieutiques.

L'article 3 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne fait de la conservation des ressources biologiques de la mer dans le cadre de la politique commune de la pêche (PCP) une compétence exclusive de l'Union européenne.

Élaborée dans les années 1970, la PCP a été instaurée officiellement en 1983, avec le souci d'assurer une répartition harmonieuse des ressources entre États membres, partageant peu ou prou les mêmes zones de pêche.

Plusieurs réformes ont fait évoluer la PCP dans le sens d'une plus grande rigueur face à la menace pesant sur les stocks de poissons, tendance à l'œuvre aussi bien en Europe que dans de nombreuses autres zones maritimes du monde.

La dernière réforme en date de la PCP, effectuée en 2002, avait prévu une révision de cette politique à échéance de 10 ans, sur les chapitres relatifs à la conservation de la ressource et aux capacités de pêche.

La commission européenne a donc présenté en avril 2009 un **Livre vert**¹ dans lequel elle formule une analyse du fonctionnement actuel de la PCP, de ses enjeux, et propose des pistes d'une nouvelle réforme qui pourrait entrer en vigueur à partir de 2013.

Ce Livre vert a été soumis à un processus de concertation très large durant la deuxième moitié de l'année 2009, dont la commission a effectué la synthèse en avril 2010².

La France a apporté sa contribution en décembre 2009 sous la forme d'un mémorandum³ transmis à la commission, partageant le constat de la commission de la nécessité d'une réforme.

¹ Disponible à l'adresse :

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0163:FIN:FR:PDF>.

² Disponible à l'adresse : [http://ec.europa.eu/fisheries/reform/sec\(2010\)0428_fr.pdf](http://ec.europa.eu/fisheries/reform/sec(2010)0428_fr.pdf).

³ Disponible à l'adresse :

http://agriculture.gouv.fr/sections/thematiques/europe-international/pcp-politique-commune/politique-commune-peche2473/downloadFile/FichierAttache_1_f0/memorandum-peche_versionfinale.pdf

Préparée dans le cadre des Assises de la pêche, organisées de septembre à décembre 2009 par M. Bruno Le Maire, ministre de l'alimentation, de l'agriculture et de la pêche, la position française met l'accent sur le **maintien du principe de stabilité relative** dans la répartition des quotas entre États membres, demande **l'amélioration de la gouvernance de la PCP en développant une approche par grande région maritime**, propose une gestion pluriannuelle de la pêche, dans le cadre d'une **approche écosystémique**, et enfin **s'oppose à la mise en place de quotas individuels transférables**, les ressources halieutiques ayant le caractère d'un bien commun non appropriable.

Appelé à se prononcer sur le Livre vert de la commission, le Parlement européen, sur le rapport de Mme Patrao Neves, a adopté le 25 février dernier une résolution sur la réforme de la PCP assez convergente avec les préoccupations françaises.

Les discussions sont donc lancées et c'est dans ce contexte que notre collègue Charles Gautier a présenté une proposition de résolution européenne sur la politique commune de la pêche, adoptée le 29 juin 2010 par la commission des affaires européennes.

Votre rapporteur propose à la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire, d'adopter cette proposition, sous réserve de quelques légères modifications.

I. RÉFORMER LA PCP POUR LA RENDRE PLUS EFFICACE

A. UN ENJEU CENTRAL : RÉPARTIR LES DROITS D'ACCÈS À LA RESSOURCE

1. Des ressources halieutiques sous tension dans un espace européen de pêche largement partagé

a) Panorama de la pêche européenne

De nombreux États membres de l'Union européenne riverains d'une mer ou d'un océan disposent d'une longue tradition de pêche.

Pourtant, l'Union européenne élargie ne produit que 4,4 % de la production mondiale des produits de la pêche et de l'aquaculture avec 6,9 millions de tonnes, loin derrière la Chine (plus de 60 millions de tonnes sur un total mondial de 157 millions)¹.

La production européenne n'a cessé de baisser au cours des vingt dernières années, alors même que la demande de produits de la pêche et de l'aquaculture est en augmentation sensible. **L'offre intérieure ne couvre plus que 36 % de la demande européenne².**

L'emploi lié à la pêche et à l'aquaculture s'élevait à 415 000 personnes en 2005, faisant du secteur de la pêche un assez petit secteur économique à l'échelle européenne.

La flotte européenne compte plus de 88 000 navires, et se réduit régulièrement chaque année au rythme moyen de 1,5 % à 2 % (selon que l'on retient le tonnage des navires ou leur puissance moteur).

Si la tendance générale est à la baisse des capacités de pêche, il existe des spécificités fortes selon les États membres, et il semble plus pertinent de parler des pêcheries européennes plutôt que de la pêche en général, tellement celles-ci sont diverses, par la taille des navires, les techniques de pêches pratiquées et les zones concernées.

Pour autant, malgré cette diversité, une politique commune a été mise en place dès les années 1970, pour faire face à l'enjeu de **l'organisation de la coexistence des flottes de pêches des différents États membres dans un espace maritime qu'ils partagent largement.**

Le choix fait dans les années 1970 par de nombreux États de définir des zones économiques exclusives allant jusqu'à 200 milles des côtes obligeait au demeurant les Européens, dont les flottes interviennent dans les mêmes eaux, à se mettre d'accord pour l'exploitation de la mer.

¹ Source : Commission européenne - *La PCP en chiffres - Édition 2008. Derniers chiffres connus pour l'année 2005.*

² Source : Ministère de l'Alimentation, de l'agriculture et de la pêche - *Dossier de présentation des Assises de la pêche - septembre 2009.*

L'accès des pêcheurs aux zones de pêche

– **Dans les eaux côtières**, situées dans la limite des 12 milles des côtes, l'accès est réservé aux pêcheurs locaux et aux petits bateaux de pêche des autres États membres de l'Union européenne qui ont traditionnellement fréquenté ces eaux. Les États membres peuvent réglementer la pêche dans la bande côtière, placée sous souveraineté nationale, pour assurer la conservation et la gestion des ressources de pêche¹.

– **Dans les eaux de la zone économique, situées entre 12 milles et 200 milles des côtes**, tous les navires de pêche de l'Union européenne peuvent pêcher et sont soumis aux règles fixées par la PCP.

– **Au delà des 200 milles, il s'agit des eaux internationales**. L'accès est libre pour tous les navires de pêche, y compris non ressortissants de l'Union européenne, dans le respect le cas échéant des traités internationaux pour la protection de la ressource.

b) La nécessité d'une politique commune

La raréfaction des ressources halieutiques constitue le défi principal de la politique de la pêche depuis une vingtaine d'années. La question n'est donc pas tant de répartir l'espace maritime entre européens, mais d'organiser de manière rationnelle l'exploitation de la ressource dans les eaux européennes.

En effet les poissons ignorent les frontières entre les mers, certaines espèces (comme le thon rouge) se déplacent sur des milliers de kilomètres et les déséquilibres dans les milieux marins peuvent avoir des effets en cascade.

Dès lors, une intervention au niveau de l'Union européenne est pleinement justifiée.

Comme le rappelait le mémorandum français de décembre 2009, la PCP a ainsi pour but « *le maintien d'une filière de l'Union durable et économiquement viable dans l'ensemble de ses composantes (pêche côtière et hauturière, transformation, distribution)* ».

La PCP est donc à la confluence de préoccupations environnementales (le maintien de la biodiversité marine), économiques (permettre l'exploitation des ressources de la mer) et sociales (assurer un revenu décent aux professionnels de la filière pêche).

Au sommet mondial du développement durable de 2002 à Johannesburg, le concept de **rendement maximal durable** (RMD) a été établi pour fixer les limites aux capacités de pêche sur le long terme.

La recherche du RMD justifie de mettre en avant une **approche écosystémique des pêches** : il s'agit de « *planifier et de gérer les pêches, en*

¹ Article 9 du 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.

tenant compte de la multiplicité des aspirations et des besoins sociaux actuels, sans remettre en cause les avantages que les générations futures doivent pouvoir tirer de l'ensemble des biens et services issus des écosystèmes marins ».

