

N° 616

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2011-2012

Enregistré à la Présidence du Sénat le 27 juin 2012

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des affaires économiques (1) sur la proposition de résolution européenne de MM. Maurice ANTISTE, Charles REVET et Serge LARCHER, présentée en application de l'article 73 quinquies du Règlement, visant à obtenir la prise en compte par l'Union européenne des **réalités** de la **pêche** des **régions ultrapériphériques françaises**,*

Par M. Serge LARCHER,

Sénateur

et TEXTE DE LA COMMISSION

(1) Cette commission est composée de : M. Daniel Raoul, *président* ; MM. Martial Bourquin, Gérard César, Alain Chatillon, Daniel Dubois, Pierre Hérisson, Joël Labbé, Mme Élisabeth Lamure, M. Gérard Le Cam, Mme Renée Nicoux, MM. Thierry Repentin, Robert Tropeano, *vice-présidents* ; MM. Claude Bérit-Débat, Bruno Retailleau, Bruno Sido, *secrétaires* ; M. Gérard Bailly, Mme Delphine Bataille, MM. Michel Bécot, Mme Bernadette Bourzai, MM. François Calvet, Roland Courteau, Claude Dilain, Alain Fauconnier, Didier Guillaume, Pierre Hérisson, Michel Houel, Mme Élisabeth Lamure, MM. Serge Larcher, Jean Jacques Lasserre, Jean-Claude Lenoir, Philippe Leroy, Mmes Valérie Létard, Marie-Noëlle Lienemann, MM. Michel Magras, Jean-Claude Merceron, Jean-Jacques Mirassou, Jackie Pierre, Ladislav Poniatowski, Daniel Raoul, Mme Mireille Schurch, MM. Yannick Vaugrenard, François Vendasi.

Voir le(s) numéro(s) :

Sénat : 575 et 589 (2011-2012)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
EXPOSÉ GÉNÉRAL	7
I. LES RÉALITÉS DE LA PÊCHE ULTRAMARINE	7
A. LES OUTRE-MER CONTRIBUENT AU STATUT DE PUISSANCE MARITIME DE LA FRANCE	7
1. <i>Grâce aux outre-mer, la France et l'Union européenne disposent d'immenses surfaces maritimes</i>	7
2. <i>La pêche ultramarine a un poids important au sein de la pêche française</i>	8
B. LA PÊCHE JOUE UN RÔLE ÉCONOMIQUE ET SOCIAL VITAL DANS LES DOM	9
1. <i>En matière de pêche, il n'y a pas un mais des outre-mer</i>	9
2. <i>Une pêche très majoritairement artisanale, dont le poids économique et le rôle social sont incontournables</i>	11
C. LA PÊCHE ULTRAMARINE DISPOSE D'UN VRAI POTENTIEL DE DÉVELOPPEMENT	13
1. <i>De nombreux handicaps</i>	13
2. <i>... mais aussi des atouts indéniables</i>	15
3. <i>Un potentiel de développement jugé unanimement comme important</i>	16
II. LES RÉALITÉS DE LA PÊCHE ULTRAMARINE NE SONT PAS PRISES EN COMPTE PAR L'UNION EUROPÉENNE	18
A. L'ARTICLE 349 DU TRAITÉ SUR LE FONCTIONNEMENT DE L'UNION EUROPÉENNE (TFUE) EST RÉGULIÈREMENT IGNORÉ PAR LA COMMISSION EUROPÉENNE	18
1. <i>L'article 349 du TFUE permet la mise en œuvre de dispositifs spécifiques en faveur des régions ultrapériphériques</i>	18
2. <i>Mais l'article 349 est insuffisamment utilisé</i>	19
B. LA POLITIQUE COMMUNE DE LA PÊCHE (PCP) NE TIENT AUCUN COMPTE DES RÉALITÉS DE LA PÊCHE ULTRAMARINE	20
1. <i>Certaines règles de la PCP, inadaptées aux réalités des RUP, entravent le développement de la pêche dans ces régions</i>	21
2. <i>Les outre-mer ne peuvent faire entendre leur voix en matière de pêche</i>	24
3. <i>La mise en œuvre du volet externe de la PCP pourrait nuire à terme aux outre-mer</i>	24
C. LA POLITIQUE COMMERCIALE DE L'UNION EUROPÉENNE CONSTITUE UNE MENACE POUR L'ÉCONOMIE DES OUTRE-MER	25
1. <i>Certains accords commerciaux conclus par l'Union européenne menacent la pêche des DOM</i>	25
2. <i>Une illustration de l'incohérence des politiques communautaires</i>	26

III. UNE PROPOSITION DE RÉSOLUTION BIENVENUE, QUI CONTRIBUERA À LA PRISE EN COMPTE DES RÉALITÉS DE LA PÊCHE ULTRAMARINE PAR L'UNION EUROPÉENNE	28
A. UNE PROPOSITION DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE INITIÉE PAR LA DÉLÉGATION SÉNATORIALE À L'OUTRE-MER	28
1. <i>Le Sénat s'est intéressé à plusieurs reprises à l'application de la PCP outre-mer</i>	28
2. <i>La réforme de la PCP a été l'occasion pour la délégation sénatoriale à l'outre-mer de se saisir de cette question</i>	28
B. LA PROPOSITION DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE DÉPOSÉE PAR MAURICE ANTISTE ET CHARLES REVET	29
C. UN TEXTE CONSENSUEL, QUI CONSTITUE UN SOUTIEN UTILE AU GOUVERNEMENT FRANÇAIS	31
1. <i>Une proposition qui défend les intérêts des outre-mer, en cohérence avec les positions antérieures du Sénat</i>	31
2. <i>La proposition de résolution européenne constitue un soutien à l'action du Gouvernement français</i>	32
ANNEXE I : PROPOSITION DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE ADOPTÉE PAR LA COMMISSION	35
ANNEXE II : EXAMEN EN COMMISSION (MERCREDI 27 JUIN 2012)	39
ANNEXE III : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	53
ANNEXE IV : PROGRAMME DU DÉPLACEMENT À BRUXELLES (LUNDI 4 JUIN 2012)	55
TABLEAU COMPARATIF	57

Mesdames, Messieurs,

Le 31 mai 2012, au terme des travaux engagés par la délégation sénatoriale à l'outre-mer sur l'application de la politique commune de la pêche (PCP) dans nos outre-mer, nos collègues Maurice Antiste et Charles Revet, ainsi que votre rapporteur, ont déposé, conformément à l'article 88-4 de la Constitution, une proposition de résolution européenne visant à obtenir la prise en compte par l'Union européenne des réalités de la pêche des régions ultrapériphériques françaises.

La commission des affaires européennes a examiné cette proposition le 12 juin dernier et l'a adoptée à l'unanimité sans la modifier. Au vu de l'enjeu majeur représenté par les problématiques de la pêche pour nos outre-mer, il était indispensable que votre commission des affaires économiques, compétente au fond, se saisisse de ce texte.

Nos outre-mer contribuent en effet au statut de puissance maritime de la France. Par ailleurs, la pêche dispose d'un poids économique et social vital pour nos départements d'outre-mer (DOM), ainsi que d'un potentiel de développement important.

Les réalités de la pêche de nos DOM ne sont cependant aucunement prises en compte au niveau européen. La PCP, qui s'applique aux DOM en tant que régions ultrapériphériques (RUP) de l'Union européenne (UE), n'est aucunement adaptée aux spécificités de ces territoires, voire nuit au développement de la filière. Par ailleurs, la pêche ultramarine subit de plein fouet les conséquences de la politique commerciale de l'UE.

La proposition de résolution européenne initiée par la délégation sénatoriale à l'outre-mer vise dans ce contexte à profiter de la réforme de la PCP en cours de discussion pour contribuer à la prise en compte par l'UE des réalités de la pêche ultramarine.

Votre rapporteur propose à votre commission de l'adopter sans modification.

Lors de sa réunion du mercredi 27 juin 2012, la commission des affaires économiques, sous la présidence de M. Daniel Raoul, président, a examiné le rapport de M. Serge Larcher sur la proposition de résolution européenne visant à obtenir la prise en compte par l'Union européenne des réalités de la pêche des régions ultrapériphériques françaises.

Elle a adopté à l'unanimité cette proposition de résolution sans modification.

*

*

*

EXPOSÉ GÉNÉRAL

I. LES RÉALITÉS DE LA PÊCHE ULTRAMARINE

A. LES OUTRE-MER CONTRIBUENT AU STATUT DE PUISSANCE MARITIME DE LA FRANCE

1. Grâce aux outre-mer, la France et l'Union européenne disposent d'immenses surfaces maritimes

La France dispose de la deuxième surface maritime mondiale, juste après les États-Unis, comme l'illustre le tableau ci-dessous.

LES DIX ZONES ÉCONOMIQUES EXCLUSIVES (ZEE) LES PLUS VASTES

Pays	Superficie de la zone économique exclusive (en millions de km ²)
États-Unis	11,4
France	11,0
Australie	8,5
Russie	7,6
Nouvelle-Zélande	6,7
Indonésie	6,2
Canada	5,6
Royaume-Uni	5,5
Japon	4,5
Chine	3,9

La France dispose de cette immense zone économique exclusive (ZEE), qui lui confère le statut de puissance maritime, **grâce aux outre-mer**.

Comme le soulignent les comités régionaux des pêches des départements d'outre-mer, « *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 leur puissance maritime* »¹.

Les outre-mer contribuent plus largement à la dimension maritime de l'Union européenne (UE). Le Conseil économique, social et environnemental relève ainsi qu'« *avec une zone économique exclusive de près de 7 millions de km², dont 917 000 pour la France, auxquels il convient d'ajouter 16 millions de km² de zones ultramarines hors Union européenne dont les 2/3 pour notre pays, l'Europe dispose d'un formidable potentiel halieutique* »². La Commission européenne reconnaît elle-même cette contribution des outre-mer : elle a souligné en 2008 que « *les [régions ultrapériphériques] donnent à l'Union européenne une dimension maritime internationale considérable, lui offrant ainsi une légitimité renforcée pour mener une politique de co-développement durable des océans dans trois bassins spécifiques : la Macaronésie, les Caraïbes et le Sud-ouest de l'Océan Indien* »³.

2. La pêche ultramarine a un poids important au sein de la pêche française

Le poids de la pêche ultramarine au sein de la pêche nationale est loin d'être négligeable.

D'après les données communiquées par les comités régionaux des pêches, les départements d'outre-mer (DOM) représentent ainsi **près de 35 % de la flotte artisanale française et 20 % des effectifs de marins pêcheurs** au niveau national. Au 31 décembre 2010, la flotte de pêche française comprenait ainsi 7 255 navires, dont 4 749 dans l'Hexagone et 2 506 dans les DOM⁴.

Parmi les DOM, **la Martinique constitue** notamment « *le premier département de France en matière de pêche artisanale* » et « *l'un des départements français qui compte le plus grand nombre d'actifs dans ce secteur* »⁵.

¹ *Position commune des Comités régionaux des pêches maritimes et des élevages marins domiens au sujet de la réforme de la PCP.*

² « *La future politique commune des pêches* », Avis du Conseil économique, social et environnemental, Mme Joëlle Prévot-madère, janvier 2012, p. 4.

³ « *Les Régions ultrapériphériques : un atout pour l'Europe* », Communication de la Commission européenne, 17 octobre 2008, p. 7.

⁴ « *De l'urgence de renouveler les navires pour sauver la pêche française* », M. Daniel Fasquelle, juin 2011, p. 10.

⁵ *Contribution écrite du directeur de la mer de Martinique.*

B. LA PÊCHE JOUE UN RÔLE ÉCONOMIQUE ET SOCIAL VITAL DANS LES DOM

1. En matière de pêche, il n'y a pas un mais des outre-mer

La pratique de la pêche n'est pas uniforme dans les DOM. Dans ce domaine comme dans bien d'autres, il n'y a pas un mais des outre-mer.

- **Dans les Antilles, la pêche est essentiellement artisanale.**

Ainsi, « *la flotte de pêche martiniquaise est en quasi-totalité composée de « yoles », embarcations ouvertes, à faible tirant d'eau, équipées de moteurs hors bord* »¹, tandis que la pêche guadeloupéenne a un caractère « *infra-artisanal* », avec une « *flotte constituée de petites unités de 6 à 10 mètres* »².

Le caractère artisanal de la pêche n'empêche pas les navires martiniquais de s'aventurer au large – il s'agit de la pêche « *à Miquelon* », de 20 à 40 milles de la côte, voire plus au large – pour pêcher des poissons pélagiques tels que les thons, les marlins ou les dorades coryphènes. 30 % des navires martiniquais exercent leur activité partiellement ou exclusivement en zone hauturière.

En **Guadeloupe**, on compte **900 navires et 1 200 inscrits maritimes**. Alors que la consommation locale de produits de la mer atteint environ 16 000 tonnes, la production est inférieure à 5 000 tonnes et est écoulée essentiellement en vente directe³.

En **Martinique**, on compte près de **1 100 navires de pêche**, pour **1 048 marins pêcheurs** en 2011. La production a atteint 4 000 tonnes en 2011 (contre 6 000 en 2000), couvrant à peine 25 % de la consommation locale⁴.

