

N° 248

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2015-2016

Enregistré à la Présidence du Sénat le 10 décembre 2015

PROPOSITION DE RÉSOLUTION

*présentée en application de l'article 73 quater du Règlement, sur
l'aménagement des possibilités de pêche au bar,*

PRÉSENTÉE

Par M. Jean BIZET,
Sénateur

(Envoyée à la commission des affaires économiques.)

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Le 10 novembre 2015, la Commission européenne a présenté une proposition de règlement du Conseil établissant, pour 2016, les possibilités de pêche pour certains stocks halieutiques et groupes de stocks halieutiques, applicables dans les eaux de l'Union et, pour les navires de l'Union, dans certaines eaux n'appartenant pas à l'Union (Doc E 10713 – COM (2015) 559 final).

Cette proposition a pour objet de fixer des possibilités de pêche pour certaines espèces, conformément aux objectifs de la nouvelle politique commune de la pêche (PCP) réformée en 2013.

Une des dispositions les plus innovantes de cette proposition concerne la pêche au bar. Les constatations des professionnels comme les études scientifiques ont mis l'accent sur l'état très préoccupant du stock dans certaines zones de pêche, en particulier dans les zones qui intéressent les pêcheurs français. S'il est nécessaire et même indispensable d'adopter des mesures pour remédier au déclin rapide et irrémédiable du stock, votre commission peut s'interroger sur la pertinence des mesures proposées, sans nuance et parfois dévastatrices pour une partie de la pêche artisanale.

I – LE CONTEXTE DE LA PROPOSITION DE RÈGLEMENT

1. La nouvelle PCP

La politique commune de la pêche (PCP) a été réformée en 2013. Son cadre réglementaire est fixé par le règlement n° 1380/2013 du Parlement européen et du Conseil relatif à la PCP, dit « règlement de base de la PCP ». L'essentiel de la réforme repose sur un nouveau concept et de nouvelles procédures.

La pêche est désormais inspirée du concept de rendement maximal durable (RMD) qui est une approche basée sur le long terme qui consiste à fixer des taux de capture des espèces permettant l'exploitation des ressources halieutiques dans des conditions économiques, environnementales et sociales durables.

Les principaux outils de gestion des pêcheurs restent fondés, comme par le passé, sur les totaux admissibles de capture (TAC) fixés par espèce, et les quotas nationaux. Toutes les espèces ne sont pas soumises au régime des TAC et quotas, principalement réservés aux espèces en eau profonde. Mais la nouvelle PCP introduit une procédure nouvelle : l'obligation de débarquement. Jusqu'à présent, les pêcheurs comptabilisaient les quantités débarquées,

inférieures aux quantités pêchées car les navires prenaient également des poissons trop petits ou non commercialisables qui étaient rejetés à la mer. Avec l'obligation de débarquement, la pression sur la ressource sera beaucoup mieux appréhendée.

Cette pression est également analysée par un cortège d'analyses scientifiques. La Commission, dans ses propositions, s'appuie notamment sur les avis du Conseil international pour l'exploration de la mer (CIEM). L'analyse pertinente doit se faire en couplant l'analyse par espèce et par zone de pêche car les évolutions peuvent être très contrastées.

Ces zones de pêche dites « zones CIEM », précisées par le Conseil international pour l'exploitation de la mer, correspondent à des zones géographiques indiquées à l'annexe III du règlement (CE) n° 218/2009 du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2009.

Sur le plan juridique, il est utile de rappeler l'articulation des normes :

- La PCP est une politique commune de l'Union et, pour partie, une **compétence exclusive de l'Union**. L'article 3 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) confère à l'Union européenne une compétence exclusive en matière de conservation des ressources biologiques de la mer ;

- La PCP est une **politique commune** de l'Union au même titre que la politique agricole commune, et avec les mêmes objectifs généraux, fixés à l'article 39 du TFUE.

Conformément à l'article 43 paragraphe 2 du TFUE, la définition des objectifs précis, de même que l'adoption de plans pluriannuels, relèvent de la procédure législative ordinaire (codécision Parlement européen/Conseil). Ainsi, la PCP est définie par un règlement (règlement n° 1380/2013 précité).

- Les **normes d'application** sur la fixation et la répartition des possibilités de pêche (par exemple, la fixation des TAC et quotas ou les tailles minimum des prises) relèvent d'un règlement du Conseil – article 43 paragraphe 3 du TFUE. C'est le fondement juridique de la présente proposition de règlement.

Les mesures d'urgence, comme la suspension des pêches par exemple, et d'exécution sont adoptées par la Commission sous forme de **règlements d'exécution**. Cette procédure a été utilisée en 2015 dans le cas de la pêche au bar.

2. La pêche au bar

Le bar est un peu un poisson emblématique des côtes françaises. Il est pêché ailleurs bien entendu. Les zones dans lesquelles les stocks de bars sont présents sont identifiées par le CIEM : mer Celtique, Manche, mer d'Irlande, mer du Nord, golfe de Gascogne et Atlantique entourant la péninsule ibérique. Mais c'est en France, en particulier en Manche et en Bretagne, que le bar est le plus apprécié. La pêche au bar s'est beaucoup développée à la fin des années 90. C'est un poisson apprécié des pêcheurs

professionnels parce que c'est un poisson à haute valeur ajoutée, et des pêcheurs occasionnels – la pêche récréative – pour ses qualités gustatives et sa combativité.