Le rendement maximal durable (RMD)

Le Rendement Maximal Soutenable (RMS), encore appelé Rendement Maximal Durable (RMD) se définit comme la plus grande quantité de biomasse que l'on peut extraire en moyenne et à long terme d'un stock halieutique dans les conditions environnementales existantes sans affecter le processus de reproduction. En effet :

– **un effort de pêche trop faible ne met pas la ressource en danger, mais ne permet pas d'obtenir des captures suffisantes** pour être économiquement rentables ;

– **un effort de pêche trop important permet d'obtenir des captures suffisantes pour être économiquement rentables à court terme, mais entraîne une diminution de la ressource** et donc à terme des captures insuffisantes et par conséquent une activité qui n'est plus économique viable.

L'Union européenne utilise depuis 2002 le RMD pour mettre en place des plans pluriannuels destinés à gérer l'effort de pêche et prendre des mesures d'exploitation adaptées. La commission en fait un des éléments clefs de son action en matière de PCP¹.

Le RMD est donc une approche basée sur le long terme qui consiste à fixer des taux de captures permettant aux stocks de poissons de se reproduire afin d'en assurer l'exploitation dans des conditions économiques, environnementales et sociales durables.

2. Les outils de la PCP

a) Les totaux admissibles de captures (TAC) et quotas

Le régime des totaux admissibles de capture (TAC) et quotas annuels est l'élément central de la politique de conservation des ressources halieutiques de l'Union européenne.

Il est complété par d'autres instruments :

– la **limitation de l'effort de pêche**, qui a été mise en place dans les années 1990 : elle se traduit par une limite d'activité calculée en puissance moteur et en jours de mer, fixée aux navires de pêche ;

– la **définition de mesures techniques particulières**, comme par exemple la limitation de la taille des mailles des filets.

Pour les stocks de poisson en tension, l'Union européenne adopte des **plans pluriannuels ou plans à long terme**, comme le plan de reconstitution

¹ *Communication du 4 juillet 2006 de la Commission au Conseil et au Parlement européen - Application du principe de durabilité dans les pêcheries de l'Union européenne au moyen du rendement maximal durable.*

des stocks de cabillaud en mer du Nord, mis en place en 2004, ou encore le plan pluriannuel pour le stock de sole du golfe de Gascogne, qui fixent des taux de mortalité cible et prévoient des limites à l'évolution d'une année sur l'autre des TAC.

Les plans pluriannuels rendent l'évolution des possibilités de pêche plus prévisibles d'une année sur l'autre.

Toutes les mesures de restriction de l'accès à la ressource sont prises sur la base d'avis scientifiques.

L'expertise scientifique dans la mise en œuvre de la PCP

Lorsqu'elle élabore de nouvelles règles et réglementations dans le domaine de la pêche, la Commission européenne recourt à l'avis scientifique de deux organes : le CSTEP et le CIEM :

– **le comité scientifique, technique et économique de la pêche (CSTEP)**, instauré en 1993, a pour mission de conseiller la Commission sur la gestion de la pêche. Il est composé de scientifiques et d'experts indépendants reflétant une large gamme d'opinions, y compris des experts des questions économiques et sociales. Ses membres sont nommés par la Commission. Le CSTEP est systématiquement consulté préalablement à la rédaction de toute proposition par la commission. Chaque année, le CSTEP produit un rapport annuel évaluant la ressource pour les différents stocks de poisson, base sur laquelle sont établies les propositions de la Commission de TAC et quotas ;

– **le Conseil international pour l'exploration de la mer (CIEM)** est un organe indépendant fondé en 1902. Il a pour mission de conduire et de coordonner la recherche de 1 600 scientifiques marins sur les écosystèmes de l'Atlantique Nord.

Les quotas sont répartis entre États membres sur la base du principe de stabilité relative. La clef de répartition des TAC entre États membres est donc fixée sur la base des captures historiques¹. Il s'agit d'un système auquel beaucoup d'États membres sont attachés, qui évite les discussions récurrentes entre partenaires et donne un cadre de référence plutôt stable aux pêcheurs, et qui n'empêche pas les négociations et échanges de quotas par espèces.

Proposés par la Commission, les quotas sont adoptés définitivement chaque année par le Conseil des ministres.

b) L'accompagnement économique et réglementaire de la filière pêche.

(1) Le fonds européen pour la pêche (FEP)

Le FEP, établi pour la période 2007-2013, est l'instrument financier de la PCP. **Doté de 3,8 milliards d'euros sur la période**, il est destiné à

¹ Calculées sur la période de référence 1973-1978.

soutenir financièrement le secteur de la pêche en Europe et son adaptation aux objectifs de la PCP.

Le FEP prévoit de mener des actions dans cinq axes prioritaires :

– **l’adaptation de la flotte de pêche communautaire** : le FEP finance donc des aides à l’arrêt d’activité, à l’amélioration de la sécurité à bord des navires ou encore à l’utilisation d’engins plus sélectifs. En revanche, le FEP ne peut subventionner d’actions tendant à augmenter la capacité de capture ou la puissance moteur des navires ;

– **l’aquaculture, la pêche dans les eaux intérieures, la transformation et la commercialisation** ;

– les **mesures d’intérêt commun** destinées à contribuer au développement durable ou à la conservation des ressources, à l’amélioration des services offerts dans les ports, au renforcement des marchés des produits de la pêche ou à la promotion de partenariats entre scientifiques et professionnels ;

– le **développement durable des zones de pêche** ;

– **l’assistance technique**.

L’enveloppe dont bénéficie la France s’élève à 216 millions d’euros sur 7 ans, soit un peu plus de **30 millions par an**.

La mise en œuvre des aides du FEP est prévue dans des plans stratégiques dans chaque État membre, déclinés en programmes opérationnels élaborés avec les partenaires économiques et sociaux au niveau local.

(2) L’organisation commune de marché (OCM)

La PCP est orientée vers la régulation de la production mais aussi vers celle de la commercialisation des produits de la pêche et de l’aquaculture : ainsi l’OCM pêche et aquaculture vise à garantir la stabilité des prix, pour les producteurs, et celle de l’offre, pour les transformateurs et les consommateurs, au moyen des trois instruments mis en place par la législation communautaire¹ :

– des **normes de commercialisation** et d’information du consommateur, fixant notamment des règles d’étiquetage des produits de la mer ;

– la **possibilité pour les producteurs de constituer des organisations de producteurs (OP)**, qui aident leurs membres à planifier leur production et élaborent des stratégies commerciales communes ;

– un **régime de soutien des prix**, qui fixe un prix minimum pour certains produits et fournit une aide financière en cas de retrait de produits du marché.

¹ Règlement (CE) n° 104/2000 du Conseil du 17 décembre 1999 portant organisation commune des marchés dans le secteur des produits de la pêche et de l’aquaculture.

En outre, l'OCM régit les relations d'échanges de produits de la pêche et de l'aquaculture entre l'Union européenne et les pays tiers.

Le constat de la faiblesse des moyens de l'OCM est unanime. Par ailleurs, les produits européens se heurtent à une concurrence internationale rude. Le Parlement européen a adopté le 22 juin 2010 un rapport du député européen Alain Cadec, réclamant que les mêmes exigences de durabilité et de qualité soient appliquées aux produits de la pêche et de l'aquaculture européens et aux produits importés.

B. LES INSUFFISANCES DE L'ACTUELLE PCP

1. La pêche européenne face à des difficultés structurelles

a) Un bilan négatif de l'actuelle PCP

La conciliation des objectifs environnementaux et économiques était au cœur des objectifs de la réforme de la PCP en 2002. Les axes de la PCP étaient alors :

- l'adoption d'une approche à plus long terme de gestion des pêches, avec les plans pluriannuels de reconstitution ou de gestion ;
- la participation accrue des parties prenantes à l'élaboration de la stratégie de gestion des pêches, à travers les conseils consultatifs régionaux ;
- une plus grande souplesse dans l'approche des réductions de capacité des flottes ;
- l'introduction de la notion de limitation des efforts de pêche, en plus des quotas ;
- la fin des aides publiques à la construction de navires et la réorientation des soutiens financiers ;
- le développement d'accords de pêche bilatéraux avec les pays tiers.