- **En Guyane, la pêche comprend trois flottilles :**

- **la pêche industrielle crevettière** comprend cinq armements et trente chalutiers. Elle emploie environ 170 marins. Les années 2010 et 2011 ont vu un effondrement – inexplicable – de la production, passée de 1 783 tonnes en 2008 à 1 056 tonnes en 2011 ;

- **la pêche artisanale** est composée de 150 navires rudimentaires pêchant le poisson blanc. Ces navires – des canots créoles ainsi que des canots améliorés et une dizaine de tapouilles – pratiquent la pêche au filet maillant dérivant. Cette pêche emploie environ 350 marins. La production, relativement stable, a atteint 2 900 tonnes en 2011 ;

¹ Contribution écrite du directeur de la mer de Martinique.

² Contribution écrite du directeur de la mer de Guadeloupe.

³ Cf. contribution écrite du directeur de la mer de Guadeloupe.

⁴ Cf. contribution écrite du directeur de la mer de Martinique.

- **la pêche au vivaneau** est effectuée sous licences communautaires par des navires vénézuéliens : 45 navires pêchent ainsi le vivaneau à la ligne, pour une production ayant atteint 1 407 tonnes en 2011. Comme l'indique le directeur de la mer de Guyane, « *la pêche au vivaneau est devenue par les profits qui en sont retirés la clé de voûte de la filière « pêche » en Guyane en permettant de soutenir les autres secteurs moins performants* »¹.

Alors que la production de poissons blancs est en majeure partie vendue en Guyane et couvre les besoins locaux, une très large majorité de la production de crevettes (78 %) et de vivaneau (90 %) est exportée, notamment vers les Antilles².

La pêche guyanaise se caractérise enfin par des équipages composés essentiellement de ressortissants de pays tiers à l'UE (81 % des marins et 86 % des capitaines), ce phénomène s'expliquant par la « *faible attractivité de la mer et des métiers de la mer auprès des Guyanais* »³.

● **A La Réunion**, le secteur de la pêche compte, avec l'aquaculture, **près de 1 150 emplois directs et indirects**. La pêche réunionnaise comprend **trois composantes** :

- **la pêche artisanale côtière**, exercée à partir d'embarcations de petite taille (moins de 10 mètres) à proximité des côtes ;

- **la pêche palangrière**, exercée par des navires ciblant les grands pélagiques situés dans les ZEE de La Réunion et des îles Éparses, mais également dans celles des pays voisins (Madagascar, île Maurice). Cette pêche se caractérise par la bonne maîtrise des techniques de pêche et cible des espèces ayant une valeur ajoutée importante ;

- **la pêche hauturière**, exercée par des senneurs mais aussi par des navires de pêche exploitant les ZEE des îles australes des Terres australes et antarctiques françaises (TAAF) et ciblant la légine et la langouste. Cette pêche, dont les armements sont fortement structurés et d'un haut niveau professionnel, **assure l'essentiel du chiffre d'affaires de la filière réunionnaise**.

La pêche réunionnaise produit 10 000 tonnes par an, tandis que la consommation locale de produits de la mer atteint 14 000 tonnes. Les 7 000 tonnes d'exportations sont compensées par 11 000 tonnes d'importations⁴.

¹ Contribution écrite du directeur de la mer de Guyane.

² Cf. Ibid.

³ Cf. Ibid.

⁴ Cf. Contribution écrite du directeur de la mer Sud Océan Indien.

LES DIFFÉRENTES COMPOSANTES DE LA PÊCHE RÉUNIONNAISE
(en 2010)

	Pêche artisanale côtière	Pêche palangrière	Pêche australe
Nombre de navires	240	42	8
Nombre de marins	307	247	273
Production (tonnes par an)	700	3 000	6 200
Écoulement de la production	100 % sur le marché local	60 % à l'exportation / 40 % sur le marché local	95 % à l'exportation

Source : Direction de la mer Sud Océan Indien

● A **Mayotte**, devenu un DOM en mars 2011¹, une flotte thonière moderne et une flottille de pêche artisanale côtière coexistent.

S'agissant de la **flotte thonière**, plusieurs grands thoniers senneurs-congélateurs sont immatriculés à Mayotte. Ils pratiquent une pêche au large de thonidés tropicaux dans la ZEE mahoraise, mais aussi en haute mer et dans les ZEE d'États voisins. Ces bateaux ne sont jamais présents à Mayotte, puisqu'ils débarquent aux Seychelles pour la mise en conserve des captures.

S'agissant de la **flottille artisanale**, elle est composée d'environ 850 pirogues (motorisées ou non) et de plus de 200 barques pratiquant la pêche à la palangrottes, à la traîne ou au filet. On dénombre également trois petits palangriers, qui ciblent essentiellement les thons et les espadons.

Si « aucune étude statistique fiable ne permet d'estimer la production halieutique »², la production est estimée à environ 2 200 tonnes.

2. Une pêche très majoritairement artisanale, dont le poids économique et le rôle social sont incontournables

La pêche ultramarine n'a pas les mêmes caractéristiques que la pêche hexagonale.

Un seul exemple : la pêche des DOM, largement artisanale, est composée quasi-exclusivement de bateaux de moins de 12 mètres.

¹ Mayotte devrait devenir une région ultrapériphérique le 1^{er} janvier 2014.

² Contribution écrite du directeur de la mer Sud Océan Indien.

**RÉPARTITION DE LA FLOTTE DE PÊCHE
EN FONCTION DE LA LONGUEUR DES BATEAUX**

	Moins de 12 mètres	Plus de 12 mètres	Proportion de bateaux de plus de 12 mètres
France hexagonale	3 765	984	26,1 %
DOM	2 424	85	3,5 %
Total	6 189	1 066	17,2 %

Source : « *De l'urgence de renouveler les navires pour sauver la pêche française* », *Ibid.*, p. 10.

Dans ces départements marqués par un taux de chômage – notamment des jeunes – particulièrement élevé, le secteur de la pêche joue **un rôle économique et social vital**, comme l'a souligné le Parlement européen. Dans une résolution adoptée en 2010, il a relevé « *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* »¹.

En 2008, on comptait ainsi **2 880 marins pêcheurs embarqués dans les DOM**², 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. La pêche constitue par ailleurs le troisième secteur économique en Guyane³ 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 banane⁴.

Au-delà de ces données économiques, le secteur constitue un « **enjeu majeur de cohésion économique et de stabilité sociale** »⁵ : la pêche ultramarine entretient en effet, du fait de son caractère essentiellement vivrier, un « *véritable lien social* »⁶.

¹ Résolution du Parlement européen du 25 février 2010 sur le Livre vert sur la réforme de la politique commune de la pêche.

² « Les filières pêche et aquaculture en France », *Les cahiers de France AgriMer*, avril 2011, p. 14.

³ Cf. Comité régional des pêches maritimes et des élevages marins de Guyane.

⁴ Cf. Contribution écrite du directeur de la mer de Guadeloupe.

⁵ Contribution écrite du directeur de la mer Sud Océan Indien.

⁶ Position commune des Comités régionaux des pêches maritimes et des élevages marins domiens au sujet de la réforme de la PCP.

C. LA PÊCHE ULTRAMARINE DISPOSE D'UN VRAI POTENTIEL DE DÉVELOPPEMENT

1. De nombreux handicaps...

Le développement de la pêche ultramarine est freiné par de nombreux handicaps. L'UE reconnaît elle-même 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* »¹.

Outre l'éloignement de l'Europe continentale, d'autres facteurs pèsent sur le développement de ce secteur, comme **le coût du carburant** – qui constitue un sujet d'inquiétude récurrent des professionnels –, **les difficultés de financement des entreprises** du secteur, l'insuffisance **des infrastructures portuaires** et des structures de transformation et de commercialisation, **la vétusté des embarcations**, la pollution des côtes antillaises par la chlordécone ou encore, en Guyane, la pêche illégale exercée par des pêcheurs surinamais et brésiliens.

Votre rapporteur souhaite examiner plus longuement trois de ces handicaps.

- **Tout d'abord, l'insuffisance des structures de transformation et de commercialisation.**

La pêche ultramarine souffre d'un **défaut d'organisation de l'aval de la filière**. Comme le souligne par exemple le directeur de la mer de Martinique, « *la pêche martiniquaise ne dispose d'aucun réseau de commercialisation structuré, et reste dominée par la vente directe des produits. (...) L'absence de circuit organisé constitue l'un des points de blocage pour le développement d'une pêche au large de plus longue durée* »².

Lors de son audition par votre rapporteur, M. Gérard Cadic, directeur général du Crédit maritime outre-mer, a confirmé le défaut d'organisation de la filière en matière de transformation et de commercialisation, avec la quasi-absence de structures de mareyage. Ce défaut d'organisation explique que les produits de la pêche antillaise ne puissent avoir accès à la restauration collective (écoles ou hôpitaux notamment). Alors que par ailleurs la vie chère constitue une problématique récurrente dans nos outre-mer, **comment**

¹ 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.

² Contribution écrite du directeur de la Mer de Martinique.

accepter que les enfants martiniquais ne mangent à la cantine scolaire que des poissons importés ?

Votre rapporteur estime qu'en la matière, il revient aux acteurs locaux, tant les professionnels que les élus locaux, **de se mobiliser** et d'œuvrer à la mise en place des structures nécessaires.

- **Ensuite, la pollution des côtes antillaises par la chlordécone.**

La chlordécone est un produit antiparasitaire utilisé pendant de longues années aux Antilles pour lutter contre le charançon du bananier. Cette substance a été détectée dans les sols, ce qui peut contaminer les denrées végétales ou animales. La pollution des sols a conduit à une pollution des eaux côtières.

Les pêches guadeloupéenne et martiniquaise subissent de plein fouet les conséquences de cette pollution. Ainsi en Martinique, « *la chlordécone (...) a rendu impropre à la pêche une grande partie du plateau continental atlantique, devenu un vrai désert maritime pour la pêche* »¹. 30 % de la côte martiniquaise fait l'objet d'une mesure d'interdiction à la pêche, tandis qu'en Guadeloupe la pêche de certaines espèces a été interdite dans le croissant bananier du Sud de la Basse-Terre.

Cette situation **impose un accompagnement des pêcheurs**. Introduit à l'initiative de votre rapporteur, l'article 84 de la loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche disposait que « *dans le délai de six mois à compter de la promulgation de la (...) loi, le Gouvernement [étudierait] la mise en place d'un plan de lutte contre la pollution marine engendrée par le chlordécone* »². Le plan chlordécone II (2011-2013) comprend en conséquence un volet spécifique à la mer, avec des dispositifs d'accompagnement des marins-pêcheurs les plus directement concernés par les interdictions de pêche.

- **Enfin, la problématique de la pêche illégale en Guyane.**

Comme l'a rappelé devant la délégation sénatoriale à l'outre-mer M. Jocelyn Médaille, président du comité régional des pêches maritimes et des élevages marins (CRPMEM) de Guyane, les pêcheurs guyanais subissent **une pression constante de pêcheurs étrangers, essentiellement surinamais et brésiliens**.

Cette pêche illégale entrave le développement de la pêche guyanaise. Tout d'abord, elle a un **impact économique**, puisque les produits pêchés illégalement viennent concurrencer les produits français, du fait de coûts de production nettement inférieurs dans les deux pays voisins. Ensuite, cette pêche illégale a des **conséquences écologiques** : les filets utilisés par les

¹ Contribution écrite du directeur de la mer de Martinique.

² Loi n° 2010-874 du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche.

pêcheurs surinamais et brésiliens ne respectent pas les normes européennes. Ils sont parfois utilisés dans des zones écologiquement sensibles, à l'exemple de la réserve du Grand Connétable (pour les pêcheurs brésiliens) ou au large des plages de ponte des tortues luth (pour les pêcheurs surinamais). Enfin, cette pêche s'accompagne de **violences**, les pêcheurs illégaux s'en prenant régulièrement aux pêcheurs français.

Face à cette situation, qui constitue un **véritable « pillage »**¹, l'État dispose de moyens, nautiques et aériens, hauturiers et côtiers. L'action des services de l'État a abouti à des résultats historiques en 2010 et en 2011: 245 navires étrangers ont été observés en situation de pêche illégale, ce qui a conduit au déroutement de 61 navires et à la saisie de 56 d'entre eux, ainsi que de 137 kilomètres de filets et de 60 tonnes de poissons. Depuis le début de l'année 2012, deux condamnations à des peines de prison ferme ont sanctionné des capitaines de navire récidivistes ou à l'origine de fautes graves.

Votre rapporteur souligne que la lutte contre la pêche illégale doit demeurer une priorité de l'action de l'État en Guyane et être dotée des moyens nécessaires.

2. ... mais aussi des atouts indéniables

La pêche ultramarine ne souffre pas uniquement d'handicaps qui freinent son développement: elle compte également **des atouts incontestables**.

Son principal atout est la présence de ressources halieutiques relativement abondantes et bien souvent-sous exploitées.

