

N° 580

---

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2011-2012

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 6 juin 2012

## PROPOSITION DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE

PRÉSENTÉE EN APPLICATION DE L'ARTICLE 73 *QUINQUIES* DU RÈGLEMENT,

*relative à la réforme de la politique commune de la pêche (E 6449, E 6448 et E 6897),*

PRÉSENTÉE

Par M. Joël GUERRIAU, Mme Odette HERVIAUX, MM. Gérard LE CAM,  
Bruno RETAILLEAU et Charles REVET,

Sénateurs

*(Envoyée à la commission des affaires européennes.)*



## EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Dressant avec le Livre vert de 2009<sup>1</sup> un sévère constat d'échec tant sur le plan environnemental qu'économique de la politique commune de la pêche (PCP), la Commission européenne a proposé en juillet et décembre 2011 un « paquet législatif » destiné à la modifier profondément.

Son objectif est clair : lutter plus efficacement contre la surpêche qu'elle considère comme généralisée dans les eaux européennes et réduire la surcapacité des flottes de pêche européennes.

Dans sa communication du 11 juillet dernier<sup>2</sup>, elle a présenté les grandes lignes de cette réforme qui se décline dans trois textes<sup>3</sup> soumis au Parlement européen dans le cadre de la codécision. En effet, en application du traité de Lisbonne, le Parlement européen va jouer un rôle très actif dans la définition de la PCP. Il devrait se prononcer d'ici la fin de l'année 2012 sur le train de réformes proposées, avant que le Conseil des ministres ne s'en saisisse, vraisemblablement courant 2013.

Anticipant sur la réforme, le Sénat avait adopté le 16 juillet 2010 une résolution critiquant les positions prises par la Commission dans le Livre vert de 2009, en particulier le projet de mise en place de quotas individuels transférables.

Les textes de la Commission se sont inscrits dans le prolongement de la philosophie du Livre vert et ont été accueillis de manière extrêmement critique par la plupart des États membres de l'Union européenne intéressés ainsi que par le Parlement européen.

---

<sup>1</sup> Livre vert sur la réforme de la politique commune de la pêche – COM(2009) 163 final du 22 avril 2009.

<sup>2</sup> Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des Régions : « La réforme de la politique commune de la pêche » – COM(2011) 417 final du 13 juillet 2011.

<sup>3</sup> - Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la politique commune de la pêche – COM(2011) 425 final du 13 juillet 2011 ;

- Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil portant organisation commune des marchés dans le secteur des produits de la pêche et de l'aquaculture – COM(2011) 416 final du 13 juillet 2011.

- Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche – COM(2011) 804 final du 2 décembre 2012.

La commission des affaires économiques, la commission du développement durable et la commission des affaires européennes du Sénat ont constitué un groupe de travail, qui a procédé à de nombreuses auditions, dans le but d'évaluer précisément la réforme de la PCP proposée par la Commission européenne et de recueillir les propositions de modifications qu'il conviendrait d'y apporter. Les membres du groupe s'accordent à estimer que le cadre proposé est en l'état inacceptable pour la pêche française mais aussi pour la pêche européenne dans son ensemble.

### **1. Un diagnostic de la situation de la pêche européenne discutable.**

L'ensemble des instruments de la PCP proposés par la Commission européenne vise à atténuer l'exploitation de la mer en réduisant la capacité de la flotte de pêche européenne. Or, tant le diagnostic de surexploitation des ressources halieutiques que celui du surdimensionnement de la pêche européenne sont discutables.

En matière de ressources halieutiques, la situation est encore préoccupante pour certaines espèces. Soulignons toutefois l'insuffisance des connaissances scientifiques. Sur les 193 stocks suivis au niveau européen, moins de la moitié, soit 90, a fait l'objet d'un diagnostic avec des points de référence.

Sur ces 90 stocks connus et suivis, seulement 24 % connaissent aujourd'hui une situation d'exploitation qui excède le seuil de sécurité biologique et 43 % sont exploités au niveau du RMD ou au dessus de ce niveau.

Concernant la surcapacité, le rapporteur pour le Parlement européen Alain CADEC soulignait dans un document de travail récent du Parlement européen le caractère discutable du constat, faute de définition de cette notion. Il invitait à « *évaluer précisément la capacité de la flotte européenne avant d'agir éventuellement sur ce facteur* ».

### **2. – Une proposition de règlement de base inadaptée.**

*A- L'atteinte du rendement maximal durable (RMD) : un objectif partagé mais des modalités contestées.*

Le rendement maximal durable (RMD) est un concept à la fois environnemental et économique : il correspond pour chaque espèce, à la quantité maximum de biomasse que l'on peut extraire de la mer à long terme. Le RMD ne doit pas être confondu avec le stock de sécurité

biologique, qui est le seuil en-deçà duquel une espèce pêchée est en risque de disparition.