Les conseils consultatifs régionaux (CCR)

Les CCR ont pour mission d'adresser des avis à la Commission et aux États membres sur la gestion des pêcheries. Ils ne font pas partie du processus formel de décision de l'Union européenne mais, en pratique, leur consultation est devenue quasi-systématique.

Les CCR rassemblent les différentes parties prenantes (pêcheurs, industriels, organisations de protection de l'environnement, consommateurs) des États membres partageant une même zone de pêche.

Au total, il existe 7 CCR¹ reconnus dans le cadre de la PCP, qui sont des instances permanentes de discussion entre tous les acteurs de la pêche.

De l'aveu même de la Commission, qui figure dans le Livre vert, « dans l'ensemble, les objectifs arrêtés en 2002 pour garantir la viabilité des pêcheries n'ont pas été atteints » :

– la PCP ne semble tout d'abord pas capable de préserver efficacement les stocks halieutiques : la Commission indique que 88 % des stocks communautaires sont exploités au-delà de la production maximale équilibrée (PME)². Parmi eux, 30 % se trouveraient en deçà des limites biologiques de sécurité ;

– la PCP ensuite n'est pas une réussite économique : le Livre vert souligne que la plupart des flottes de pêche européennes affichent des bénéfices très faibles, voire des bilans déficitaires. La faiblesse chronique de la rentabilité de la pêche en Europe constitue un handicap majeur.

Les deux phénomènes s'entretiennent dans un cercle vicieux : la raréfaction du poisson pousse les pêcheurs à accentuer leurs efforts de pêche pour maintenir leur chiffre d'affaires, déprimant encore plus les stocks halieutiques.

b) Les cinq problèmes structurels de la PCP

Il existe un certain consensus en Europe sur les cinq problèmes structurels de la PCP identifiés par le Livre vert :

– le premier problème structurel est celui de la **surcapacité des flottes** par rapport aux stocks disponibles. Si la Commission en fait le point central de son analyse, les organisations professionnelles et de nombreux États membres considèrent qu'il existe une grande variété des situations selon les pêcheries, justifiant une approche de la réduction de capacité des flottes différenciée ;

– ensuite, les objectifs de la PCP sont considérés comme flous : une PCP plus efficace supposerait donc de **mieux définir ses priorités** ;

– par ailleurs, la **gouvernance de la PCP** n'est pas satisfaisante : le Livre vert propose donc de recentrer le cadre décisionnel sur des principes fondamentaux à long terme. La Commission envisage donc une gouvernance plus décentralisée ;

– la Commission considère également que les **acteurs de la pêche sont insuffisamment responsabilisés** par rapport aux objectifs de la PCP ;

¹ CCR Mer du Nord, CCR stocks pélagiques, CCR Eaux occidentales septentrionales, CCR Mer Baltique, CCR Flotte de pêche en Haute mer, CCR Eaux occidentales australes et CCR Mer méditerranée.

² La production maximale équilibrée (PME) se définit comme les captures annuelles maximales dont un stock peut faire l'objet sans que sa productivité ne soit compromise. Ce concept est très proche de celui de rendement maximal durable (RMD).

– enfin, s'appuyant sur un rapport de la Cour des comptes européenne de novembre 2007, la Commission estime que **le respect des règles est insuffisant**, empêchant la PCP de produire ses pleins effets.

2. Les pistes du Livre vert pour réformer la PCP

Le Livre vert propose donc une série de solutions, soumises à la concertation, pour réformer la PCP à l'horizon 2012. Les neuf propositions sont les suivantes :

– instaurer un régime de gestion différencié pour les flottes côtières artisanales et pour la pêche industrielle, compte tenu du rôle important dans le tissu social des régions côtières que joue la pêche artisanale ;

– améliorer les outils de gestion de la pêche (TAC, quotas, efforts de pêche), dans le souci de mieux faire correspondre la réglementation et la pratique. Dans ce cadre, la Commission souhaite que les rejets soient limités au maximum, et que soit étudiée la création de quotas individuels transférables (QIT), qui remplaceraient les quotas collectifs répartis par les États membres ;

– assouplir le principe de stabilité relative et l'accès à la zone des 12 milles ;

– renforcer le rôle des OP dans le cadre de l'OCM pêche ;

– intégrer la PCP dans le contexte global de la politique marine ;

– améliorer les connaissances scientifiques disponibles à l'appui des décisions politiques ;

– poursuivre le soutien financier public au secteur de la pêche ;

– développer le volet extérieur de la PCP et défendre les objectifs de gestion durable de la PCP dans le cadre des accords internationaux ;

– permettre à l'aquaculture européenne de progresser.

Ces pistes ont été soumises à la concertation et correspondent aux préoccupations des parties prenantes, le débat essentiel tournant autour de la gouvernance, des quotas individuels transférables et du traitement spécifique de la pêche artisanale.

Les limites de la gestion par quota : non-respect des quotas et rejets

Les quotas sont l'instrument central de limitation de la pression mise par la pêche sur les espèces sensibles. En toute logique, le respect des quotas, lorsque ceux-ci sont fixés de manière compatible avec l'objectif de RMD, devrait permettre de restaurer les stocks halieutiques à un niveau satisfaisant au bout de quelques années.

Or, deux phénomènes conduisent à ce que ce schéma ne corresponde pas à la réalité : le non respect des quotas et les rejets :

La pêche illégale ou hors quota :

L'Union européenne mène une lutte sévère contre la pêche illégale, sans autorisation ou en dépassement de quotas, à travers un contrôle de la commercialisation des produits de la pêche, mais aussi, pour la flotte européenne, par la mise en œuvre de livres de bord électroniques à partir de 2010.

Par ailleurs, l'activité de pêche des navires européens est l'une des activités économiques les plus contrôlées d'Europe.

Il n'en reste pas moins que certains professionnels dénoncent régulièrement les carences de certains États membres dans le contrôle de leurs flottes (les contrôleurs européens se contentant de contrôler les contrôleurs nationaux).

Les rejets :

Les rejets constituent un second défi pour la fiabilité des quotas.

Ils peuvent représenter de 10 à 60 % des prises selon les pêcheries¹.

Il s'agit là d'un gaspillage de ressources scandaleux, car les poissons rejetés sont pour la plupart morts et perdus pour tout le monde, mais qui s'explique par plusieurs facteurs :

– certaines techniques de pêche rendent inévitables les prises accessoires dans des zones de pêches partagées par plusieurs espèces ;

– certains rejets relèvent d'une stratégie de recherche de valeur ajoutée de la part des pêcheurs : les poissons ayant une moindre valeur marchande sont rejetés pour exploiter au mieux le quota (pratique de l'écramage).

Dans le cadre de la réforme de la PCP, la lutte contre les rejets constitue un axe prioritaire, auquel plusieurs mesures peuvent contribuer².

C. LA RECHERCHE D'UN CONSENSUS EUROPÉEN POUR UNE PÊCHE DURABLE

1. Les dix propositions de la France

Préparé par les Assises de la pêche au deuxième semestre 2009, le mémorandum français sur la réforme de la PCP de décembre 2009 constitue une réponse au Livre vert de la Commission européenne, et reflète un consensus de la filière pêche française.

La France avait rappelé dès la publication du Livre vert son attachement à la gestion de la pêche reposant sur des limitations des captures

¹ La FAO estime que les rejets dans le monde représentent de l'ordre de 8 % des prises annuelles.

² Une des pistes pour lutter contre les rejets, expérimentée au Danemark, consiste à s'assurer que tout le poisson pêché reste sur le navire, à travers une surveillance par caméras, en échange d'une attribution de quotas plus généreuse.

plutôt que de l'effort de pêche, sur une planification à long terme dans le cadre de plans pluriannuels, et sur le maintien du principe de la stabilité relative.