La Commission européenne a souligné elle-même que « les RUP possèdent (...) des ressources halieutiques riches et relativement préservées »². Il apparaît ainsi que « la Guyane (...) dispose d'un potentiel halieutique important (avec diverses espèces de crevettes et plusieurs dizaines d'espèces de poissons répertoriées) qui est pour l'instant sans doute sous-exploité »³, tandis qu'à La Réunion, « largement disponible, la ressource halieutique composée de stocks migrateurs de pélagiques (...) constitue un des points forts de la filière »⁴.

La pêche ultramarine dispose d'autres atouts, tels que la **diversité des espèces**, sa **sélectivité** qui en fait un modèle de pêche durable⁵, la présence d'**instituts de recherche** (tels que l'IFREMER) ou le **dynamisme de la consommation locale**, en Guyane du fait de la croissance démographique ou

¹ Contribution écrite du directeur de la mer de Guyane.

² « Les Régions ultrapériphériques : un atout pour l'Europe », *Ibid.*, p. 8.

³ Contribution écrite du directeur de la mer de Guyane.

⁴ Contribution écrite du directeur de la mer Sud Océan Indien.

⁵ Des travaux de recherche ont ainsi été conduits sur la sélectivité des chaluts guyanais. Ces derniers sont aujourd'hui équipés de TTED (Trash and Turtle Excluder Device), système d'exclusion des tortues marines et autres captures accessoires.

aux Antilles, où la production locale ne répond – comme votre rapporteur l’a souligné précédemment – que très partiellement aux besoins d’une population grande consommatrice de produits de la mer.

L’action de l’IFREMER dans les outre-mer

L’Institut français de recherche pour l’exploitation de la mer (IFREMER) est **présent dans la quasi-totalité des outre-mer** : dans l’Océan indien (à La Réunion et bientôt à Mayotte), dans l’Océan Atlantique (en Guyane, aux Antilles et à Saint-Pierre-et-Miquelon) et dans l’Océan Pacifique (en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française).

8 % des effectifs permanents de l’Institut sont localisés outre-mer. Les outre-mer représentent **entre 5 et 6 % du budget** de l’Institut.

L’Institut s’est fixé **trois grands objectifs outre-mer** :

- **poursuivre et développer des activités d’observation et de surveillance**, en réponse aux demandes régaliennes. Cela couvre essentiellement les activités environnementales, telles que la mise en œuvre de la directive-cadre sur l’eau, les actions d’appui à l’agence des aires marines protégées ou encore le suivi de la contamination du littoral antillais par la chlrodécone ;

- mener davantage de recherche et **mieux valoriser la plus-value scientifique des milieux ultramarins** ;

- **contribuer au développement socio-économique** des collectivités ultramarines par un appui scientifique au développement des filières locales de production, traditionnelles (pêche et aquaculture) ou émergentes, comme la valorisation des molécules d’origine marine ou les énergies marines renouvelables.

Source : Audition de M. Philippe Lemerrier, délégué général à l’outre-mer de l’IFREMER, par la délégation sénatoriale à l’outre-mer, 28 mars 2012.

3. Un potentiel de développement jugé unanimement comme important

L’ensemble des interlocuteurs de la délégation sénatoriale à l’outre-mer, ainsi que l’ensemble des personnes auditionnées par votre rapporteur, ont estimé que la pêche ultramarine dispose d’un potentiel de développement important.

Il en est de même pour le secteur de l’aquaculture, secteur aujourd’hui embryonnaire dans les DOM, mais qui pourrait croître dans la plupart d’entre eux, à condition de se structurer.

Tandis qu’elle s’est développée dans les collectivités d’outre-mer (perliculture en Polynésie française, crevetticulture en Nouvelle-Calédonie, pectiniculture à Saint-Pierre-et-Miquelon), **l’aquaculture reste relativement peu développée dans les DOM.**

Seule une **pisciculture marine** s’y est développée, produisant **290 tonnes en 2010, dont 150 tonnes à Mayotte, 80 tonnes à la Martinique,**

60 tonnes à La Réunion et 5 tonnes en Guadeloupe¹. Pour autant, **l'IFREMER estime que la production pourrait atteindre d'ici 5 à 10 ans jusqu'à 3 000 tonnes par an** « sous réserve de la mise en place de véritables stratégies de développement durable (objectifs partagés et moyens alloués en terme de R&D, identification des marchés et bon positionnement des produits, structuration de la commercialisation, organisation des filières et volonté politique forte pour promouvoir et soutenir le démarrage et la croissance de la filière) »².

Le développement de l'aquaculture constitue donc un défi pour l'avenir des DOM. En Guadeloupe, « le développement de l'aquaculture nourrit de grands espoirs »³, tandis que « la filière aquacole fait montre d'un potentiel de développement certain »⁴ en Martinique. Mayotte, « sans conteste le premier producteur aquacole d'outre-mer »⁵, dispose du potentiel de développement le plus important, ceci grâce aux conditions très favorables offertes par son lagon.

Votre rapporteur relève que le développement de l'aquaculture pourra être favorisé par la mise en place des schémas régionaux de développement de l'aquaculture marine, prévue par l'article 85 de la loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche (LMAP) précitée. Ces schémas, en cours d'élaboration, permettront de recenser « les sites existants et les sites propices au développement d'une aquaculture marine durable »⁶ et constitueront des outils de planification du développement de cette activité.

*

*

*

¹ Données communiquées par l'IFREMER.

² Contribution écrite de l'IFREMER.

³ Contribution écrite du directeur de la mer de Guadeloupe.

⁴ Contribution écrite du directeur de la mer de Martinique.

⁵ Contribution écrite du directeur de la mer Sud Océan Indien.

⁶ Article L. 923-1-1 du code rural et de la pêche maritime.

II. LES RÉALITÉS DE LA PÊCHE ULTRAMARINE NE SONT PAS PRISES EN COMPTE PAR L'UNION EUROPÉENNE

A. L'ARTICLE 349 DU TRAITÉ SUR LE FONCTIONNEMENT DE L'UNION EUROPÉENNE (TFUE) EST RÉGULIÈREMENT IGNORÉ PAR LA COMMISSION EUROPÉENNE

1. L'article 349 du TFUE permet la mise en œuvre de dispositifs spécifiques en faveur des régions ultrapériphériques

La spécificité des régions ultrapériphériques, parmi lesquelles les DOM français, **est reconnue par les traités européens depuis 1999**. Cette reconnaissance s'est concrétisée par le paragraphe 2 de l'article 299 du traité instituant la Communauté européenne (TCE), auquel a succédé l'article 349 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

L'article 349 du TFUE

*« Compte tenu de la situation économique et sociale structurelle de la Guadeloupe, de la Guyane française, de la Martinique, de la Réunion, de Saint-Martin, des Açores, de Madère et des îles Canaries, 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. Lorsque les mesures spécifiques en question sont adoptées par le Conseil conformément à une procédure législative spéciale, il statue également sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen.*

*Les mesures visées au premier alinéa **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 d'État, et les conditions d'accès aux fonds structurels et aux programmes horizontaux de l'Union.*

Le Conseil arrête les mesures visées au premier alinéa en tenant compte des caractéristiques et contraintes particulières des régions ultrapériphériques sans nuire à l'intégrité et à la cohérence de l'ordre juridique de l'Union, y compris le marché intérieur et les politiques communes.

L'article 349 **justifie que des mesures spécifiques soient prises en faveur des huit régions ultrapériphériques (RUP)**¹, ceci afin de tenir compte de leurs handicaps. Comme l'indique le Parlement européen, *« les RUP ont [ainsi] droit à un traitement différencié et d'ensemble, leur permettant de bénéficier d'un maximum d'aides, indépendamment de leur*

¹ Depuis le 1^{er} janvier 2012, Saint-Barthélemy n'est plus une région ultrapériphérique mais un pays et territoire d'outre-mer (PTOM).

niveau de développement, de sorte que leurs singularités soient suffisamment prises en considération et protégées »¹.

2. Mais l'article 349 est insuffisamment utilisé

L'article 349 a justifié 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 a constitué « *la première manifestation d'un traitement global et spécifique des RUP* »². Le règlement de 2006³ régissant le POSEI s'appuyait ainsi explicitement sur le paragraphe 2 de l'article 299 du TCE.

Le régime POSEI

Le POSEI comprend **deux volets** :

- un **régime spécifique d'approvisionnement (RSA)** : il vise à alléger les coûts relatifs à l'approvisionnement en produits utilisés dans la consommation courante ou pour la fabrication de certaines denrées alimentaires de base. Il correspond à des exemptions de droits d'importations (pour les pays tiers) ou à des aides (pour des produits provenant du reste de l'UE) ;

- des **mesures d'aide à la production locale** : il s'agit d'aides à la production, à la transformation et/ou à la commercialisation de productions locales.

En 2010, le POSEI a permis aux RUP de bénéficier de **plus de 650 millions d'euros**, dont plus de 270 millions d'euros pour les DOM.

Le bilan de ce dispositif est unanimement salué. La Commission européenne estime ainsi qu'il constitue « *un outil très efficace pour soutenir une production locale de qualité* »⁴.

Le POSEI reste cependant une exception. **L'article 349 du TFUE est en effet insuffisamment utilisé par la Commission européenne** qui méconnaît quasi-systématiquement les 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*

¹ 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 ».

² « Les RUP à l'horizon 2020 », Mémoire conjoint des régions ultrapériphériques, Las Palmas de Gran Canaria, 14 octobre 2009, p. 5.

³ Règlement (CE) n° 247/2006 du Conseil du 30 janvier 2006 portant mesures spécifiques dans le domaine de l'agriculture en faveur des régions ultrapériphériques de l'Union.

⁴ Premier rapport sur les incidences de la réforme du régime POSEI de 2006, Commission européenne, 24 septembre 2010, p. 8.

niveau communautaire »¹. Le Parlement européen a 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 »**².

Lors de son déplacement à Bruxelles, **vo**tre rapporteur a pu interroger sur cette question M. Jean-Noël Ladois, conseiller pêche et outre-mer à la représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne. Ce dernier a souligné que, par principe, la Commission n'appréciait pas les dérogations et qu'elle était gênée de recourir à un article ne prévoyant pas la codécision. Plus globalement, il a estimé qu'il était **de plus en plus difficile de faire prendre en compte les réalités des RUP dans une UE comprenant désormais 27 États membres.**

B. LA POLITIQUE COMMUNE DE LA PÊCHE (PCP) NE TIENT AUCUN COMPTE DES RÉALITÉS DE LA PÊCHE ULTRAMARINE

Le Livre vert relatif à la réforme de la politique commune de la pêche (PCP) présenté le 22 avril 2009 par la Commission européenne ne faisait aucune mention de la situation des RUP.

Cet oubli constitue **une illustration de la non prise en compte des réalités de la pêche ultramarine par la PCP.**

Au terme des travaux de la délégation sénatoriale à l'outre-mer et de votre rapporteur, **il apparaît très clairement que les principes et les règles de la PCP sont « euro-centrées », c'est-à-dire pensées par et pour l'Europe continentale.** Les règles de la PCP reposent en effet sur le constat dressé par la Commission européenne : *« il y a trop de navires pour trop peu de poissons »*³.

Comme le relevait pourtant 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 »*⁴. Les professionnels de la pêche soulignent quant à

¹ « Les RUP à l'horizon 2020 », *Ibid.*, p. 18.

² 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 ».

³ Livre vert relatif à la réforme de la politique commune de la pêche, avril 2009, p. 5.

⁴ 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.

eux que « *la généralisation du constat sur la surcapacité des flottes assimile les pêcheries du « continent européen » à celle des régions ultrapériphériques et ignore ainsi, outre leurs spécificités, les différences de développement de certaines et la relation ressources/flottes de ces régions* »¹.

La non prise en compte par la PCP des spécificités des RUP nuit au développement de la pêche de ces régions. Ainsi, « *pour les pêcheries domiennes, la non prise en compte des spécificités de ces régions dans l'élaboration de la réglementation communautaire est une explication de leur non opérabilité* »². Les comités régionaux des pêches des DOM relèvent que « *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* »³.

Certaines règles de la PCP sont ainsi clairement inadaptées à la pêche ultramarine. Par ailleurs, la PCP ne permet pas aux outre-mer de faire entendre leur voix. Enfin, certains accords internationaux conclus dans le cadre du volet externe de cette politique constituent à terme une menace pour la pêche des outre-mer.

1. Certaines règles de la PCP, inadaptées aux réalités des RUP, entravent le développement de la pêche dans ces régions

Plusieurs règles de la PCP sont clairement inadaptées aux réalités de la pêche ultramarine. Votre rapporteur souhaite s'attarder sur trois d'entre elles.

● L'interdiction des aides à la construction.

L'application depuis 2005 dans les outre-mer de l'interdiction des aides à la construction constitue **la principale entrave au développement de la pêche dans ces régions**. L'ensemble des acteurs tant nationaux que locaux estiment ainsi qu'il s'agit d'une question majeure pour le développement de la pêche ultramarine : pour eux, « *la fin des aides à la construction [constitue] un frein réel à toute politique de développement* »⁴.