La Commission propose ainsi que la PCP soit réorientée de manière à atteindre le RMD pour toutes les espèces dès 2015. Si les États membres de l'Union européenne sont globalement d'accord pour faire du RMD le pivot de la future PCP, la plupart, dont la France, jugent irréaliste un objectif fixé à 2015 pour toutes les espèces. Pour la sole du Golfe de Gascogne, atteindre le RMD en 2015 supposerait d'arrêter aujourd'hui la pêche, alors qu'en conservant les actuels quotas, le RMD pourrait être atteint en 2017. Globalement, fixer le RMD à 2015 conduirait la France à devoir fermer 50 % de ses pêcheries, ce qui aurait des conséquences économiques et sociales désastreuses pour le littoral français.

Il ne saurait être nié qu'une réforme sans échéancier est largement vouée à l'échec. L'absence de date-butoir laisse en effet toutes les possibilités de dérapage. Cependant, devant les dégâts économiques et sociaux d'une approche systématique, il pourrait être envisagé de viser à atteindre le RMD « dès que possible », et au plus tard entre 2015 et 2020, dans le cadre d'une approche pêche par pêche, concertée avec les parties prenantes au sein des comités consultatifs régionaux. Cette approche resterait conforme aux engagements pris par l'Union européenne lors des sommets de Johannesburg et Nagoya de 2002 et 2010.

Enfin, l'expertise scientifique devrait être renforcée pour améliorer le degré de confiance dans les données qui servent à établir les plans pluriannuels. A peine la moitié des stocks sont aujourd'hui connus, avec des marges d'erreur importantes. Les effets du changement climatique sur les eaux augmentent probablement la difficulté d'établir des prévisions fiables. La réactivité des analyses est également insuffisante, alors que le milieu marin est vivant et mouvant.

Surtout, il est indispensable que l'analyse scientifique soit effectuée en étroite collaboration avec les pêcheurs, qui connaissent bien le milieu marin.

*B - Le refus d'une régulation de la flotte de pêche par les concessions de pêche transférables (CPT).*

La proposition de la Commission de mettre en place des CPT dans tous les États membres de l'Union européenne, avant le 31 décembre 2013, n'est pas acceptable. Si la pêche artisanale n'est pas *a priori* concernée, sa définition très restrictive conduit en fait à inclure de nombreux navires qui

pratiquent la pêche côtière dans le système des CPT. Dans un premier temps, la commission n'a pas prévu que les CPT soient cessibles d'un État membre à l'autre, afin de préserver le principe de stabilité relative, qui veut qu'un certain équilibre soit maintenu entre les droits d'accès à la ressource des États-membres.

Mais toutes ces précautions ne suffisent pas à rassurer. Les expériences menées par l'Islande, les pays baltes, ou encore le Danemark et les Pays-Bas, montrent que les CPT conduisent à concentrer les droits de pêche, au détriment de la pêche artisanale. L'étude d'impact de la commission européenne montre au demeurant que l'adoption du paquet pêche pourrait réduire l'emploi dans le secteur de la pêche de 16 % à l'horizon 2017 et de 23 % à l'horizon 2022.

En outre, le dispositif des CPT conduit à privatiser les droits de pêche qui constituent pourtant un bien public. La mise en place des CPT affaiblirait les organisations de producteurs qui ont aujourd'hui un rôle essentiel de régulation, et seraient remplacées demain par le marché, sans possibilité d'organiser les pêcheurs sur une base collective.

Lors du Conseil des ministres du 27 avril dernier consacré à un échange de vues sur la réforme de la PCP, une large majorité d'États membres de l'Union européenne s'est prononcée contre les CPT obligatoires, préférant que chaque État membre ait la possibilité de choisir son système de distribution des droits de pêche.

#### *C – L'interdiction des rejets : une fausse bonne idée.*

L'autre point central de la réforme proposée par la Commission européenne consiste à interdire purement et simplement les rejets, obligeant les navires de pêche à ramener à terre toutes les quantités pêchées.

Les rejets constituent en effet un réel gâchis mais l'approche dogmatique de la Commission est dangereuse. L'interdiction des rejets en mer n'améliore d'ailleurs en rien l'état de la ressource. Elle permet simplement de mieux compter ce qui est retiré de la mer. Notons au passage que les modèles scientifiques permettant de calculer le RMD prennent en compte les rejets : interdire les rejets devrait donc conduire à augmenter les quotas.