Avec le mémorandum, la position française a été explicitée autour de dix axes stratégiques :

1- l'intégration de la PCP dans une perspective globale d'alimentation des consommateurs européens prenant notamment en compte dans ses objectifs le développement d'une aquaculture de l'Union durable ;

2- l'adoption d'un modèle de l'Union de réseau d'aires marines protégées (AMP) permettant de concilier préservation de l'environnement et pratique d'une pêche durable couvrant à terme 20 % des eaux communautaires ;

3- la création de « comités européens des pêches » comme organes régionalisés de proposition pour les mesures de gestion et les mesures techniques au niveau de chaque pêcherie ;

4- le renforcement de l'expertise scientifique de l'Union et du dialogue scientifiques / pêcheurs ;

5- le renforcement du volet externe de la PCP en vue de la promotion internationale des pratiques de pêche durable et de la protection des intérêts économiques de l'Union ;

6- la prise en compte des aspects humains (sécurité au travail) et sociaux (droit du travail et de la formation) au cœur de la PCP ;

7- la mise en place d'une gestion collective de quotas individualisés pour les espèces faisant l'objet de plans de gestion à long terme ;

8- le financement d'une expérimentation en vue de la constitution d'une filière de valorisation des prises accessoires pour limiter les rejets, et contribuant au développement d'une aquaculture durable ;

9- une redéfinition des outils d'organisation et de régulation du marché au regard des objectifs de valorisation des produits de l'Union et de durabilité de la pêche, tant en Europe que vis-à-vis des pays tiers incluant un accroissement des mesures contre les produits issus de pratiques illicites et destructrices ;

10- le maintien d'un fonds européen pour la pêche et l'aquaculture, dédié à l'adaptation des secteurs halieutique et aquacole aux objectifs de la nouvelle PCP, en termes de durabilité des pratiques, de sécurité des navires, d'efficacité énergétique et d'alimentation des consommateurs européens.

2. La gouvernance, la réforme des quotas et la pêche artisanale au cœur des discussions

Les débats européens sur la réforme de la PCP se cristallisent autour des questions de la gouvernance, des modalités d'encadrement des droits à produire, et du traitement différencié de la pêche artisanale.

a) *La gouvernance*

L'adoption du traité de Lisbonne change le processus de décision en matière de PCP : alors que les décisions étaient prises par le Conseil seul, elles sont désormais soumises à la codécision du Conseil et du Parlement européen.

Devant les risques de lenteur du processus décisionnel, la Commission envisageait en effet de ne plus décider que des grands principes au niveau européen, laissant à des instances régionales le soin de prendre les mesures de réglementation dans les secteurs de pêche les concernant.

Si certains États membres semblent séduits, la plupart, dont la France, sont réticents à abandonner leur pouvoir de décision s'exerçant dans le cadre du Conseil. Le souhait d'un renforcement du niveau régional comme force de proposition et échelon de discussion entre professionnels est en revanche quasi-unanime.

b) *L'encadrement des droits à produire : la question des quotas.*

Il s'agit certainement du sujet le plus sensible de la réforme de la PCP. Plusieurs systèmes sont en effet envisageables :

– 1^{er} système : remplacement du système de limitation des captures par espèces par une **limitation de l'effort de pêche**, au moins pour les espèces démersales. Ce système éliminerait quasiment les rejets mais le risque serait de déprimer davantage les stocks fragiles. Il a peu de partisans ;

– 2^{ème} système : mettre en place des **quotas individuels transférables** (QIT), afin de responsabiliser les producteurs. Si l'Espagne, le Danemark ou les Pays-Bas sont favorables aux QIT¹, une majorité d'États membres, dont la France, y est en revanche hostile.

Les résultats observés dans les pays ayant mis en place ce type d'outils (Islande) paraissent mitigés au regard de l'objectif de limitation des rejets. Par ailleurs, ils conduisent à la concentration des droits de pêche dans une logique spéculative, au détriment de la pêche côtière et artisanale². Enfin, la France souligne dans son mémorandum que les ressources halieutiques constituent un « patrimoine collectif ».

¹ Ces deux derniers pays les utilisant pour gérer les droits de pêche de leurs producteurs.

² Observations faites par l'ONG danoise Danish Society for a Living Sea.

– Le dernier système, défendu par la France, consiste en une **amélioration de l'existant** des quotas par État répartis ensuite individuellement aux pêcheurs soit directement soit à travers leurs OP, avec un renforcement de la responsabilité des acteurs et une sanction des navires en dépassement de quota.

c) La traitement spécifique de la pêche côtière et artisanale

La pêche artisanale représente près des quatre cinquièmes de la flotte communautaire mais moins de 30 % des prises.

Un consensus se dégage pour estimer que les mesures de la PCP applicables à la pêche artisanale fassent l'objet d'adaptations particulières, mais l'identification de cette catégorie de pêche est difficile.

La pêche artisanale peut en effet être définie de plusieurs manières :

- soit en fonction de la durée de l'expédition (moins d'une journée, moins de trois journées) ;
- soit en fonction de la taille des navires (bateaux de moins de 12 mètres) ;
- soit enfin en fonction de la distance aux côtes des zones de pêche (pêche dans la bande côtière des 12 milles).

La France s'oppose fermement au classement des chalutiers dans la pêche industrielle : la pêche au chalut représente 10 % des prises de la flotte française.

Un traitement différencié par type de pêche paraît donc difficile, faute pour les européens de s'entendre sur la définition de la pêche artisanale.

II. UNE PROPOSITION DE RÉSOLUTION QUI RÉPOND AUX PRÉOCCUPATIONS DE LA FILIÈRE PÊCHE FRANÇAISE

La proposition de résolution adoptée par la commission des affaires européennes s'inscrit dans la droite ligne de la position française défendue dans le mémorandum de la fin 2009. La commission de l'économie partage largement ses orientations.

A. LA PROPOSITION DE RÉSOLUTION DE LA COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES

Sans reprendre l'ensemble des dix propositions de la France pour la réforme de la PCP, la commission des affaires européennes insiste sur plusieurs points qui ne sont pas au cœur des discussions sur la réforme de la PCP mais devraient faire l'objet d'une attention particulière de la France :

– l’alinéa 8 met en avant la dimension sociale de la PCP : secteur marqué par un fort taux d’accidents du travail, la pêche européenne ne saurait être laxiste sur le plan social : la commission souhaite donc que la PCP comporte un volet relatif à la sécurité et à la formation professionnelle, avec un objectif d’harmonisation des droits sociaux et conditions de travail des pêcheurs européens ;

– l’alinéa 9 insiste, dans la droite ligne du rapport Cadec précité, sur la nécessité d’un étiquetage des lieux de pêche et d’une information du consommateur destinée à valoriser les modes de pêche durables.

– l’alinéa 12, enfin, réclame un cadre stabilisé pour la pêche outre-mer par la définition de zones économiques exclusives autour des régions ultra-périphériques (RUP).

Pour le reste, la proposition de résolution reprend les positions défendues traditionnellement par la France :

– concernant la **distinction entre pêche artisanale et pêche industrielle**, la commission des affaires européennes comprend que la distinction entre ces deux types de pêche soit faite au niveau des aides distribuées par le FEP mais demande à l’alinéa 10 une révision des critères de définition de la pêche artisanale, pour ne pas pénaliser la flotte française, en particulier la flotte de chalutiers.

– concernant la **question des rejets**, l’alinéa 11 défend une approche pêcherie par pêcherie et la recherche de solutions à travers la sélectivité des engins, plutôt que des quotas individuels transférables, auxquels la commission s’oppose à l’alinéa 13.

– enfin, concernant la **gouvernance de la pêche**, il est rappelé à l’alinéa 7 que la réforme de la PCP ne peut se faire qu’avec la participation des pêcheurs.

B. LA POSITION DE LA COMMISSION DE L’ÉCONOMIE.

La commission de l’Économie salue l’initiative de la commission des affaires européennes et souhaite appuyer la position des autorités françaises dans les négociations devant mener à la révision du règlement européen régissant la PCP.