Dès 2009, le mémorandum conjoint des RUP appelait 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* »⁵. L'interdiction des aides à la construction a d'ailleurs des effets pervers, opposés aux objectifs de la PCP : comme l'indique le Conseil économique, social et environnemental, « *compte tenu de l'état des flottilles, majoritairement destinées à la pêche*

¹ « *Contribution des professionnels de la pêche française. Réponse au livre Vert* », novembre 2009, Comité national des pêches maritimes et des élevages marins (CNP MEM), p. 6.

² *Ibid.*, p. 7.

³ *Position commune des Comités régionaux des pêches maritimes et des élevages marins domiens au sujet de la réforme de la PCP.*

⁴ *Ibid.*

⁵ « *Les RUP à l'horizon 2020* », *Ibid.*, p. 30.

côtière et/ou artisanale, ralentir leur modernisation empêche la mise en service de bateaux plus écologiques, plus sécuritaires et moins destructeurs de lagons »¹.

Comme l'indique le directeur de la mer de Martinique, l'application de cette interdiction dans les RUP est d'autant plus aberrante qu' « *il existe dans [ces régions] un besoin particulier d'adaptation de la flotte de pêche aux opportunités offertes par des ressources qui pourraient faire l'objet d'une plus grande exploitation sans porter préjudice à la gestion durable du stock : de nombreuses espèces peuvent supporter un développement de la flotte, au contraire de la situation dans les eaux continentales européennes, et donc justifier, dans certains cas, des aides à la construction des navires »².*

• **L'interdiction du financement des dispositifs de concentration de poisson (DCP) ancrés collectifs.**

Les DCP ancrés collectifs consistent à **recréer artificiellement la chaîne alimentaire au fond de l'eau. Essentiels pour le développement des pêches antillaise, réunionnaise et mahoraise, ils sont au service d'une pêche sélective et durable** : 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 »³. L'IFREMER souligne que « le renouvellement des DCP ancrés est une condition indispensable au maintien de la pêche côtière »⁴ : l'interdiction de leur financement entrave donc le développement de la filière.*

• **L'interdiction des aides au fonctionnement.**

A la différence de la politique agricole commune (PAC), la politique commune de la pêche (PCP) interdit les aides au fonctionnement. Cette règle nuit au développement et à la structuration de la pêche dans les outre-mer.

En 2010, les pêcheurs réunionnais ont ainsi constitué une interprofession, l'Association réunionnaise interprofessionnelle de la pêche et de l'aquaculture (ARIPA), dont votre rapporteur a entendu le président, M. Philippe Guérin. L'ARIPA regroupe tous les segments de la flotte de pêche réunionnaise, des petites embarcations aux flottes du large.

¹ « *La future politique commune de la pêche* », *Ibid.*, p. 36.

² *Contribution écrite du directeur de la mer de Martinique.*

³ *Position commune des comités régionaux des pêches maritimes et des élevages marins domiens au sujet de la réforme de la PCP.*

⁴ *Contribution écrite de l'IFREMER.*

La question de l'octroi d'une subvention à l'ARIPA s'est posée. La France a défendu un dossier devant les instances européennes afin d'obtenir des crédits du POSEI pour financer l'ARIPA, jugeant que le POSEI était ouvert aux produits de la mer, tandis que le Fonds européen pour la pêche (FEP) ne permet aucune aide au fonctionnement.

Une bataille juridique s'est enclenchée entre les deux directions générales de la Commission européenne. La France a fini par obtenir gain de cause et a été autorisée par la Commission à accorder une aide nationale à l'ARIPA.

Votre rapporteur note qu'un seul dispositif de la PCP s'applique spécifiquement aux RUP : il s'agit du régime de compensation des surcoûts, introduit en 1992 et régi par un règlement de 2007¹. Ce régime n'est cependant pas applicable aux départements antillais.

Le règlement (CE) n° 791/2007 du 21 mai 2007

L'article 1^{er} indique que ce règlement institue un régime « *destiné à compenser les surcoûts que subissent les opérateurs (...) lors de l'écoulement de certains produits de la pêche provenant des régions ultrapériphériques* ».

Son article 4 dispose que chaque État membre établit pour ses RUP la liste des produits de la pêche, ainsi que les quantités correspondantes, admissibles au bénéfice de la compensation. Les États membres veillent « *à ce que la compensation n'induisse pas une pression accrue sur des stocks biologiquement sensibles, sur le niveau des surcoûts ni sur les aspects qualitatifs et quantitatifs des activités de production et de commercialisation* ». Par ailleurs, aucune compensation n'est accordée pour les produits de la pêche exploités par des navires de pêche de pays tiers, par des navires de pêche communautaires non enregistrés dans le port d'une des RUP, ainsi que pour les produits de la pêche importés de pays tiers ou provenant de la pêche illicite, non déclarée et non réglementée (INN).

Son article 5 précise que chaque État membre fixe pour ses RUP le niveau de la compensation pour chacun des produits de la pêche figurant sur la liste mentionnée à l'article 4. La compensation doit être proportionnelle aux coûts qu'elle vise à compenser et elle ne peut en aucun cas excéder 100 % des dépenses exposées pour les frais d'acheminement et autres frais connexes des produits de la pêche destinés au continent européen.

Ce même article indique que le montant de la compensation atteint environ 4,3 millions d'euros pour les Açores et Madère, 5,8 millions d'euros pour les îles Canaries et **4,9 millions d'euros pour la Guyane et La Réunion**.

L'article 14 précise que ce régime est applicable du 1^{er} janvier 2007 au 31 décembre 2013.

¹ 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.

2. Les outre-mer ne peuvent faire entendre leur voix en matière de pêche

Aucune instance de dialogue ne permet aujourd'hui aux DOM de s'exprimer au sein de l'UE en matière de pêche.

Les DOM ne sont ainsi **représentés au sein d'aucun comité consultatif régional (CCR)**¹, à la différence des autres RUP qui sont prises en compte au sein du CCR « eaux occidentales australes ».

Les CCR, qui rassemblent les différentes parties prenantes (pêcheurs, industriels, organisations de protection de l'environnement, consommateurs) des États membres partageant une même zone de pêche, sont pourtant des structures clés : elles adressent des avis à la Commission européenne et aux États membres sur l'élaboration et la mise en œuvre de la PCP.

Les prérogatives des CCR

(article 53 de la proposition de règlement relatif à la politique commune de la pêche)

« Les conseils consultatifs peuvent :

- soumettre des recommandations et des suggestions à la Commission ou à l'État membre concerné sur des questions relatives à la gestion des pêches et à l'aquaculture ;

- informer la Commission et les États membres des problèmes liés à la gestion des pêches et à l'aquaculture selon leur zone de compétence ;

- contribuer en étroite collaboration avec les scientifiques, à la collecte, à la transmission et à l'analyse des données nécessaires à l'élaboration des mesures de conservation ».

3. La mise en œuvre du volet externe de la PCP pourrait nuire à terme aux outre-mer

Dans le cadre du volet externe de la PCP, l'Union européenne conclut des **accords de partenariat en matière de pêche (APP)** avec des pays d'Afrique et du Pacifique. 16 APP sont aujourd'hui en vigueur.

En mai 2012, l'UE a ainsi conclu avec Madagascar un 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.

Votre rapporteur estime aberrant, alors que le volet interne de la PCP proscrit toute aide publique à la construction de navires et encadre de

¹ Il existe sept CCR : mer du Nord, stocks pélagiques, eaux occidentales septentrionales, mer Baltique, flotte de pêche en haute mer, eaux occidentales australes, mer Méditerranée.

façon drastique les aides à la structuration de la filière pêche dans les outre-mer que, **le volet externe conduit l'UE à encourager le développement de la pêche dans des pays potentiellement concurrents.**

Le Conseil des ministres de l'Union européenne a d'ailleurs perçu cette contradiction entre les volets interne et externe de la PCP pour les RUP, puisqu'il a souligné en mars 2012 que « *dans le cadre des relations bilatérales qu'elle entretient avec des États tiers dans le domaine de la pêche et qui prévoient une contrepartie financière, l'Union doit (...) prendre en considération les intérêts des régions ultrapériphériques de l'Union situées dans le voisinage des États côtiers* »¹.

C. LA POLITIQUE COMMERCIALE DE L'UNION EUROPÉENNE CONSTITUE UNE MENACE POUR L'ÉCONOMIE DES OUTRE-MER

1. Certains accords commerciaux conclus par l'Union européenne menacent la pêche des DOM

Le Parlement européen a souligné en 2010 que « *nombre des exportations des pays tiers occasionnent des problèmes de compétitivité au secteur communautaire, étant donné qu'elles ne se conforment pas aux normes et aux systèmes de contrôle qui s'appliquent, en revanche aux producteurs et aux consommateurs communautaires, ce qui a pour effet d'accroître les coûts de production des producteurs de l'Union* »².

Ce constat **n'a pas empêché l'Union européenne de conclure des accords de libre échange avec certains pays qui, non seulement ne sont pas soumis aux normes européennes, mais ont par ailleurs des coûts de production très inférieurs.**

Lorsqu'ils sont conclus avec des pays situés dans leur environnement géographique direct, ces accords constituent une véritable menace pour l'économie des DOM. Cette menace est soulignée par les représentants des RUP qui craignent que « *la libéralisation des échanges produise des effets irréversibles dans leurs économies très fragiles et conduise à les isoler et à les marginaliser encore plus dans une UE qui ne cesse de s'élargir* »³.

Comme le soulignait notre ancien collègue Daniel Marsin, l'accord de Genève du 15 décembre 2009 conclu entre l'Union européenne et certains pays sud-américains sur le commerce des bananes, ainsi que les accords conclus en 2010 avec la Colombie et le Pérou, d'une part, et avec l'Amérique

¹ Conclusions du Conseil agriculture et pêche sur la communication de la Commission européenne relative à la dimension extérieure de la politique commune de la pêche, 19 et 20 mars 2012.

² Résolution du Parlement européen du 25 février 2010 sur le Livre vert sur la réforme de la politique commune de la pêche.

³ « Les RUP à l'horizon 2020 », Ibid., p. 53.

centrale, d'autre part, constituent « *un danger pour l'agriculture de nos DOM* »¹.

De la même façon, **les accords de partenariat économique (APE) conclus avec les pays d'Afrique, de la Caraïbe et du Pacifique (ACP) constituent une menace pour la pêche de nos outre-mer**, comme l'ont souligné unanimement les acteurs locaux entendus par la délégation sénatoriale à l'outre-mer. Ces pays disposent de coûts de production très inférieurs et ne sont pas soumis aux normes européennes alors même que, pour ce qui concerne La Réunion, « *ces contraintes nationales ou communautaires surenchérissent (...) de quatre à cinq fois les coûts de production et de commercialisation des entreprises réunionnaises par rapport à leurs concurrents des États tiers* »².

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. Malgré leur potentiel halieutique exceptionnel, les collectivités d'outre-mer du Pacifique approvisionnent ainsi peu le marché européen (seulement 1 000 tonnes par an), alors que Fidji et la Papouasie-Nouvelle-Guinée, deux pays qui ont conclu des APE, exportent près de 400 000 tonnes par an vers l'UE³.

Votre rapporteur relève enfin que **l'accord en cours de discussion entre l'UE et le Canada pourrait avoir des effets très négatifs sur le secteur de la pêche à Saint-Pierre-et-Miquelon.**

2. Une illustration de l'incohérence des politiques communautaires

La menace représentée par la politique commerciale de l'UE pour l'économie des DOM illustre l'incohérence totale des politiques communautaires à l'égard de ces régions.

L'UE a défini une **stratégie à destination des RUP**. En 1999, les présidents des RUP adoptent leur premier mémorandum à Cayenne, définissant trois principes d'action devant orienter la stratégie de l'UE à destination des RUP : l'égalité des chances, la cohérence des politiques

¹ 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. Serge Larcher et Éric Doligé, tendant à obtenir la compensation des effets, sur l'agriculture des départements d'outre-mer, des accords commerciaux conclus par l'Union européenne, M. Daniel Marsin, p. 21.

² Contribution écrite du directeur de la mer Sud Océan Indien.

³ Cf. « La future politique commune des pêches », Ibid., p. 37.

communautaires et, enfin, le partenariat et la valorisation des atouts. En 2004, la Commission européenne établit, 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 adopte 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** tels que la situation géographique qui fait des RUP des avant postes de l'UE sur tous les océans, leur biodiversité remarquable ou encore leur 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 sa triple dimension économique, sociale et territoriale* »¹. 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* ».

La politique commerciale est en total décalage avec cette stratégie, et complètement déconnectée des autres politiques sectorielles : les APE illustrent ainsi l'incohérence existant entre la politique commerciale et la PCP ou la politique de cohésion. Comme l'avait souligné notre ancien collègue Daniel Marsin en 2011, il est « *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* »².

*

*

*

¹ « *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.

² Rapport n° 310 (2010-2011), Ibid., p. 29-30.

III. UNE PROPOSITION DE RÉSOLUTION BIENVENUE, QUI CONTRIBUERA À LA PRISE EN COMPTE DES RÉALITÉS DE LA PÊCHE ULTRAMARINE PAR L'UNION EUROPÉENNE

A. UNE PROPOSITION DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE INITIÉE PAR LA DÉLÉGATION SÉNATORIALE À L'OUTRE-MER

1. Le Sénat s'est intéressé à plusieurs reprises à l'application de la PCP outre-mer

Le Sénat a évoqué à plusieurs reprises la problématique de l'application de la PCP dans nos outre-mer.