Le contrôle de l'interdiction des rejets est coûteux, car il nécessite l'installation de moyens de surveillance permanents (vidéosurveillance,

etc.). Soulignons que lorsque les rejets correspondent à de « l'écémage »<sup>4</sup>, il existe déjà des possibilités d'interdiction, dans le cadre de l'actuelle PCP, comme pour le sprat et le turbot en Mer noire (règlement 1287/2009).

Les expériences d'interdiction des rejets par certains pays comme la Norvège ne sont pas très concluantes, et il est préférable d'adopter une démarche d'amélioration de la sélectivité des engins de pêche, pour prévenir les prises indésirables : « *trier sur le fond plutôt que sur le pont* ». Il serait par ailleurs désastreux que l'interdiction des rejets conduise à promouvoir une filière minotière de recyclage des prises accessoires, décourageant les efforts de sélectivité des pêcheurs.

En dernier lieu, l'interdiction des rejets pose des problèmes techniques immenses à la pêche française au chalut qui est multi-spécifique. La question du sort des espèces non exploitées et non commercialisables reste incertain. Surchargés, les navires ne seront en outre pas adaptés pour ramener à terre l'ensemble des prises, et feront courir aux équipages un risque accru d'accident, alors même que la profession des marins-pêcheurs paie chaque année, un lourd tribut. La question de la conservation des espèces non exploitées pose un problème d'espace : où les stocker ? Plus le temps d'une marée est long, plus cette question se posera avec acuité.

Plutôt que d'interdire tous les rejets, il est préférable de renvoyer cette question aux comités consultatifs régionaux qui, dans, le cadre des plans pluriannuels, définiront la stratégie à mener, tendant à faire disparaître progressivement ces rejets.

*D – La gouvernance des pêches dans le cadre régional doit être précisée.*

La définition chaque année, par le Conseil des ministres, des totaux admissibles de capture (TAC) et quotas pour chaque espèce est une procédure profondément insatisfaisante qui donne lieu à des négociations permanentes à un niveau qui n'est pas pertinent.

La proposition de la Commission de généraliser les plans pluriannuels par pêcherie, y compris pour celles multi-espèces, va donc dans le bon sens.

Toutefois, les modalités de cette gestion ne sont pas précisées, ce qui revient à faire à la commission un chèque en blanc pour définir par des

---

<sup>4</sup> L'écémage consiste à rejeter les prises les moins bien valorisées, pour ne garder que les poissons présentant une importante valeur marchande.

actes délégués le cadre réglementaire d'élaboration de ces plans pluriannuels.

Le règlement devrait donc fixer un cadre de référence pour la gouvernance des pêches, prévoyant notamment que l'élaboration des règles particulières à chaque pêcherie devrait être précédée d'une concertation systématique avec les conseils consultatifs régionaux (CCR) qui associent tous les acteurs de terrain concernés, et notamment les pêcheurs. La possibilité de s'écarter des propositions des CCR devrait être également limitée par le règlement communautaire.

Il existe un large accord en Europe sur cette orientation, bien que les pouvoirs réels des CCR fassent encore l'objet d'une discussion tant au Parlement européen qu'au Conseil.

### **3. – La proposition de règlement relative à l'organisation commune des marchés (OCM).**

Moins débattue que la proposition de règlement de base, la proposition relative à l'OCM a été globalement bien accueillie.

Elle renforce le rôle des organisations de producteurs (OP) dans la gestion de la ressource et des marchés. Cette évolution va dans le bon sens. Il faudra cependant veiller à ce que la représentation des pêcheurs au sein des OP soit satisfaisante. Les OP pourront bénéficier d'aides à la mise en place de plans de production et de commercialisation, pouvant aller jusqu'à 3 % de la valeur de la production commercialisée en moyenne annuelle. Mais la réforme de l'OCM supprime les soutiens au stockage et ne comporte pas de dispositif d'intervention sur les marchés en cas de crise. De ce point de vue, l'OCM relative aux produits de la pêche et de l'aquaculture devrait être alignée sur le régime des OCM existantes dans le cadre de la PAC et l'aide au stockage devrait être maintenue pour jouer le rôle de filet de sécurité. L'OCM doit conserver un objectif de régulation des marchés.

L'Europe importe plus des deux tiers de sa consommation de produits de la pêche et de l'aquaculture (en volume). Il serait donc souhaitable qu'elle impose une conditionnalité sociale et environnementale à l'entrée des produits de la mer sur son territoire, ce qui moraliserait la pêche dans le monde. Cet aspect est malheureusement absent de la proposition de la Commission. Or, on ne peut se contenter d'interdire l'accès au marché à la pêche INN (pêche illicite non déclarée non réglementée). Il faut aller plus



loin et imposer un socle minimal de règles à respecter à nos partenaires commerciaux.