La France n’est au demeurant pas isolée dans ces négociations. Ainsi, le 29 juin 2010, les Gouvernements français, allemand et polonais ont adopté une déclaration commune sur l’avenir de la PCP s’accordant sur les principales orientations que devrait prendre la réforme, en particulier :

– adoption de **mesures de gestion pluriannuelle des pêches** dans le cadre d’une approche éco-systémique prenant en compte tant la gestion durable des ressources halieutiques que la protection du milieu marin dans son ensemble ;

– **maintien de la gestion des capacités de pêches par quotas de capture**, dans le cadre du principe de stabilité relative de la répartition des quotas entre États membres, et rejet de la logique de marché de QIT au niveau communautaire ;

– **implication plus forte des pêcheurs dans la gouvernance** de la PCP, au niveau des grandes régions maritimes européennes.

Rappelant que le projet de loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche (LMAP), examiné en mai 2010 au Sénat, comporte un volet relatif à la pêche qui vise à adapter le secteur à la future PCP, en renforçant la gouvernance de la filière, votre rapporteur insiste cependant sur quelques orientations complémentaires que devrait prendre la PCP :

1° **Tout d'abord, en matière de pêche, l'outre-mer constitue un espace tout à fait spécifique**, qui, bien qu'intégré à la PCP, doit faire l'objet de mesures particulières.

Les régions ultra-périphériques au sens de l'Union européenne disposent de zones de pêche vastes et souvent insuffisamment exploitées par la flotte communautaire. La logique restrictive qui prévaut dans les eaux européennes a moins de justification outre-mer : il conviendrait donc d'encourager le développement des capacités de pêche ultramarines. L'aide à la construction d'une flotte performante permettrait à la fois d'améliorer l'autosuffisance alimentaire de l'Union européenne en produits de la mer et de favoriser le développement économique de ces espaces.

2° La PCP n'a de sens que si on **intègre dans la réflexion l'aval de la filière**. Plus de 80 % du poisson consommé est vendu congelé. Un outil de transformation efficace est donc la condition d'une pêche prospère, qui sécurise ses débouchés. Par ailleurs, l'industrie permettrait peut-être de valoriser mieux que par des rejets en mer les prises accessoires.

3° **La PCP doit être fondée sur des avis scientifiques incontestables** : aussi est-il indispensable de renforcer la qualité de l'expertise scientifique européenne, mais aussi le **dialogue entre professionnels de la pêche et communauté scientifique**, pour œuvrer au rapprochement des points de vue. Les comités consultatifs régionaux sont certainement l'un des lieux de ce dialogue.

Enfin, votre rapporteur souhaite apporter deux commentaires complémentaires :

– d'une part, la **modernisation des bateaux est une des conditions d'amélioration de la rentabilité de l'outil de pêche**. Il est indispensable que des aides publiques à la modernisation, par des économies d'énergie ou par l'adoption de meilleurs outils de pêche, puissent être apportées aux armateurs, dans un contexte de concurrence internationale accrue ;

– d'autre part, le sens de la proposition de résolution consiste à **soutenir l'approche éco-systémique de la pêche défendue par la France**,

c'est-à-dire le maintien d'une filière pêche écologiquement durable, économiquement viable dans l'ensemble de ses composantes et socialement équitable.

Au cours de sa réunion du mercredi 7 juillet 2010, présidée par M. Jean-Paul Emorine, président, la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire a examiné le rapport de M. Charles Revet sur la proposition de résolution européenne n° 591 (2009-2010) sur la politique commune de la pêche.

Elle a adopté une nouvelle rédaction proposée par le rapporteur, assortie de neuf amendements.

ANNEXE 1

PROPOSITION DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE

Le Sénat,

Vu l'article 88-4 de la Constitution,

Vu le Livre vert sur la réforme de la politique commune de la pêche (PCP) présenté par la Commission le 22 avril 2009,

Vu le document de travail des services de la Commission sur la synthèse de la consultation sur la réforme de la politique commune de la pêche du 16 avril 2010,

Vu la communication de Mme Maria Damanaki, commissaire européen chargé des affaires maritimes et de la pêche, portant sur les priorités pour les affaires maritimes et la pêche du 17 mai 2010,

Considérant que la pêche n'est pas seulement un secteur économique mais aussi un mode de vie qui structure les régions côtières et leur donne une identité forte comme le formalise le Grenelle de la mer ;

Considérant que la réforme de la politique commune de la pêche doit se faire avec la participation des pêcheurs eux-mêmes et qu'il convient, à cet effet, de conforter et de favoriser les organisations de producteurs ;

Estime que la réforme de la politique commune de la pêche doit comporter un volet relatif à la sécurité et la formation professionnelle, préfigurant une nécessaire harmonisation européenne par le haut des droits sociaux des travailleurs en mer ;

Constata que l'étiquetage actuel des produits issus de la pêche n'apporte qu'une information médiocre au consommateur sur les lieux de leur pêche et de leur transformation effective et souhaite que l'Union européenne élabore une réforme de l'étiquetage des produits de la mer, frais et transformés, afin d'améliorer leur traçabilité et de valoriser les pêches locales et les modes de pêche durables ;

Comprend que l'on distingue, pour l'attribution des aides du fonds européen pour la pêche, pêche industrielle et pêche artisanale, mais considère que les critères actuellement prévus par la Commission pour caractériser la pêche artisanale ne sont pas pertinents et qu'il serait nécessaire de prendre en compte les caractéristiques de la pêche côtière ;

Demande que la limitation des rejets de la pêche privilégie l'objectif de résultat, fasse l'objet d'une approche concertée, pêche par pêche, et estime qu'il convient de donner à cet effet plus de responsabilité aux acteurs locaux et aux organisations de producteurs notamment en leur donnant la mission d'identifier des engins de pêche plus sélectifs ;

Demande que la politique commune de la pêche autorise une meilleure organisation de l'aval de la filière pêche, afin de mieux valoriser les produits de la mer et d'offrir une alternative aux rejets.

Souhaite que la gouvernance de la pêche permette une concertation approfondie entre scientifiques et pêcheurs tant au niveau de l'Union européenne qu'au niveau de chaque région maritime.

Demande que la politique commune de la pêche favorise le développement de la pêche en outre-mer, compte tenu du potentiel des espaces maritimes ultramarins, et permette de définir un cadre stabilisé pour l'outre-mer, notamment par le biais de délimitation de zones économiques au niveau régional ;

S'oppose au projet d'un marché de quotas individuels transférables qui conduirait à des concentrations et à des achats spéculatifs et demande que d'éventuels quotas individuels restent gérés collectivement par les organisations de producteurs.

ANNEXE 2

AMENDEMENTS EXAMINÉS PAR LA COMMISSION

AMENDEMENT N° 1

Présenté par
M. Jacques Muller

Alinéa dix

Rédiger comme suit cet alinéa :

« - considère qu'il faut donner la priorité à la pêche artisanale sur la pêche industrielle, eu égard à son impact positif sur l'emploi et sur la gestion soutenable des ressources halieutiques, mais considère que les critères actuellement prévus par la Commission pour caractériser la pêche artisanale ne sont pas pertinents, »

Objet

Il convient de donner priorité à la pêche artisanale.

AMENDEMENT N° 2

Présenté par
M. Jacques Muller

Alinéa onze

Rédiger comme suit cet alinéa :

« – demande que la limitation des rejets de la pêche privilégiée l'objectif de résultat, fasse l'objet d'une approche concertée, pêcherie par

pêcherie, et estime qu'il convient de donner à cet effet plus de responsabilité aux acteurs locaux et aux organisations de producteurs notamment en leur donnant la mission d'identifier des engins de pêche plus sélectif »

Objet

Cet amendement se justifie par lui-même.