Dans son rapport de juillet 2009, la **mission sénatoriale d'information sur la situation des départements d'outre-mer (DOM)** – que votre rapporteur a eu l'honneur de présider – 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 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.

Par ailleurs, 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, 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.

2. La réforme de la PCP a été l'occasion pour la délégation sénatoriale à l'outre-mer de se saisir de cette question

Au terme de la consultation sur le Livre vert, la Commission européenne a présenté en 2011 une **proposition de réforme de la PCP** concrétisée notamment 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 européen et du Conseil

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. Eric 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.

relatif au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP) publiée le 2 décembre 2011.

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 françaises¹.

Les discussions relatives à la réforme de la PCP ont été l'occasion pour la délégation sénatoriale à l'outre-mer de se saisir de ces questions.

Sous la houlette de ses deux rapporteurs, nos collègues Maurice Antiste et Charles Revet, la délégation à l'outre-mer a entendu les acteurs nationaux et locaux. Elle a procédé à l'audition du cabinet du ministre de l'agriculture, de la pêche, de la ruralité et de l'aménagement du territoire², de l'IFREMER, de Mme Joëlle Prévot-Madère, membre du Conseil économique, social et environnemental (CESE) et auteure d'un rapport sur la réforme de la PCP³, 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 été consultés.

La proposition de résolution européenne constitue le résultat des travaux de la délégation sénatoriale à l'outre-mer.

B. LA PROPOSITION DE RÉOLUTION EUROPÉENNE DÉPOSÉE PAR MAURICE ANTISTE ET CHARLES REVET

Le texte déposé par nos collègues Maurice Antiste et Charles Revet formule tout d'abord un certain nombre de constats. Parmi ces derniers, on peut relever notamment que la proposition de résolution européenne :

- rappelle que, grâce aux outre-mer, la France constitue la deuxième puissance maritime mondiale (alinéa 17) ;
- souligne que **la pêche joue un rôle économique et social vital dans les RUP françaises** (alinéa 18) ;
- relève le **potentiel de développement important de la pêche dans ces régions** (alinéa 19) ;

¹ La pêche des DOM n'est ainsi pas concernée par les concessions de pêche transférables qui s'appliqueraient aux seuls navires de plus de 12 mètres (3 % de la flotte des DOM) et uniquement aux espèces sous quotas communautaires (seule la crevette guyanaise est sous quota).

² Cette audition a eu lieu le 28 mars 2012, soit avant la constitution du nouveau Gouvernement.

³ « La future politique commune de la pêche », Ibid.

- souligne que **les principes et les règles de la PCP sont clairement inadaptés aux réalités des RUP françaises**, voire en contradiction avec celles-ci (alinéa 20) ;
- note que **les APE conclus avec certains pays ACP, ou l'accord commercial en cours de négociation avec le Canada, constituent une menace pour la pêche des RUP et des PTOM français** (alinéa 25).

Nos collègues Antiste et Revet formulent ensuite **plusieurs recommandations**. S'agissant de la réforme de la PCP proprement dite :

- soulignant que **l'article 349 est insuffisamment utilisé**, ils invitent la Commission européenne à prévoir dans les règlements constitutifs de la réforme de la PCP, c'est-à-dire dans les règlements relatifs à la politique commune de la pêche et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP), des **dispositions spécifiques aux RUP** ;
- ils appellent à la mise en place de **règles spécifiques aux flottes ultramarines, telles qu'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, ceci afin de financer notamment les DCP ancrés collectifs ;
- ils appellent également au maintien des mécanismes financiers dont bénéficient aujourd'hui les RUP, tels que le taux d'intensité d'aides majoré ou le régime de compensation des surcoûts, ce dernier devant être étendu aux Antilles avec une augmentation parallèle de l'enveloppe financière ;
- ils demandent la création d'un **CCR spécifique aux RUP**.

S'agissant enfin de la **politique commerciale** de l'UE, la proposition de résolution européenne invite la Commission à **mieux articuler cette politique avec les autres politiques sectorielles de l'Union** et à prendre en compte dans les négociations des APE les objectifs spécifiques fixés pour les RUP, ceci notamment en évaluant systématiquement et préventivement les effets sur ces régions des accords commerciaux.

Elle appelle également l'UE à faire de la lutte contre la pêche illicite, non déclarée et non réglementée (INN) une priorité de son action au niveau international, en particulier dans le cadre de la négociation des APE.

C. UN TEXTE CONSENSUEL, QUI CONSTITUE UN SOUTIEN UTILE AU GOUVERNEMENT FRANÇAIS

La proposition de résolution européenne a été **approuvée à l'unanimité par la délégation sénatoriale à l'outre-mer** lors de sa réunion du 31 mai 2012. Elle a par ailleurs été **adoptée à l'unanimité par la commission des affaires européennes** lors de sa réunion du 12 juin dernier.

1. Une proposition qui défend les intérêts des outre-mer, en cohérence avec les positions antérieures du Sénat

Votre rapporteur souligne que **l'ensemble des acteurs concernés, tant nationaux que locaux, ont salué la présente proposition de résolution européenne, estimant qu'elle constituait une initiative bienvenue.**

S'agissant des recommandations portant sur la PCP, **votre rapporteur souhaite formuler plusieurs observations :**

– **l'article 349 constitue le *Graal* des RUP. Il convient donc de tout mettre en œuvre pour le défendre.** Le Gouvernement français doit rester entièrement mobilisé sur cette question, en lien avec les gouvernements espagnol et portugais ;

– **la mise en place de dispositifs spécifiques en faveur de la pêche des RUP est indispensable.** Le Parlement européen l'a souligné lui-même en 2010 en estimant que « *[les] spécificités [des RUP] justifient, pour certains aspects de la PCP, une discrimination positive, notamment en ce qui concerne les aides à la modernisation et à la rénovation de la flotte* »¹ ;

– **le rétablissement des aides à la construction est un enjeu majeur pour l'avenir de la pêche ultramarine ;**

– **le régime de compensation des surcoûts** dont bénéficient aujourd'hui certaines RUP a des effets positifs pour les pêcheurs de ces régions. Il soutient notamment l'exportation de poissons guyanais vers les départements antillais. Il convient aujourd'hui que son bénéfice soit étendu à l'ensemble des RUP françaises, mais aussi que l'ensemble des surcoûts soient pris en compte. Enfin, l'enveloppe financière doit être adaptée aux besoins des RUP, ceci notamment dans la perspective de la « RUP-isation » de Mayotte ;

– **la création d'un CCR spécifique aux RUP** constitue une demande récurrente et justifiée des représentants des RUP. Une fois ce CCR institué, votre rapporteur estime qu'une organisation en sous-comités par bassin sera la plus adéquate.

¹ Résolution du Parlement européen du 25 février 2010 sur le Livre vert sur la réforme de la politique commune de la pêche.

S'agissant des recommandations portant sur la **politique commerciale**, votre rapporteur souligne que **la proposition de résolution européenne est fidèle aux prises de position passées de notre Haute assemblée, mais également du Parlement européen.**

Le Sénat avait ainsi 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* »¹.

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 viennent réduire à néant ou compromettre les efforts déployés pour garantir des débouchés suffisamment rémunérateurs à la production communautaire* »². 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* »³.

Face à la menace représentée pour l'économie des DOM par la politique commerciale de l'UE, **votre rapporteur appelle**, comme nos collègues Joël Guerriau, Odette Herviaux, Gérard Le Cam, Bruno Retailleau et Charles Revet **à ce qu' « une conditionnalité environnementale et sociale s'applique aux produits de la pêche ou de l'aquaculture provenant de pays tiers »**⁴. Une telle conditionnalité pourrait avoir un effet salvateur pour la pêche ultramarine.

2. La proposition de résolution européenne constitue un soutien à l'action du Gouvernement français

Lors de sa rencontre avec votre rapporteur, **M. Frédéric Cuvillier, ministre délégué chargé des transports, de la mer et de la pêche a estimé**

¹ Résolution européenne n° 105 (2010-2011), *Ibid.*

² Résolution du Parlement européen du 25 février 2010 sur le Livre vert sur la réforme de la politique commune de la pêche.

³ 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 ».

⁴ Proposition de résolution européenne n° 580 (2011-2012) relative à la réforme de la politique commune de la pêche, présentée par M. Joël Guerriau, Mme Odette Herviaux, MM. Gérard Le Cam, Bruno Retailleau et Charles Revet.

que la présente proposition de résolution européenne constituait une initiative bienvenue et un soutien précieux à l'action menée par le Gouvernement français au niveau européen.

La proposition de résolution est en effet pleinement cohérente avec la position exprimée par la France dans le cadre des négociations européennes.

Votre rapporteur salue à cet égard l'action menée par le Gouvernement en faveur de la prise en compte des réalités des régions ultrapériphériques.

Cette action a commencé à porter ses fruits, ce dont votre rapporteur se réjouit. Lors de la réunion du Conseil des ministres de l'UE du 12 juin dernier, une orientation générale a été adoptée, reprenant nombre de propositions de la France, portant en particulier sur le RMD ou sur les concessions de pêche transférables.

S'agissant des RUP, deux avancées importantes ont été obtenues :

- **la création d'un conseil consultatif spécifique aux RUP ;**
- la protection des eaux jusqu'aux 100 milles accordée aux Açores, à Madère et aux Canaries par l'article 6 de la proposition de règlement relatif à la politique commune de la pêche a été étendue aux DOM français.

Ces premiers résultats sont encourageants. **Votre rapporteur espère que la présente proposition de résolution européenne contribuera à l'obtention d'autres avancées.**

*

*

*

ANNEXE I

PROPOSITION DE RÉOLUTION EUROPÉENNE ADOPTÉE PAR LA COMMISSION

Le Sénat,

Vu l'article 88-4 de la Constitution,

Vu les articles 3, 38, 43 et 349 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne,

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,

Vu la communication « Les Régions ultrapériphériques : un atout pour l'Europe » présentée par la Commission européenne le 17 octobre 2008,

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

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,

Vu le mémorandum conjoint des régions ultrapériphériques, « les RUP à l'horizon 2020 », signé le 14 octobre 2009 à Las Palmas de Gran Canaria,

Vu la résolution du Parlement européen du 25 février 2010 sur le Livre vert sur la réforme de la politique commune de la pêche,

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,

Vu les conclusions du Conseil Affaires générales du 14 juin 2010,

Vu la résolution n° 158 du Sénat (2009-2010) du 16 juillet 2010 sur la politique commune de la pêche,

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,

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 »,

Vu la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la politique commune de la pêche (E 6449),

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),

Considérant que, grâce aux outre-mer, la France constitue la deuxième puissance maritime mondiale,

Considérant que la pêche joue un rôle économique et social vital dans les régions ultrapériphériques (RUP) françaises,

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,

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,

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),

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,

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,

Considérant que la pêche illégale en provenance de pays tiers nuit gravement au développement du secteur de la pêche, en particulier en Guyane,

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),

Juge que l'application indifférenciée des règles de la PCP aux RUP françaises y entrave le développement du secteur de la pêche,

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 :

– S'agissant de la PCP proprement dite :

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,

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,

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,

Demande la création d'un comité consultatif régional spécifique aux RUP,

Se réjouit que la réforme de la PCP comporte un volet consacré spécifiquement au développement de l'aquaculture,

– S'agissant de la politique commerciale de l'UE :

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,

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.

ANNEXE II

EXAMEN EN COMMISSION (MERCREDI 27 JUIN 2012)

La commission procède à l'examen du rapport de M. Retailleau sur la proposition de résolution européenne relative à la réforme de la politique commune de la pêche, et du rapport de M. Serge Larcher sur la proposition de résolution visant à obtenir la prise en compte par l'Union européenne des réalités de la pêche des régions ultrapériphériques françaises.

M. Bruno Retailleau, rapporteur au nom de la commission des affaires économiques. – Le processus de réforme de la politique commune de la pêche a été lancé par la Commission européenne en 2009 avec la publication du Livre vert. Le Sénat avait alors adopté une première résolution, critique, dont il n'a malheureusement pas été tenu compte dans le paquet législatif présenté par la Commission en juillet et décembre 2011. Cette situation a amené la commission des affaires économiques, la commission du développement durable et la commission des affaires européennes à réagir, en constituant un groupe de travail destiné à préparer la proposition de résolution qui nous est soumise aujourd'hui. Je salue le travail de Mme Odette Herviaux, de MM. Gérard Le Cam, Joël Guerriau et Charles Revet, membres avec moi du groupe de travail, qui se sont saisis du dossier. Nos nombreuses auditions ont permis d'aboutir à la rédaction d'une proposition de résolution, adoptée à l'unanimité par la commission des affaires européennes il y a deux semaines.