Enfin, la nouvelle OCM renforce l'information du consommateur. Si l'objectif est louable, le cadre proposé est trop contraignant, peu lisible pour le grand public et, au final, inadapté. En particulier, l'obligation d'indiquer la date de capture est irréaliste et devrait être remplacée par une date de débarquement. Une information sur les modes de pêche tels que « pêche artisanale » devrait également être imposée.

#### **4. – Un Fonds pour les affaires maritimes et la pêche qui doit être plus ambitieux.**

Les aides au secteur de la pêche relèvent actuellement du Fonds européen pour la pêche (FEP) et sont mises en œuvre dans le cadre de programmes opérationnels nationaux qui couvrent l'ensemble de la période. Présentée en décembre 2011, la proposition de règlement sur le FEAMP vise à regrouper pour la période 2014-2020 au sein d'un seul instrument l'ensemble des financements concernant la pêche et l'aquaculture, mais aussi le volet externe de la PCP (hors contreparties aux accords de pêche durable avec des pays tiers) et la politique maritime intégrée.

Les auteurs de la présente proposition de résolution se réjouissent tout d'abord que le cadre financier pluriannuel (CFP) proposé pour la période 2014-2020 ait préservé l'enveloppe d'aide destinée aux secteurs de la pêche et de l'aquaculture.

L'intégration du Fonds dans le cadre stratégique commun (CSC) régissant l'utilisation des Fonds structurels ne paraît cependant pas aisée, compte tenu des spécificités du secteur de la pêche.

Globalement, la proposition de la Commission est marquée par la volonté de limiter les interventions du FEAMP à la conservation des ressources halieutiques et à l'accompagnement des reconversions. Ainsi, les seuls investissements qu'il serait possible de financer à l'avenir seraient ceux ayant trait à l'amélioration de la sélectivité des engins de pêche, ceux améliorant la connaissance de la ressource et ceux améliorant la sécurité des marins.

Or, ce fonds doit aussi avoir un objectif économique d'amélioration de la flotte et pas seulement d'accompagnement à la cessation d'activité de pêche. Dès lors, il conviendrait de lever l'interdiction faite par le nouveau

règlement de financer grâce au FEAMP des plans de sortie de flotte (déchirage des navires) ou encore la modernisation des navires, à capacité de pêche constante, par exemple pour réduire la consommation d'énergie. Le FEAMP devrait aussi pouvoir servir à aider à l'installation de jeunes pêcheurs, pour favoriser le renouvellement des générations.

Par ailleurs, l'enveloppe destinée à financer les études scientifiques sur l'état de la ressource paraît insuffisante et devrait être renforcée, en prélevant le cas échéant sur celle destinée à la politique maritime intégrée, généreusement dotée.

Enfin, les enveloppes nationales, aujourd'hui inégalement réparties, devraient l'être à l'avenir sur la base de critères plus précis et prendre en compte l'importance des secteurs de la pêche et de l'aquaculture.

En fonction de ces considérations, les membres du groupe de travail sur la réforme de la PCP ont déposé la proposition de résolution européenne qui suit :

## PROPOSITION DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE

- ① Le Sénat,
- ② Vu l'article 88-4 de la Constitution,
- ③ Vus les articles 3, 38 et 43 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne,
- ④ Vu le Livre vert de la Commission européenne du 22 avril 2009 sur la réforme de la politique commune de la pêche,
- ⑤ Vu la résolution n° 158 du Sénat (2009-2010) du 16 juillet 2010 sur la politique commune de la pêche,
- ⑥ Vu la communication de la commission européenne du 13 juillet 2011 sur la réforme de la politique commune de la pêche,
- ⑦ Vu la communication de la commission européenne du 13 juillet 2011 relative à la dimension extérieure de la politique commune de la pêche,
- ⑧ Vu la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2011 relatif à la politique commune de la pêche – COM(2011) 425 final (E 6449),
- ⑨ Vu la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2011 portant organisation commune des marchés dans le secteur des produits de la pêche et de l'aquaculture – COM(2011) 416 final (E6448),
- ⑩ Vu la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil du 2 décembre 2011 relatif au Fonds européen pour les affaires maritimes et la mer (E 6897),
- ⑪ Considérant qu'avec plus de 5 000 km de côtes, la France a une vocation maritime évidente et que, dans ce cadre, la pêche joue un rôle essentiel pour l'économie littorale,
- ⑫ Considérant que la politique commune de la pêche doit avoir un triple objectif : environnemental, économique et social,
- ⑬ Considérant que la France a déjà effectué des efforts considérables pour ajuster la taille de sa flotte de pêche aux exigences communautaires,
- ⑭ Considérant que la politique commune de la pêche et en particulier les restrictions apportées à l'activité des pêcheurs doivent être fondées sur une démarche scientifique incontestable et que les pêcheurs sont des acteurs responsables qui doivent être associés aux décisions les concernant,
- ⑮ Considérant qu'une approche pragmatique et territorialisée est préférable à une démarche technocratique de régulation de la pêche qui ne