AMENDEMENTN° 3
Présenté par
M. Jacques Muller

Alinéa douze

Rédiger comme suit cet alinéa :

« - considère qu'il faut donner la priorité à la pêche artisanale sur la pêche industrielle, eu égard à son impact positif sur l'emploi et sur la gestion soutenable des ressources halieutiques, mais considère que les critères actuellement prévus par la Commission pour caractériser la pêche artisanale ne sont pas pertinents, »

Objet

Il convient de donner priorité à la pêche artisanale.

AMENDEMENT n° 4
Présenté par
M. Jacques MULLER

Alinéa treize

Rédiger comme suit cet alinéa :

« - s'oppose au projet d'un marché de quotas individuels transférable qui risque de conduire à des concentrations et à des achats spéculatifs »

Objet

Cet amendement se justifie par lui-même.

AMENDEMENT N° 5
Présenté par
M. Gérard LE CAM et les membres du Groupe Communiste, Républicain,
Citoyen et des Sénateurs du Parti de Gauche

Alinéa 8

Compléter cet alinéa par un membre de phrase ainsi rédigée :

« ainsi qu'un volet social »

Objet

Au regard de la crise sociale que traverse le secteur, il est nécessaire que la politique commune de la pêche n'élide pas la question sociale, en ce qui concerne l'aide au maintien de l'activité, la reconversion des professionnels, les impacts sur les activités économiques dépendantes du secteur.

AMENDEMENT N° 6

Présenté par

M. Gérard LE CAM et les membres du Groupe Communiste, Républicain,
Citoyen et des Sénateurs du Parti de Gauche

Alinéa 8

Compléter cet alinéa par un membre de phrase ainsi rédigé :

« ainsi qu'un volet commercial garantissant un prix rémunérateur pour les professionnels du secteur et permettant de réduire l'effort de pêche »

Objet

Le volet commercial n'est que partiellement abordé dans la proposition de résolution à travers la question du marché de quotas individuels transférables. Pourtant, la question commerciale est au cœur des difficultés que rencontre le secteur. Il est nécessaire que soient déterminés au niveau européen les moyens qui garantiront aux professionnels des prix rémunérateurs tout en étant compatible avec les exigences de préservation des ressources halieutiques.

AMENDEMENT N° 7

Présenté par

M. Gérard LE CAM et les membres du Groupe Communiste, Républicain,
Citoyen et des Sénateurs du Parti de Gauche

Alinéa 8

Compléter cet alinéa par deux phrases ainsi rédigées:

« Cette harmonisation ne saurait être le prétexte pour une remise en cause des principes élémentaires de l'ordre public social. Les garanties offertes aux travailleurs dans le cadre européen ne sauraient donc remettre en cause les dispositions plus favorables accordées par les législations nationales, les conventions collectives et les contrats de travail. »

Objet

Les auteurs de cet amendement considèrent qu'il est nécessaire d'affirmer l'attachement de notre assemblée à la protection des travailleurs. Ils estiment que l'harmonisation européenne conduit souvent à une harmonisation des législations nationales par le bas. En matière de protection sociale il est d'autant plus important d'être vigilant et de demander que l'harmonisation future se fasse par le haut, en retenant les règles les plus protectrices pour les professionnels concernés.

AMENDEMENT N° 8
Présenté par
M. Jean-Claude MERCERON

Article numéro

Alinéa 6, après les mots « identité forte », ajouter : « comme le formalise le Grenelle de la mer »

Objet

Le Grenelle de la mer a permis de mettre en place une stratégie « mer et littoral » pour la France.

Ainsi, ont été identifiés les objectifs et les actions à courts, moyens et longs termes qui ont formalisé cette stratégie.

Il semble évident que seule la dimension européenne permettra de mettre ces actions en place.

C'est la raison pour laquelle la référence au Grenelle de la mer, peut être ajoutée à la présente proposition de résolution européenne.

AMENDEMENT N° 9

Présenté par

Mme Odette HERVIAUX, et les membres du groupe socialiste et apparentés

Alinéa 9

Alinéa 9,

Rédiger comme suit cet alinéa

Constate que l'étiquetage actuel des produits issus de la pêche n'apporte qu'une information médiocre au consommateur sur les lieux de leur pêche et de leur transformation effective et souhaite que l'Union européenne élabore une réforme de l'étiquetage des produits de la mer, frais et transformés, afin d'améliorer leur traçabilité et de valoriser les pêches locales et les modes de pêche durables ;

Objet

L'objectif de cet alinéa est de souligner les insuffisances de l'étiquetage actuel du poisson frais. Il est vrai que l'information sur les lieux de pêche délivrée au consommateur n'est pas satisfaisante mais ce problème de lisibilité est encore plus important pour les produits transformés. En effet, les emballages des produits transformés souvent ne mentionnent que le siège social de l'entreprise transformatrice et non les zones de capture ce qui peut laisser croire au consommateur qu'en achetant ce produit il favorise la pêche locale.

Les auteurs de cet amendement estiment donc que l'Union européenne doit élaborer une réforme de l'étiquetage des poissons frais et des produits transformés qui permettrait une traçabilité tout le long de la chaîne et valoriserait les pêches locales et aussi les modes de pêche durable.

AMENDEMENT N° 10

Présenté par

Mme Odette HERVIAUX et les membres du groupe socialiste et apparentés

Alinéa 10

Alinéa 10,

Compléter cet alinéa avec les mots suivants :

et qu'il serait nécessaire de prendre en compte les caractéristiques de la pêche côtière.

Objet

Les auteurs de cet amendement estiment que la différenciation souhaitée par la commission qui porte uniquement sur la pêche artisanale et la pêche industrielle n'est pas satisfaisante.

Ils estiment que pour différencier les types de pêche, il serait important de prendre en compte les caractéristiques de la pêche côtière.

AMENDEMENT N° 11

Présenté par

Mme Odette HERVIAUX et les membres du groupe socialiste et apparentés

Alinéa 13

Après le mot !

spéculatifs

Remplacer la fin de la phrase par :

néfastes pour la conservation et l'exploitation durable des ressources et pour la pérennité de ce secteur.

Objet

Les auteurs de cet amendement estiment que la France doit conserver une position dure d'opposition au marché de quotas individuels transférables.

La pêche constitue une propriété naturelle, renouvelable, mobile et commune faisant partie du patrimoine commune et nous devons donc s'opposer à sa marchandisation.

Les concentrations et les achats spéculatifs auront des conséquences négatives sur la préservation du secteur de la pêche et sur sa diversité et ne permettront pas d'atteindre les objectifs d'une pêche écologiquement durable, économiquement viable et socialement équitable.

AMENDEMENT N° 12
Présenté par
M. Charles REVET

Alinéa 12

Rédiger comme suit le début de l'alinéa 12 :

Demande que la politique commune de la pêche favorise le développement de la pêche en outre-mer, compte tenu du potentiel des espaces maritimes ultramarins, et permette de définir un cadre stabilisé pour l'outre-mer, notamment (le reste sans changement).

Objet

Les régions ultra-périphériques au sens de l'Union européenne disposent de zones de pêche vastes et souvent insuffisamment exploitées par la flotte communautaire. La logique restrictive qui prévaut dans les eaux européennes a moins de justification outre-mer : il conviendrait donc d'encourager le développement des capacités de pêche ultramarines.

AMENDEMENT N° 13

Présenté par
M. Charles REVET

Après l'alinéa 11

Après l'alinéa 11, insérer un alinéa ainsi rédigé :

Demande que la politique commune de la pêche autorise une meilleure organisation de l'aval de la filière pêche, afin de mieux valoriser les produits de la mer et d'offrir une alternative aux rejets.

Objet

Un outil de transformation efficace est donc la condition d'une pêche prospère, qui sécurise ses débouchés. Par ailleurs, l'industrie permettrait peut être de valoriser mieux que par des rejets en mer les prises accessoires.

AMENDEMENT N° 14

Présenté par
M. Charles REVET

Après l'alinéa 11

Après l'alinéa 11, insérer un alinéa ainsi rédigé :

Souhaite que la gouvernance de la pêche permette une concertation approfondie entre scientifiques et pêcheurs tant au niveau de l'Union européenne qu'au niveau de chaque région maritime.