Venons-en maintenant à la réforme de la politique commune de la pêche. La Commission européenne se fonde sur le constat d'une dégradation de la ressource halieutique en Europe, attribuée à la surpêche. Comment, cependant, définir la surpêche ? Si l'on se fonde, comme le fait la Commission, sur la notion de rendement maximum durable (RMD), qui vise à préserver le stock pour optimiser la capture, ce sont 75 % des stocks qui sont en situation de surpêche. Si, en revanche, c'est le critère de mise en danger biologique, soit le risque d'épuisement et de disparition, que l'on retient, seuls 32 % des stocks sont concernés. J'ajoute que l'on ne saurait dresser un constat global, valable pour toutes les mers et tous les océans. Ainsi, si, en Méditerranée, les stocks sont très sollicités, comme on l'a vu avec l'emblématique thon rouge, tel n'est pas le cas, par exemple, pour la sole en mer Celtique, le merlan bleu ou le hareng en mer du Nord, dont les stocks, au contraire, s'améliorent.

Nos discussions avec les scientifiques nous ont montré que les connaissances restent très fragiles. Outre que seuls 50 % des stocks ont fait l'objet d'une évaluation scientifique, la pêche n'est pas seule responsable des variations des stocks de poisson : le réchauffement climatique joue aussi un rôle, mal connu, dans leur dégradation.

Autre présupposé sur lequel la Commission fonde son raisonnement : s'il y a surpêche, c'est qu'il y a trop de bateaux et de marins. Or, la pêche européenne, et la pêche française en particulier, ne cessent de se réduire. L'Europe, qui ne représente au reste que 5 % des prises mondiales, couvrait, en 1995, les deux tiers de sa consommation, quand elle n'en assure plus aujourd'hui que 40 %, tandis que la taille de sa flotte se réduit de 2 % par an.

En France, la situation économique du secteur est préoccupante. Le nombre des navires a été ramené de 6 500 à 4 675 en quelques années. La France hexagonale ne compte plus que 20 000 pêcheurs. Au point que beaucoup de ports considèrent que le seuil critique est atteint : désintérêt des jeunes générations, embauche croissante de pêcheurs étrangers. On importe aujourd'hui plus de 70 % de notre consommation. La vétusté des bateaux, dont l'ancienneté moyenne est supérieure à vingt-cinq ans, trahit la souffrance économique du secteur, et pose un vrai problème de sécurité. Pourtant, nous sommes riches de 5 000 kilomètres de côtes : comment pourrait-on se passer d'une réelle ambition pour la pêche ?

La réforme de la politique commune de la pêche est certainement nécessaire mais il serait injuste de penser que celle qui est actuellement en vigueur serait un échec : les plans pluriannuels sur la sole dans le Golfe de Gascogne ou le merlu en mer du Nord n'ont-ils pas été des succès ?

Quelles sont les propositions de la Commission européenne ? En premier lieu, fixer un rendement maximum durable en 2015. Interdire, en deuxième lieu, au plus tard le 31 décembre 2015, les rejets, qui sont une réalité dans beaucoup de pêcheries. Créer, en troisième lieu, un système de concession de pêche permettant à chaque titulaire de faire commerce des droits à pêcher qu'il détient. Généraliser, en quatrième lieu, les plans pluriannuels, par grande région maritime, et régionaliser la gouvernance des pêches, respectant ainsi le principe de subsidiarité. Renforcer, en cinquième lieu, l'organisation commune des marchés, les organisations de producteurs devant continuer jouer un rôle de régulation tant dans la gestion de la ressource que dans la mise en marché des produits. En revanche les instruments publics d'intervention seraient restreints. Moderniser, en sixième lieu, le Fonds européen pour la pêche, qui serait élargi aux affaires maritimes et doté de 6,5 milliards, en le réorientant sur l'aide à la sélectivité et à la réorientation des pêcheurs vers d'autres secteurs, ce qui signifie du même coup la disparition des aides à l'installation, aux plans de sortie de flotte ou à la modernisation des bateaux. Transposer, en dernier lieu, les règles de la politique commune dans le cadre des accords de pêche avec les pays-tiers, dans le cadre du volet externe de la politique commune de la pêche. La flotte européenne réalise en effet 14 % de ses prises dans les eaux d'États tiers.

J'en viens à notre proposition de résolution, sur laquelle le Parlement européen et les États pourraient parvenir à un équilibre, sachant que la réunion des ministres du 12 juin a montré qu'il y avait convergence sur le socle de nos préconisations. Le fait est que les propositions de la Commission ont fait l'objet de vives critiques, et du Parlement européen, et des États membres. Ainsi, la mise en place du rendement maximum durable à 2015, en France, obligerait à fermer dès à présent 50 % de nos pêcheries. Nous ne contestons pas le principe, mais la date

retenue : on peut tendre vers l'objectif, mais à l'horizon 2020. Notre deuxième objection porte sur l'interdiction totale des rejets. Certes, ils sont importants, mais les prises rendues à la mer entrent après tout, même mortes, dans le cycle de vie. Obliger à les ramener au port ne fera que favoriser la filière minotière pour la fabrication de farines animales, loin du but recherché. L'interdiction des rejets pose d'immenses problèmes. Mieux vaut, à notre sens, travailler à améliorer la sélectivité pour tendre vers le zéro rejet.

Sur les concessions de pêche transférables, le consensus est total entre les associations environnementales, les pêcheurs, les scientifiques : ce mécanisme reviendrait à imposer la dérégulation sur une ressource collective, autant dire à privatiser un bien public. Aucun État n'y souscrira, pas plus que le Parlement européen. L'Islande, où un tel système avait été mis en œuvre, revient en arrière. Comme toute marchandisation, il favorise les gros armateurs, qui capitalisent les droits, et rien ne reste à la pêche artisanale.

Nous insistons, également, sur le volet social. La réforme doit être l'occasion d'harmoniser par le haut les conditions de travail, difficiles, dans un secteur où le recrutement de marins étrangers ne cesse d'augmenter. Les partenaires sociaux européens viennent de signer un accord qui pourrait servir de base à une future directive. Nous voulons encourager ce processus.

En ce qui concerne l'organisation commune de marché, nous souhaitons une meilleure information du consommateur grâce, notamment, à un écolabel précisant la provenance et les conditions de pêche. Les productions importées doivent suivre les mêmes règles que celles applicables à nos pêcheurs.

Quant au Fonds européen, enfin, si nous sommes favorable à son orientation en faveur d'une meilleure sélectivité des engins, il nous semble indispensable qu'il puisse à l'avenir soutenir l'installation des jeunes et la modernisation de la flotte, ceci non seulement pour des raisons environnementales liées à la consommation de gazole, mais pour assurer plus de sécurité dans une profession qui paye à la mer, chaque année, un lourd tribut de morts.

Je crois que, sur toutes ces propositions, nous pouvons aboutir à un consensus entre le Parlement européen et les États.

M. Serge Larcher, rapporteur. – C'est à nos collègues Maurice Antiste et Charles Revet que nous devons le texte, déposé le 31 mai, sur lequel je vais vous faire rapport, non sans vous avoir remercié de m'avoir désigné : fils de marin pêcheur je suis particulièrement sensible aux problématiques de la pêche ultramarine et me réjouis de rapporter le premier texte issu des travaux de la jeune délégation sénatoriale à l'outre-mer, voulue par le président Jean-Pierre Bel, texte qui illustre, s'il en était besoin, tout l'intérêt de cette délégation.

Nos outre-mer contribuent au statut de puissance maritime de la France, qui dispose grâce à elles, avec plus de onze millions de kilomètres carrés de zone économique exclusive, de la deuxième surface maritime mondiale. Le poids de la pêche ultramarine au sein de la pêche nationale est loin d'être négligeable : les

départements d'outre-mer représentent ainsi près de 35 % de la flotte artisanale française et 20 % des effectifs de marins pêcheurs au niveau national, la Martinique constituant le premier département de France en matière de pêche artisanale.

En matière de pêche comme en bien d'autres domaines, il n'y a pas un, mais des outre-mer. Chaque DOM a ses spécificités. C'est ainsi que la pêche des DOM antillais est quasi-exclusivement artisanale et très majoritairement côtière. En Martinique, la flotte est composée en quasi-totalité de yoles, embarcations ouvertes, à faible tirant d'eau, équipées de moteurs hors bord. Dans ces deux départements, la production est très loin de couvrir la consommation.

Trois flottilles sont présentes en Guyane : la pêche industrielle crevettière, qui traverse une grave crise illustrée par l'effondrement de la production ; la pêche artisanale ciblant le poisson blanc ; la pêche au vivaneau effectuée sous licences communautaires par des navires vénézuéliens, qui constitue la clé de voûte de la filière. La très grande majorité de la production de crevettes et de vivaneaux est exportée, notamment vers les Antilles. La pêche guyanaise se caractérise enfin par des équipages composés à plus de 80 % de ressortissants de pays tiers.

La pêche réunionnaise compte également trois composantes : la pêche artisanale côtière ; la pêche palangrière exercée dans les ZEE de La Réunion, des îles Éparses mais également de Madagascar ; la pêche hauturière, dans les zones maritimes des terres australes et antarctiques françaises, ciblant la langouste et la légine. Cette dernière pêche assure l'essentiel du chiffre d'affaires de la filière et travaille essentiellement à l'exportation.

A Mayotte enfin, le plus jeune des départements français, une flotte thonière cohabite avec une flottille artisanale d'environ 800 pirogues et 250 barques.

Il est cependant une constante : la pêche ultramarine joue un rôle économique et social vital dans les outre-mer. En 2008, on comptait 2 880 marins pêcheurs embarqués dans les DOM. C'est un chiffre significatif, notamment dans des collectivités qui connaissent un taux de chômage très important. La pêche constitue surtout le troisième secteur économique en Guyane et, en Guadeloupe, son poids en chiffre d'affaires est proche de celui des filières de la banane ou de la canne à sucre. En raison de son caractère essentiellement vivrier, le secteur entretient enfin un véritable lien social.

La pêche ultramarine, enfin, dispose d'un véritable potentiel de développement reconnu par l'ensemble des acteurs. Certes, l'éloignement, je ne dirai pas de la métropole, car le temps des colonies est derrière nous, mais de l'Europe continentale, le coût du carburant, les difficultés de financement des entreprises, la pollution des côtes, aux Antilles, par la chlordécone, ou encore, en Guyane, la pêche illégale pratiquée par des pêcheurs brésiliens et surinamais constituent autant de freins. Autre handicap, l'insuffisance des structures de transformation et de commercialisation. C'est là, à mon sens, un défi majeur pour le développement de la pêche, notamment dans les Antilles. Ce défaut d'organisation de la filière explique, par exemple, que les produits locaux de la mer n'ont accès ni aux cantines scolaires, ni à celles des hôpitaux. Comment accepter, sachant combien est sensible le

problème de la vie chère outre-mer, que les enfants martiniquais ne mangent à la cantine que des poissons importés, venant le plus souvent de l'Hexagone ? Il est, à mes yeux, indispensable que les acteurs locaux se mobilisent sur cette question.

A côté de ces handicaps, le secteur de la pêche dispose d'atouts considérables. Le premier d'entre eux est la présence de ressources halieutiques relativement abondantes et bien souvent sous-exploitées, ainsi que la Commission européenne l'a elle-même reconnu dans une communication d'octobre 2008.

Le potentiel de développement de la pêche dans les DOM est incontestablement important, comme celui de l'aquaculture, à condition qu'elle se structure. Il faut donc regretter que les réalités de la pêche ultramarine ne soient pas prises en compte aujourd'hui par l'Union européenne. Les dernières réformes de la politique commune de la pêche ont conduit à des restrictions importantes, que la Commission justifie, ainsi que l'a rappelé notre collègue Bruno Retailleau, par la surcapacité des flottes européennes eu égard à la raréfaction de certaines ressources halieutiques. Or, ce constat, on l'a vu, ne correspond en rien à la réalité ultramarine. Pourquoi, dans ces conditions, appliquer les mêmes règles outre-mer et en Europe continentale ? Les règles de gestion de la ressource sont eurocentrées, c'est-à-dire pensées par et pour l'Europe continentale.

Plusieurs règles de la politique commune sont ainsi clairement inadaptées aux réalités de la pêche dans les DOM, quand elles ne nuisent pas au développement du secteur, alors même que nous bénéficions, au niveau européen, du statut de régions ultrapériphériques (RUP). Je pense notamment à l'interdiction des aides à la construction, à l'interdiction du financement des dispositifs de concentration de poisson, ancrés ou collectifs, outils au service d'une pêche sélective et durable, ou encore de l'interdiction des aides au fonctionnement.

L'interdiction des aides à la construction constitue, à mes yeux, comme à ceux des professionnels, la meilleure illustration de l'inadaptation des règles de la politique commune aux réalités ultramarines. Elle n'est pas sans effets pervers, contraires aux objectifs de la politique commune, en empêchant la mise en service de bateaux plus écologiques, donc moins consommateurs de carburants, plus sûrs et moins destructeurs des lagons.

Toutes ces restrictions sont d'autant plus aberrantes que, dans le même temps, dans le cadre du volet externe, l'Union européenne conclut avec certains pays de notre environnement régional des accords de partenariat de pêche, subventionnant le développement du secteur dans ces pays potentiellement concurrents. Madagascar et l'Union européenne viennent ainsi de signer un accord qui prévoit le versement de 550 000 euros par an pour le développement de la pêche malgache. En toute incohérence, puisque cette aide attisera la concurrence avec La Réunion. Et pourquoi refuser aux DOM ce que l'UE octroie à Madagascar ?