prendrait pas en compte la grande variété des pratiques de pêche dans l'Union européenne,

- ⑩ Considérant que les ressources halieutiques constituent un bien public qui doit être géré collectivement et ne sauraient faire l'objet d'une appropriation privée,
- ⑪ Considérant que l'activité de pêche doit être mieux contrôlée, dans des conditions équivalentes sur l'ensemble de l'espace maritime de l'Union européenne,
- ⑫ Considérant que le secteur de la pêche doit être aidé par la puissance publique pour adapter l'outil de pêche aux nouvelles contraintes environnementales, économiques et sociales, pour améliorer la sécurité sur les navires, et pour assurer de meilleurs débouchés sur le marché aux produits de la mer,
- ⑬ Estime que l'approche de la Commission européenne consistant à réclamer l'atteinte du rendement maximum durable (RMD) en 2015 pour tous les stocks est trop brutale, et pourrait être légitimement remplacée par un objectif d'atteinte du RMD entre 2015 et 2020 au plus tard, conformément aux engagements internationaux pris par l'Europe aux sommets de Johannesburg en 2002 et de Nagoya en 2010, selon une approche pêche par pêche mise en œuvre dans le cadre de plans de gestion pluriannuels, et après étude d'impact socio-économique,
- ⑭ Juge indispensable et réclame une amélioration de la connaissance de l'état des stocks halieutiques, dans le cadre d'une co-expertise entre scientifiques et professionnels, ce qui suppose des efforts budgétaires plus importants que ceux envisagés par la Commission européenne dans le cadre du FEAMP,
- ⑮ Soutient la mise en place d'une gouvernance régionalisée dans l'élaboration des règles de la PCP, en renforçant les prérogatives des conseils consultatifs régionaux (CCR), qui devraient participer à l'élaboration des plans pluriannuels de gestion de la ressource et des mesures techniques avant qu'ils soient soumis pour validation à la Commission européenne,
- ⑯ S'oppose fermement à l'obligation faite aux États membres de l'Union européenne de mettre en place d'ici à la fin de l'année 2013 des concessions de pêche transférables (CPT) et propose de laisser à chaque État membre le soin de définir son propre dispositif d'attribution des droits de pêche, conformément au principe de subsidiarité,
- ⑰ S'inquiète de l'interdiction pure et simple des rejets qui n'améliore en rien l'état des stocks halieutiques, qui n'est pas réaliste, et qui recèle même de graves dangers pour les marins en cas de surcharge des navires ; elle

devrait être remplacée par une réduction progressive des rejets à travers la mise en place d'instruments de pêche plus sélectifs, selon un calendrier et des modalités adaptées définies dans le cadre des plans pluriannuels de gestion,

- ②④ Souhaite que la PCP contienne un volet social visant à améliorer les conditions de travail des marins-pêcheurs à bord des navires et prévoyant des critères minimaux d'harmonisation du droit du travail en mer,
- ②⑤ Salue la prise en compte de l'aquaculture dans la politique commune de la pêche,
- ②⑥ Insiste pour qu'une conditionnalité environnementale et sociale s'applique aux produits de la pêche ou de l'aquaculture provenant de pays tiers,
- ②⑦ Estime nécessaire de retenir une approche plus réaliste de l'information des consommateurs dans le cadre de la nouvelle organisation commune de marché (OCM), en particulier en remplaçant la date de capture par la date de débarquement et en identifiant les types de pêches dont sont issus les poissons vendus au consommateur,
- ②⑧ Regrette que le futur fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP) ne permette plus de financer l'installation de jeunes, la modernisation des navires et les plans de sortie de flotte, et demande que les possibilités d'intervention du FEAMP soient élargies afin de contribuer à l'amélioration de la compétitivité du secteur de la pêche,
- ②⑨ Souhaite que l'enveloppe du FEAMP consacrée à la pêche soit renforcée, en prélevant sur l'enveloppe réservée à la politique maritime intégrée, qui a été surévaluée.