Objet

La PCP doit être fondée sur des avis scientifiques incontestables : aussi est-il indispensable de renforcer la qualité de l'expertise scientifique européenne, mais aussi le dialogue entre professionnels de la pêche et communauté scientifique, pour œuvrer au rapprochement des points de vue. Les comités consultatifs régionaux sont certainement l'un des lieux de ce dialogue.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

La commission examine le rapport et les amendements sur la proposition de résolution européenne n° 591 (2009-2010) présentée au nom de la commission des affaires européennes par M. Charles Gautier sur la politique commune de la pêche.

M. Charles Revet, rapporteur. – Activité traditionnelle, la pêche a connu un bouleversement des conditions de son exercice du fait de l'internationalisation des marchés et de la raréfaction des ressources halieutiques.

L'article 3 du traité sur le fonctionnement de l'Union fait de la conservation des ressources biologiques de la mer une compétence exclusive de l'Union européenne dans le cadre de la politique commune de la pêche (PCP) qui, depuis son instauration officielle en 1983, a évolué dans le sens d'une plus grande rigueur face à la menace pesant sur les stocks de poissons. Une clause de rendez-vous de dix ans ayant été fixée lors de la dernière réforme de la PCP en 2002, la Commission a présenté en avril 2009 un Livre vert sur la PCP, soumis à une large concertation durant la deuxième moitié de 2009 qui a fait l'objet d'une synthèse en avril 2010. La France a apporté sa contribution en décembre 2009 sous la forme d'un mémorandum, préparé dans le cadre des Assises de la pêche, dans lequel elle met l'accent sur le maintien du principe de stabilité relative dans la répartition des quotas entre États membres, demande l'amélioration de la gouvernance de la PCP en développant une approche par grande région maritime, propose une gestion pluriannuelle de la pêche dans le cadre d'une approche écosystémique et, enfin, s'oppose à la mise en place de quotas individuels transférables considérant les ressources halieutiques comme un bien commun non appropriable. Appelé à se prononcer sur le Livre vert de la Commission, le Parlement européen, sur le rapport de Mme Patrao Neves, a adopté le 25 février dernier une résolution sur la réforme de la PCP proche de la position française. Voilà le contexte dans lequel intervient la discussion de cette proposition de résolution, adoptée le 29 juin 2010 par la commission des affaires européennes.

Sans refaire le débat de la semaine dernière, je rappelle que la loi de modernisation de l'agriculture comporte un volet relatif à la pêche qui vise à adapter le secteur à la future PCP en renforçant la gouvernance de la filière. Cette proposition de résolution va dans le bon sens. Je propose de l'améliorer en prévoyant pour l'outre-mer, qui dispose de zones de pêche vastes et souvent insuffisamment exploitées par la flotte communautaire, des mesures particulières. L'aide à la construction d'une flotte performante améliorerait l'autosuffisance alimentaire de l'Union en produits de la mer – nous couvrons entre 15 et 20 % de nos besoins en poissons et crustacés –, tout en favorisant le développement

économique de ces espaces. D'où mon premier amendement. Ensuite la PCP n'a de sens que si on intègre dans la réflexion l'aval de la filière. Plus de 80 % du poisson consommé est vendu congelé. Un outil de transformation efficace est donc la condition d'une pêche prospère, qui sécurise ses débouchés. En outre, l'industrie permettrait d'éviter les rejets en mer des prises accessoires. Tel est le sens de mon deuxième amendement. Enfin, par le troisième, je rappelle que la PCP doit être fondée sur des avis scientifiques incontestables. Aussi est-il indispensable de renforcer la qualité de l'expertise scientifique européenne et le dialogue entre professionnels de la pêche et communauté scientifique.

M. Jean-Claude Merceron. – L'essentiel est aujourd'hui de réenclencher une logique de développement de la pêche qui encourage les jeunes à s'installer et donne aux pêcheurs la possibilité de vivre de leurs prises. Il n'y a pas d'avenir sans compétitivité ! Mieux prendre en compte les pêcheurs dans la PCP, renouveler la flotte pour renforcer la sécurité et réduire l'utilisation du gazole, encourager les nouvelles méthodes de pêche pour mettre fin aux rejets en mer, dont nous avons vu des images dans des petits films la semaine dernière, refuser les quotas individuels transférables, cette proposition est une bonne base pour un diagnostic partagé avant de passer au plus important : les propositions concrètes !

M. Charles Revet, rapporteur. – Oui au renouvellement de la flotte, une nécessité quand la nôtre est vieillissante. Il faudra travailler sur la motorisation, très coûteuse pour les pêcheurs.

M. Jacques Muller. – Mes amendements visent à renforcer la prise en compte des droits sociaux des pêcheurs, à préciser la question des rejets et à donner priorité à la pêche artisanale.

Examen des amendements à la proposition de résolution européenne

Alinéa 6

M. Charles Revet, rapporteur. – Avis favorable à l'amendement n° 8 de M. Merceron qui permet un utile rappel au Grenelle de la mer dans la proposition.

L'amendement n° 8 est adopté.

Alinéa 8

M. Charles Revet, rapporteur. – La mention d'un volet social est redondante avec l'objectif d'harmonisation européenne des droits sociaux des pêcheurs énoncé à l'alinéa 8 : avis défavorable à l'amendement n° 5 de M. Le Cam.

L'amendement n° 5 est rejeté.

M. Charles Revet, rapporteur. – L'objectif d'un prix rémunérateur pour les pêcheurs doit être pris en compte dans le cadre de l'organisation commune de marché des produits de la mer. L'exemple du thon rouge montre qu'un prix élevé n'entraîne par la réduction de l'effort de pêche, mais la surpêche. Avis défavorable à l'amendement n° 6 de M. Le Cam.

L'amendement n° 6 est rejeté.

M. Charles Revet, rapporteur. – Je souhaite également l'harmonisation des droits sociaux des marins en Europe par le haut, mais nous en sommes seulement à l'heure de l'harmonisation des situations. L'avis est défavorable à l'amendement n° 7 de M. Le Cam.

M. Gérard Le Cam. – Soit ! Mais il faut préciser que l'harmonisation doit se faire par le haut, sans quoi tout est possible. Mes trois amendements formaient un tout cohérent.

M. Charles Revet, rapporteur. – Dans ce cas, rectifiez votre amendement : A l'alinéa 8, après les mots « harmonisation européenne, ajouter « par le haut ». (*Assentiment*)

L'amendement n° 7 rectifié est adopté.

Alinéa 9

M. Charles Revet, rapporteur. – L'amendement n° 9 de Mme Herviaux renforce les exigences en matière d'étiquetage, en les inscrivant à la fois dans une logique de circuits courts et de respect de l'objectif d'une pêche durable. L'avis est favorable.

L'amendement n° 9 est adopté.

Alinéa 10

M. Charles Revet, rapporteur. – L'amendement n° 1 de M. Muller donne priorité à la pêche artisanale sur la pêche industrielle. Mais cette priorité concerne-t-elle les crédits du fonds européen pour la pêche ou les attributions de quotas de pêche ? Quelle serait la clé de répartition ? A dire vrai, le problème est délicat : les chalutiers, qui représentent 10 % de la pêche en France, sont considérés comme des navires de pêche industrielle, ce qui est loin d'être la réalité pour nombre d'entre eux. L'avis est défavorable.

L'amendement n° 1 est rejeté.

M. Charles Revet, rapporteur. – L'amendement n° 10 de Mme Herviaux rappelle l'attachement à la pêche côtière, qui diffère de la pêche artisanale et mérite d'être soutenue. L'avis est favorable.

L'amendement n° 10 est adopté.

M. Charles Revet, rapporteur. – L'amendement n° 2 de M. Muller est purement rédactionnel et l'avis favorable.

L'amendement n° 2 est adopté.

Après l'alinéa 11

M. Charles Revet, rapporteur. – Mon amendement n° 13, déjà évoqué, concerne l'organisation de l'aval de la filière : un outil de transformation efficace est la condition d'une valorisation, donc d'une pêche prospère: les déchets de poissons de qualité sont un gaspillage extraordinaire ; j'ai même vu jeter des coquilles Saint-Jacques !