Au-delà, c'est la politique commerciale de l'Union européenne dans son ensemble qui constitue une menace pour l'économie des outre-mer. C'est ainsi que sont conclus des accords de libre-échange avec certains pays d'Afrique, de la Caraïbe et du Pacifique, où les coûts de production sont très inférieurs et non soumis aux

normes européennes. Quelle cohérence, une fois encore, avec la politique définie pour les RUP, qui vise à « valoriser les atouts de l'ultrapériphérie » ? Quelle cohérence avec les politiques sectorielles, comme la politique commune de la pêche ou la politique de cohésion ?

La délégation sénatoriale à l'outre-mer a estimé que la réforme de la politique commune de la pêche, dont les principaux volets ne trouvent pas à s'appliquer aujourd'hui, était l'occasion de faire valoir les réalités ultramarines. Ses deux rapporteurs, MM. Maurice Antiste et Charles Revet, ont donc déposé cette proposition de résolution, qui formule deux séries de recommandations. La mise en place, tout d'abord, de règles spécifiques aux régions ultrapériphériques, sur le fondement de l'article 349 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne Cet article, très insuffisamment utilisé, permet en effet l'édiction de règles spécifiques aux RUP afin de tenir compte de leurs handicaps. Parmi ces dispositifs spécifiques, nous recommandons notamment le rétablissement des aides à la construction de navires. Nous appelons à la création d'un comité consultatif régional spécifique aux RUP, afin de nouer enfin le dialogue avec les instances européennes. Une autre série de recommandations porte sur la politique commerciale de l'Union européenne, que nous invitons à mieux articuler sa politique commerciale avec les politiques sectorielles, mise en cohérence qui doit passer notamment par une évaluation systématique et préventive des effets sur les RUP des accords commerciaux négociés par l'Union européenne. Sur cette question, le texte reprend fidèlement les positions exprimées par notre Haute assemblée en 2011, dans le cadre d'une proposition de résolution européenne tendant à obtenir compensation des effets, sur l'agriculture des départements d'outre-mer, des accords commerciaux conclus par l'Union européenne.

Cette proposition de résolution, très consensuelle, a été approuvée à l'unanimité par la délégation sénatoriale à l'outre-mer, puis par la commission des affaires européennes. Tous ceux que j'ai auditionnés y ont vu une initiative bienvenue, qui sera un soutien précieux aux initiatives lancées par le Gouvernement français au niveau européen, comme me l'a indiqué hier M. Frédéric Cuvillier, ministre délégué aux transports, à la mer et à la pêche.

L'article 349 du traité est un véritable « Graal » pour les RUP. Qu'il soit si peu utilisé témoigne de la méconnaissance de la Commission quant aux problématiques ultramarines, mais aussi de la difficulté à faire entendre la voix des outre-mer dans une Union européenne à 27, comme me l'a indiqué le conseiller pêche et outre-mer de la représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne lors de mon déplacement à Bruxelles. Brûlante aussi est la question de la cohérence des politiques communautaires, et notamment de la déconnexion de la politique commerciale, qui pénalise non seulement l'outre-mer mais l'ensemble des régions françaises.

Je me réjouis que les deux propositions de résolution européenne que nous examinons aujourd'hui se rejoignent : la proposition de résolution « globale » présentée par notre collègue Bruno Retailleau appelle ainsi à ce qu'« une conditionnalité environnementale et sociale s'applique aux produits de la pêche ou de l'aquaculture provenant de pays tiers ». Je forme le vœu que cette résolution soit adoptée à l'unanimité.

Mme Odette Herviaux. – Nous avons travaillé, et je m'en réjouis, en bonne intelligence. L'un et l'autre texte sont le fruit d'un consensus. Si la notion de rendement maximum durable part d'un bon principe, faut-il rappeler que ce principe fut évoqué dès 2002 et que, dix ans durant, la Commission n'a rien fait pour le mettre en place. C'est la bonne volonté de la profession qui a fait avancer les choses, notamment sur la sélectivité des engins. Et voilà que l'on annonce tout à coup une date butoir économiquement insupportable. Le volet social entre, lui aussi, dans nos préoccupations. Quant à l'organisation commune de marché, elle ne compte que bien peu de représentants des pêcheurs. Il en faut pourtant, et pas seulement des armateurs et des mareyeurs, si l'on veut qu'elle joue son rôle.

Pour les RUP, il est une urgence : que l'article 349 du traité soit appliqué. La spécificité des territoires ultramarins doit être prise en compte, comme d'ailleurs les particularismes régionaux dans l'Hexagone. Je souhaite également un peu de cohérence dans les politiques européennes, politique commerciale et politique de la pêche, notamment. Nous devons inviter l'Europe à ne pas favoriser des pays tiers au détriment de nos propres territoires.

M. Gérard Le Cam. – Je partage les observations de nos rapporteurs. Le travail mené en commun va dans le bon sens. Bon sens humain, économique, environnemental président à cette résolution. Les amendements que nous présentons vont dans le même sens : sur la pêche côtière, sur la vision très restrictive de la commission, sur l'organisation commune de marchés, sur l'organisation de la pêche, enfin, en fonction de ce qui rapporte le plus. Car tel est le paradoxe qu'« aller à la pêche » ne peut plus signifier que l'on ne sait pas ce que l'on va trouver : aujourd'hui, on sait très bien trouver ce que l'on veut vendre, et cela est préoccupant. Comme l'est le gâchis énorme en criée, qui mériterait des solutions : stockage, redistribution humanitaire. Sur le volet social, nous partageons totalement les préoccupations exprimées. De même sur les RUP, au sujet desquelles j'ai consulté Paul Vergès. Nous nous associons donc à cette résolution.

M. Jean-Jacques Mirassou. – La perception trop souvent négative que l'on a de la politique de la pêche est peut-être due, pour beaucoup, à l'absence d'identité de vues quant au diagnostic. L'actualité, en Méditerranée ou dans l'Atlantique, en porte chaque jour témoignage : les informations qui nous viennent des pêcheurs ne correspondent jamais au diagnostic européen. Voir la contestation persistante sur le thon rouge. Quand trouvera-t-on moyen de porter un diagnostic indiscutable sur la pérennité d'une espèce, qui détermine la fixation des quotas ? Autre exemple, celui de la disparition des poissons bleus – sardines, anchois – en Méditerranée, dont les pêcheurs indiquent qu'elle est davantage liée à la capture pour la transformation en farines que pour la consommation. Même distorsion, donc, entre leur point de vue et celui de l'Union européenne. Sans parler de la différence de traitement entre pêcheurs espagnols et ceux d'Hendaye ou de Bayonne.

M. Roland Courteau. – Je veux attirer l'attention sur les effets de la pollution, qui peut, elle aussi, avoir une incidence négative sur les stocks de pêche. Je pense en particulier aux pollutions émergentes, soit aux rejets de résidus médicamenteux – antibiotiques, anticholestérol, anticancéreux – que les stations d'épuration ne savent pas, dans 99 % des cas, traiter. C'est ainsi que ces molécules,

dont les scientifiques considèrent qu'elles sont reprotoxiques, c'est-à-dire ont une incidence sur la reproduction de l'espèce, vont aux rivières, de là aux fleuves puis à la mer. Autre exemple d'une vraie bombe à retardement, celui des sacs plastiques, dont les débris microscopiques, qui fixent les pollutions, sont confondus par les espèces vivantes avec le plancton dont elles se nourrissent. Troisième exemple, celui des pollutions héritées du passé. Si les PCB et le DDT sont interdits depuis des décennies, il n'en reste pas moins qu'il en demeure, enfouis dans les sédiments, que chaque crue envoie à la mer. Dernier exemple enfin, qui laisse tout le monde insensible, les dégazages « voyous », estimés à 20 000 tonnes en Méditerranée. M. Mirassou a évoqué la disparition du poisson bleu. Une autre cause l'explique : la mort des alevins quelques jours après la naissance, mort qui serait, pour les scientifiques, due à la pollution. Si l'on ne fait rien, on va au devant de graves surprises.

M. Jean-Claude Lenoir. – Une simple question sur les incidents relatifs aux zones de pêche entre Terre-Neuve et Saint-Pierre-et-Miquelon. Est-on parvenu à un accord entre l'Union européenne et le Canada, ou le problème perdure-t-il ?

M. Joël Labbé. – Je suis sensible aux arguments de Serge Larcher, mais il reste à prouver que la ressource dans les départements d'outre-mer, qui n'en portent pas moins des spécificités socio-économiques, soit vraiment importante en qualité et en quantité. C'est bien sur l'ensemble des zones de pêche qu'il faut mener la recherche. Oui, un diagnostic indiscutable nous serait bien nécessaire, un véritable état des lieux. Les clignotants sont au rouge dans les océans, qui couvrent les trois quarts de la planète, et que Rio + 20 va enfin prendre en compte. Les pollutions héritées du passé, Roland Courteau ? Oui, mais j'ajoute qu'il est de telles molécules encore en usage qui ont des incidences sur le plancton.

Notre groupe juge cette résolution équilibrée, bien argumentée et y souscrit, moyennant quelques amendements à la marge. Oui, on doit mieux faire en matière de sélectivité ; ramener les rejets au port pour en faire, *in fine*, de la farine de poisson, n'est pas une solution, et pourrait au contraire alimenter des marchés parallèles poussant à continuer à capturer sans distinction.

M. Jean-Jacques Lasserre. – Je ne sais si la question a été évoquée, mais il y aurait beaucoup de progrès à faire en matière d'application de la réglementation communautaire par l'ensemble des pays européens. Etant proche du port de Saint-Jean-de-Luz, je constate avec quelle facilité nos voisins espagnols s'affranchissent des contraintes techniques, réglementaires et juridiques.

Des progrès pourraient aussi être faits dans le sens d'une structuration de la filière, notamment lorsqu'on la compare avec le secteur agroalimentaire. Par exemple, alors qu'auparavant la criée était un prolongement naturel de la pêche, elle est devenue un monde uniquement commerçant qui s'alimente de moins en moins de la ressource locale, entraînant des antagonismes préjudiciables à la gestion de nos ports. Or, les criées devraient au contraire constituer un outil de la politique de la pêche que nous appelons de nos vœux.

M. Pierre Hérisson. – Suite aux propos entendus sur le rôle des stations d'épuration, je ne puis, en tant que membre du bureau de l'Agence de l'eau Rhône-Méditerranée-Corse, que vous inviter à regarder de près quels budgets seront consacrés par les agences à ces sujets dans le cadre du 10^e plan 2013-2017. La baisse des moyens risque de se faire sentir. Cela dit, sans sous-estimer le problème, il convient aussi de garder à l'esprit les volumes concernés. Je ne sais si cela relève de notre commission, mais il serait utile d'auditionner les directeurs des agences sur les questions liées à la pêche en eau douce, et notamment sur les découvertes récentes de présence de PCB non expliquée par l'existence d'industries.

M. Yannick Vaugrenard. – Il est indispensable que les diagnostics fassent l'objet d'évaluations contradictoires, faute de quoi l'on assiste systématiquement à des contestations, et le système ne fonctionne pas.

Il faudrait aussi mieux informer les consommateurs du fait que 70% du poisson consommé est importé.

Au plan social, où en est-on de l'harmonisation par le haut des conditions de travail dont on parle depuis des années ? Dans le domaine de la pêche, les travailleurs étrangers sont-ils soumis au SMIC, ou plutôt à la convention collective comme cela devrait être le cas ?

Enfin, les concessions de pêches transférables ne me semblent pas admissibles, car elles aboutiraient soit à la mort de la pêche artisanale et côtière, soit à une privatisation d'un bien public.

M. Bruno Retailleau, rapporteur. – Tout d'abord, tous mes remerciements à Odette Herviaux et Gérard Lecam pour leur implication dans notre groupe de travail.

Les diagnostics doivent être améliorés, à peine 50% des stocks répertoriés faisant aujourd'hui l'objet d'une évaluation sérieuse. Les établissements publics comme l'IFREMER manquant de moyens, il faut que le Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP) puisse en dégager. Les co-expertises doivent aussi être développées, l'exemple de la sole démontrant tout l'intérêt d'aboutir à un diagnostic partagé.

Quant à l'idée qui flotte dans l'esprit de certains fonctionnaires de la Commission, selon laquelle moins il y aura de pêcheurs, plus il y aura de poissons, elle est évidemment simpliste et malthusienne. Il y a beaucoup d'autres facteurs qu'il nous reviendra d'approfondir.

Sur la sélectivité, je considère en effet qu'elle constitue un bon moyen d'organiser la pêche des différentes espèces. Elle est d'ailleurs prévue par le FEAMP.

Par ailleurs, si le Sommet de Rio n'a, dans l'ensemble, pas été une réussite, je me réjouis qu'il est au moins permis de donner un statut aux océans, alors que jusqu'alors ils étaient considérés comme des zones de non-droit comme en

témoigne le long réquisitoire de l'avocat général lors du procès de l'Erika, qui a estimé qu'un rejet en pleine mer ne pouvait être considéré comme une pollution ...