L'amendement n° 13 est adopté.

M. Charles Revet, rapporteur. – L'amendement n° 14 vise à renforcer la concertation entre scientifiques et pêcheurs. Les comités consultatifs régionaux sont sûrement l'un des lieux pour développer ce dialogue. Nous avons longuement débattu en séance, lors de la discussion de la LMA, de la divergence des points de vue sur la ressource entre pêcheurs et scientifiques. Mettons-les sur le même bateau au même moment!

M. Gérard Le Cam. – Soit, les poissons migrent sans cesse, ce qui impose une surveillance permanente.

M. Charles Revet, rapporteur. – En effet, lors de la visite du ministre de l'agriculture et de la pêche à Fécamp, un patron-pêcheur indiquait avoir constaté la présence d'un banc très important de harengs visible sur plusieurs kilomètres, alors même qu'on pensait être en situation de pénurie sur cette espèce. En fait, les scientifiques travaillent souvent le jour, les pêcheurs la nuit. Si nous parvenons à les mettre sur le même bateau et à la même heure, ce sera déjà un progrès !

L'amendement n° 14 est adopté.

Alinéa 12

M. Charles Revet, rapporteur. – L'amendement n° 3 de M. Muller est identique à son amendement n°1. L'avis est donc également défavorable.

L'amendement n° 3 est rejeté.

M. Charles Revet, rapporteur. – Mon amendement n° 12 concerne l'encouragement des capacités de pêche outre-mer, où les règles appliquées en Europe ne sont pas pertinentes. M. Virapoullé rappelait que les bateaux chinois

croisent dans les zones au large de La Réunion, très riches en poisson, où l'on voit peu de bateaux communautaires...

L'amendement n° 12 est adopté.

Alinéa 13

M. Charles Revet, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement n° 4 de M. Muller : les quotas individuels gérés dans le cadre collectif doivent persister, au besoin dans le cadre d'une organisation de producteurs.

M. Jacques Muller. – Par cet amendement, je rappelle seulement votre opposition au marché de quotas individuels transférables (QIT), marquée dans le rapport.

M. Charles Revet, rapporteur. – Dans ce cas, je propose de rédiger ensuite l'alinéa 13 : « S'oppose au projet d'un marché de quotas individuels transférables qui conduirait à des concentrations et à des achats spéculatifs et demande que d'éventuels quotas individuels restent gérés collectivement par les organisations de producteurs ».

L'amendement n° 4 rectifié est adopté.

M. Charles Revet, rapporteur. – Inutile de rappeler, dans la proposition de résolution, les raisons, nombreuses, de l'opposition quasi philosophique de la France aux quotas individuels transférables : les ressources de la mer sont un bien public que personne ne peut s'approprier.

L'amendement n° 11 est rejeté.

*

* *

Puis l'ensemble de la proposition de résolution européenne est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

TABLEAU COMPARATIF

Proposition de résolution n° 591 (2009-2010) sur la politique commune de la pêche	Proposition de résolution de la commission
Le Sénat,	Alinéa sans modification
Vu l'article 88-4 de la Constitution,	Alinéa sans modification
Vu le Livre vert sur la réforme de la politique commune de la pêche (PCP) présenté par la Commission le 22 avril 2009,	Alinéa sans modification
Vu le document de travail des services de la Commission sur la synthèse de la consultation sur la réforme de la politique commune de la pêche du 16 avril 2010,	Alinéa sans modification
Vu la communication de Mme Maria Damanaki, commissaire européen chargé des affaires maritimes et de la pêche, portant sur les priorités pour les affaires maritimes et la pêche du 17 mai 2010,	Alinéa sans modification
Considérant que la pêche n'est pas seulement un secteur économique mais aussi un mode de vie qui structure les régions côtières et leur donne une identité forte ;	Considérant que la pêche n'est pas seulement un secteur économique mais aussi un mode de vie qui structure les régions côtières et leur donne une identité forte <u>comme le formalise le Grenelle de la mer</u> ;
Considérant que la réforme de la politique commune de la pêche doit se faire avec la participation des pêcheurs eux-mêmes et qu'il convient, à cet effet, de conforter et de favoriser les organisations de producteurs ;	Alinéa sans modification
Estime que la réforme de la politique commune de la pêche doit comporter un volet relatif à la sécurité et la formation professionnelle, préfigurant une nécessaire harmonisation européenne des droits sociaux des travailleurs en mer ;	Estime que la réforme de la politique commune de la pêche doit comporter un volet relatif à la sécurité et la formation professionnelle, préfigurant une nécessaire harmonisation européenne <u>par le haut</u> des droits sociaux des travailleurs en mer ;
Constata que l'étiquetage actuel sur l'origine des lieux de pêche n'apporte qu'une information médiocre au consommateur et souhaite que l'Union européenne élabore une réforme de l'étiquetage des poissons frais qui valoriserait les modes de pêche durable ;	Constata que l'étiquetage actuel <u>des produits issus de la pêche</u> n'apporte qu'une information médiocre au consommateur <u>sur les lieux de leur pêche et de leur transformation effective</u> et souhaite que l'Union européenne élabore une réforme de l'étiquetage <u>des produits de la mer, frais et transformés, afin d'améliorer leur traçabilité et de valoriser les pêches locales et</u> les modes de pêche durables ;

**Proposition de résolution n° 591 (2009-2010)
sur la politique commune de la pêche**

Comprend que l'on distingue, pour l'attribution des aides du fonds européen pour la pêche, pêche industrielle et pêche artisanale, mais considère que les critères actuellement prévus par la Commission pour caractériser la pêche artisanale ne sont pas pertinents ;

Demande que la limitation des rejets de pêche fasse l'objet d'une approche concertée, pêcherie par pêcherie, ~~en privilégiant un~~ objectif de résultat, et estime qu'il convient de donner à cet effet plus de responsabilités aux acteurs locaux et aux organisations de producteurs notamment en leur donnant la mission d'identifier des engins de pêche plus sélectifs ;

Demande ~~qu'un~~ cadre stabilisé ~~soit défini~~ pour l'outre-mer, notamment par le biais de délimitation de zones économiques au niveau régional ;

~~Considère que le~~ projet d'un marché de quotas individuels transférables conduirait à des concentrations et à des achats spéculatifs et demande que d'éventuels quotas individuels restent gérés collectivement par les organisations de producteurs.

Proposition de résolution de la commission

Comprend que l'on distingue, pour l'attribution des aides du fonds européen pour la pêche, pêche industrielle et pêche artisanale, mais considère que les critères actuellement prévus par la Commission pour caractériser la pêche artisanale ne sont pas pertinents et qu'il serait nécessaire de prendre en compte les caractéristiques de la pêche côtière ;

Demande que la limitation des rejets de la pêche privilégie l'objectif de résultat, fasse l'objet d'une approche concertée, pêcherie par pêcherie, et estime qu'il convient de donner à cet effet plus de responsabilité aux acteurs locaux et aux organisations de producteurs notamment en leur donnant la mission d'identifier des engins de pêche plus sélectifs ;

Demande que la politique commune de la pêche autorise une meilleure organisation de l'aval de la filière pêche, afin de mieux valoriser les produits de la mer et d'offrir une alternative aux rejets.

Souhaite que la gouvernance de la pêche permette une concertation approfondie entre scientifiques et pêcheurs tant au niveau de l'Union européenne qu'au niveau de chaque région maritime.

Demande que la politique commune de la pêche favorise le développement de la pêche en outre-mer, compte tenu du potentiel des espaces maritimes ultramarins, et permette de définir un cadre stabilisé pour l'outre-mer, notamment par le biais de délimitation de zones économiques au niveau régional ;

S'oppose au projet d'un marché de quotas individuels transférables qui conduirait à des concentrations et à des achats spéculatifs et demande que d'éventuels quotas individuels restent gérés collectivement par les organisations de producteurs.