A propos des pêcheurs espagnols, nous sommes nous aussi payés pour savoir que l'harmonisation n'existe pas. Le FEAMP renvoie à des mesures de contrôle nationales, et les Français sont de bons élèves ; mais tel n'est pas le cas de leurs voisins. C'est ainsi que l'on assiste au rachat de vieux bateaux qui restent au port mais permettent d'acquérir des quotas de pêches exploités sous l'égide d'armateurs espagnols. Mais force est de constater que la pêche a souvent été une variable d'ajustement par rapport à un secteur agricole très soutenu par les différents gouvernements.

En matière d'organisation de la filière, l'on peut penser que France Filière Pêche constitue un outil précurseur de la structuration des liens entre l'amont et l'aval, les acteurs du secteur devant, à l'instar des agriculteurs il y a plusieurs décennies, comprendre qu'il ne suffit pas de produire pour vivre de son produit.

Enfin, j'estime que les écolabels devraient informer non seulement sur l'origine géographique des produits, mais aussi sur les engins de pêche employés.

M. Serge Larcher, rapporteur. – Concernant Saint-Pierre-et-Miquelon, un accord commercial est en cours de négociation avec le Canada ; il n'a pas abouti pour l'heure, et les risques pour l'économie locale demeurent.

Rappelons par ailleurs qu'en outre-mer, la pêche est sélective. On n'y trouve pas de chalutiers ni de gros filet, et on y utilise des mailles de 31.

Il y a aussi le problème du chlordécone sur les côtes antillaises qui y interdit la pêche et nous conduit à aller plus loin, à pratiquer une pêche pélagique. Ceci exige de mettre en place des DCP (dispositifs de concentration des poissons) pour y faire venir le poisson mais l'Union européenne en interdit le financement.

En matière de connaissance de la ressource, tout le travail d'évaluation reste à faire. On sait par exemple que le plateau guyanais est très poissonneux. Il faudrait que l'IFREMER procède à une évaluation précise, faute de quoi nous resterons soumis à ce type de limitations européennes.

M. Bruno Retailleau, rapporteur. – En matière sociale, je précise qu'il n'y a pas de convention collective mais que les partenaires sociaux sont très impliqués le processus d'harmonisation.

EXAMEN DES AMENDEMENTS

Alinéas 11, 18, 20 et 22

L'amendement n°COM-12 d'ordre rédactionnel est adopté.

Alinéa 11

M. Bruno Retailleau, rapporteur. – L'amendement n°COM-11 permet la prise en compte de l'outre-mer.

M. Jean-Claude Lenoir. – Ne serait-il pas plus élégant de remplacer les mots « *ses outre-mer* » par « *son domaine ultra-marin* » ?

M. Serge Larcher. – Les outre-mer figurent désormais tels quels dans le nom du ministère.

L'amendement n°COM-11 est adopté.

Alinéa 19

M. Bruno Retailleau, rapporteur. – L'amendement n° COM-5 étant satisfait par la rédaction de l'alinéa 19 de la proposition, je souhaite son retrait.

L'amendement n° COM-5 est retiré.

Alinéa 21

M. Bruno Retailleau, rapporteur. – Je souhaite le retrait de l'amendement n° COM-6 dans la mesure où la question des comités de pilotage régionaux et la question des conseils consultatifs régionaux sont deux questions distinctes.

L'amendement n° COM-6 est retiré.

Alinéa 22

M. Bruno Retailleau, rapporteur. – L'alinéa 16 de la proposition s'oppose déjà à la privatisation des ressources en mer qui constituent un bien public. Je souhaite donc le retrait de cet amendement qui est redondant avec le texte de la proposition de résolution.

L'amendement n° COM-7 est retiré.

Alinéa 23

M. Bruno Retailleau, rapporteur. – L'amendement n° COM-8 pourrait recueillir un avis favorable dès lors que le début de l'alinéa serait ainsi rédigé : *"S'inquiète du phénomène des rejets en mer, mais estime que l'interdiction pure et simple de ceux-ci n'améliore en rien l'état des stocks halieutiques, n'est pas réaliste, et recèle même de graves dangers pour les marins ».*

Mme Odette Herviaux. – L'amendement ayant une portée trop large, je partage l'avis du rapporteur.

L'amendement n°COM-8 ainsi rectifié est adopté.

Avant l'alinéa 24

Les amendements n°s COM-1 et COM-4 identique sont adoptés.

Alinéa 24

M. Bruno Retailleau, rapporteur. – Avis favorable à l'amendement n° COM-3 qui propose une harmonisation sociale par le haut.

M. Joël Labbé. – Cela fait effectivement longtemps que nous la demandons et je propose d'enrichir le texte en prenant en compte l'embauche de travailleurs des pays du Sud.

M. Bruno Retailleau, rapporteur. – Cela dénaturerait l'amendement et poserait des difficultés d'applications énormes, alors que nous sommes aujourd'hui engagés dans la bonne direction en matière d'harmonisation, avec un accord des partenaires sociaux.

M. Gérard Le Cam. – Et ce d'autant plus que la question des pavillons n'est pas réglée, mais devrait avancer sur la base d'une proposition de loi que nous avons déposée et à laquelle le ministre s'est dit très favorable.

M. Daniel Raoul, président. – La modification proposée serait inapplicable en l'état, et pourrait engendrer des effets contraires à ceux recherchés.

M. Joël Labbé. – J'interviendrai en séance.

L'amendement n°COM-3 est adopté.

Après l'alinéa 26

M. Bruno Retailleau, rapporteur. – Je suis favorable à l'amendement n° COM-9 sous réserve d'une rectification consistant à réécrire ainsi le texte proposé : "Insiste pour que la répartition des possibilités de pêche individuelles puisse prendre en compte des critères environnementaux et sociaux", de façon à le rendre plus conforme à la lettre et à l'esprit de notre résolution.

L'amendement n°COM-9 ainsi rectifié est adopté et l'amendement n°COM-10 est retiré.

Après l'alinéa 27

M. Bruno Retailleau, rapporteur. – Je suis favorable à l'amendement n° COM-2 sous réserve d'une rectification consistant à régler ainsi le texte proposé : « *Demande que l'organisation commune des marchés permette de mieux réguler les prix au débarquement en criée, et facilite les débouchés pour l'ensemble des produits pêchés* ».

M. Gérard Le Cam. – J'accepte cette rectification.

M. Jean-Jacques Lasserre. – Oui, car l'amendement était rédigé comme une incitation à produire pour l'intervention en assurant un débouché. C'est une voie dangereuse.

M. Bruno Retailleau, rapporteur. – Dire de façon péremptoire que l'OCM va offrir un débouché, c'est écrire une lettre au Père Noël !

Mme Odette Herviaux. – On ne peut pas garantir un prix pour tout ce qui a été pêché et vouloir lutter contre les rejets!

L'amendement n°COM-2 ainsi rectifié est adopté.

La résolution n° 588, ainsi modifiée, est adoptée à l'unanimité ainsi que la résolution n°589.

Texte de la Proposition de résolution européenne			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. RETAILLEAU, rapporteur	12	Amendement rédactionnel	Adopté
M. RETAILLEAU, rapporteur	11	Prise en compte de l'outre-mer dans la proposition de résolution	Adopté
M. LABBÉ	5	Ajout d'un considérant sur l'atteinte du RMD en 2015 et au plus tard en 2020	Retiré
M. LABBÉ	6	Intervention des comités de pilotage régionaux dans l'élaboration des plans pluriannuels	Retiré
M. LABBÉ	7	Condamnation des concessions de pêche transférables comme outil de privatisation des ressources de la mer	Retiré
M. LABBÉ	8	Précisions sur l'interdiction des rejets en mer	Adopté après rectification
M. LE CAM	1	Prise en compte des spécificités de la petite pêche et de la pêche côtière.	Adopté
M. BIZET	4	Prise en compte des spécificités de la petite pêche et de la pêche côtière.	Adopté
M. LE CAM	3	Existence d'un volet social au sein de la PCP	Adopté
M. LABBÉ	9	Modulation des droits de pêche en fonction de critères environnementaux et sociaux	Adopté après rectification
M. LABBÉ	10	Fin de la reconduction des droits de pêche sur la base des droits antérieurs	Retiré
M. LE CAM	2	Rôle accru de l'OCM en matière de régulation des prix	Adopté après rectification

ANNEXE III

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

Jeudi 24 mai 2012

– *Crédit maritime outre-mer* : **M. Gérard Cadic**, directeur général.

Mardi 29 mai 2012

– *Association réunionnaise interprofessionnelle de la pêche et de l'aquaculture (ARIPA)* : **M. Philippe Guérin**, président ;

– *EURODOM* : **M. Emmanuel Detter**, chargé de mission.

Mardi 26 juin 2012 :

– **M. Frédéric Cuvillier**, ministre délégué chargé des Transports, de la mer et de la pêche ;

– *Comité national des pêches maritimes et des élevages marins (CNPMM)* : **M. Hubert Carré**, directeur général, et **Mme Émilie Gélard**, juriste ;

– *Comité interprofessionnel des produits de l'aquaculture (CIPA)* : **Mme Yvette White**, secrétaire générale.

ANNEXE IV

PROGRAMME DU DÉPLACEMENT À BRUXELLES (LUNDI 4 JUIN 2012)

– *Commission européenne* : **Mme Maja Kirchner**, chef de cabinet adjoint, **M Dimitri Giotakos**, conseiller au cabinet de la commissaire européenne en charge de la pêche et **M. Armando Astudillo**, conseiller à la Direction générale Affaires maritimes et pêche ;

– *Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne* : **M. Jean-Noël Ladois**, conseiller pêche et outre-mer ;

– *Représentation permanente du Portugal à Bruxelles* : **M. Jorge Menezes**, **Mme Rita Freitas Ferreira** et **M. Antonio Duarte Pinho**, conseillers.

TABLEAU COMPARATIF

Texte de la commission des affaires européennes	Texte de la commission des affaires économiques
<p>Proposition de résolution européenne, présentée en application de l'article 73 <i>quinquies</i> du Règlement, visant à obtenir la prise en compte par l'Union européenne des réalités de la pêche des régions ultrapériphériques françaises (E 6449, E 6897)</p>	<p>Proposition de résolution européenne, présentée en application de l'article 73 <i>quinquies</i> du Règlement, visant à obtenir la prise en compte par l'Union européenne des réalités de la pêche des régions ultrapériphériques françaises (E 6449, E 6897)</p>
<p>Le Sénat,</p>	<p>[La commission a adopté sans modification la proposition de résolution de la commission des affaires européennes]</p>
<p>Vu l'article 88-4 de la Constitution,</p>	
<p>Vu les articles 3, 38, 43 et 349 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne,</p>	
<p>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,</p>	
<p>Vu la communication « Les Régions ultrapériphériques : un atout pour l'Europe » présentée par la Commission européenne le 17 octobre 2008,</p>	
<p>Vu le Livre vert sur la réforme de la politique commune de la pêche présenté par la Commission européenne le 22 avril 2009,</p>	
<p>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,</p>	
<p>Vu le mémorandum conjoint des régions ultrapériphériques, « les RUP à l'horizon 2020 », signé le 14 octobre 2009 à Las Palmas de Gran Canaria,</p>	
<p>Vu la résolution du Parlement européen du 25 février 2010 sur le Livre vert sur la réforme de la politique commune de la pêche,</p>	

**Texte de la commission des affaires
européennes**

—
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,

Vu les conclusions du Conseil Affaires générales du 14 juin 2010,

Vu la résolution n° 158 du Sénat (2009-2010) du 16 juillet 2010 sur la politique commune de la pêche,

Vu la résolution n° 105 du Sénat (2010-2011) 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,

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 »,

Vu la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la politique commune de la pêche (E 6449),

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),

Considérant que, grâce aux outre-mer, la France constitue la deuxième puissance maritime mondiale,

Considérant que la pêche joue un rôle économique et social vital dans les régions ultrapériphériques (RUP) françaises,

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,

Texte de la commission des affaires économiques

—

**Texte de la commission des affaires
européennes**

—

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,

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),

Considérant que les RUP françaises ne sont pas représentées au sein des instances de discussion sur la mise en oeuvre de la PCP rassemblant l'ensemble des acteurs de la pêche,

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,

Considérant que la pêche illégale en provenance de pays tiers nuit gravement au développement du secteur de la pêche, en particulier en Guyane,

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),

Juge que l'application indifférenciée des règles de la PCP aux RUP françaises y entrave le développement du secteur de la pêche,

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 :

- S'agissant de la PCP proprement dite :

Texte de la commission des affaires économiques

—

Texte de la commission des affaires européennes

—

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,

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,

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,

Demande la création d'un comité consultatif régional spécifique aux RUP,

Se réjouit que la réforme de la PCP comporte un volet consacré spécifiquement au développement de l'aquaculture,

- S'agissant de la politique commerciale de l'UE :

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,

Texte de la commission des affaires économiques

—

**Texte de la commission des affaires
européennes**

—

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.

Texte de la commission des affaires économiques

—