La pêche au bar est pratiquée par une large gamme de professionnels et d'engins de pêche : chalutiers et filets (surtout en hiver), lignes et palangres (plutôt en été). Les chalutiers représenteraient 55 % des tonnages pêchés par les professionnels. La pêche récréative est également très importante, essentiellement par lignes. Dans une étude de 2005, l'IFREMER estimait le nombre de pêcheurs récréatifs à 900 000 et indiquait que les volumes de prise des deux formes de pêche (professionnelle et récréative), étaient comparables, soit environ 5 000 tonnes pour chaque catégorie.

Le bar est devenu un poisson « à la mode » à la fin des années 90. La consommation a doublé entre 1995 et 2000. L'aquaculture s'est beaucoup développée. Elle assure 60 % de la consommation française. La pêche a également beaucoup augmenté au début des années 2000, et à partir de 2005, professionnels et pêcheurs récréatifs se sont rendu compte d'une baisse significative des prises, signe d'une dégradation du stock. Le tarissement a été confirmé par les études et avis du CIEM.

La France s'est inquiétée de cette évolution et a demandé à la Commission européenne, en charge des ressources halieutiques, d'intervenir.

Jusqu'en 2015, la pêche au bar était en réalité très peu réglementée. Le bar ne relevait pas des dispositions sur les TAC et les quotas. Le principal outil réglementaire résultait de la fixation, par le Conseil, de la taille minimum des prises. Cette taille était fixée par le règlement (CE) 850/98 du Conseil du 30 mars 1998 : 36 cm pour le bar d'Atlantique et 25 cm pour le bar – le loup-de Méditerranée. Il s'agit de la taille appliquée aux pêcheurs professionnels. La taille pour les pêcheurs récréatifs était supérieure, soit respectivement 42 cm et 30 cm,

En 2014 et 2015, plusieurs avis scientifiques ont confirmé le déclin rapide du stock de bar. En juin 2014, le CIEM a rendu public un avis scientifique sur le stock de bars en Atlantique Nord-Est et confirme que ce stock s'appauvrit rapidement depuis 2012. Selon le CIEM, « *la mortalité par pêche est quatre fois plus élevée que celle pouvant être supportée par le stock (...). Le stock reproducteur et sur le point d'atteindre le point le plus bas jamais observé.* »

Cette analyse justifiait des mesures correctives d'urgence. Quatre dispositions ont été adoptées en 2015 :

– en janvier, la Commission adopte un règlement fermant la pêche au bar pour trois mois – du 28 janvier au 30 avril (règlement d'exécution de la Commission n° 2015/111 du 26 janvier 2015) ;

– en mars, le Conseil adopte un règlement limitant la pêche récréative à trois bars par personne et par jour (règlement (UE) n° 2015/523 du Conseil du 25 mars 2015) ;

– en juin, le Conseil adopte un règlement fixant des limites mensuelles de débarquement, par type de navire et par type de pêche

(exemple : chalutier : 1 500 à 1 800 tonnes ; pêche au filet : 1 000 tonnes ; pêche à la ligne : 1 300 tonnes ; sennes : 3 000 tonnes...) (Règlement (UE) 2015/960 du Conseil du 19 juin 2015) ;

– en juillet, la Commission adopte un règlement modifiant la fixation de la taille minimum des bars pêchés à 42 cm, au lieu des 36 cm fixés précédemment (règlement d'exécution (UE) 2015/1316 de la Commission du 30 juillet 2015).

Le présent règlement durcit encore ce dispositif.

II – LA PROPOSITION DE RÈGLEMENT

1. La proposition de la Commission

La proposition de la Commission (COM (2015) 559 final) est un texte général sur la gestion des stocks halieutiques. La proposition précise les possibilités de pêche pour les navires de l'Union européenne dans certaines eaux de l'Union en fixant notamment les TAC et quotas pour de nombreuses espèces et en adoptant des mesures de limitation de l'effort de pêche. Ces TAC sont établis après étude de l'état des stocks halieutiques sommairement décrits dans l'exposé des motifs. La Commission relève, par exemple, des menaces sur la viabilité de certaines pêcheries en Manche et en Atlantique nord justifiant une réduction des TAC. L'état du stock des soles continue de se détériorer et les stocks de cabillaud et de merlan restent en mauvais état. En revanche, la situation en mer du nord évolue favorablement (hareng). Le réchauffement des eaux a un impact majeur sur la présence des stocks halieutiques.

La proposition concerne principalement les eaux de l'Union européenne et certaines eaux hors de l'Union. Elle a été suivie d'un texte comparable qui vise, cette fois, les possibilités de pêche applicables en mer Noire (COM (2015) 579 final).

Mais le texte vise aussi spécifiquement la pêche au bar.

La Commission part du même constat alarmiste sur la situation du stock de bars et ses perspectives pour 2016. *« L'avis du CIEM sur le bar pour 2016 met l'accent sur l'état très préoccupant de ce stock ; la biomasse du stock reproducteur continue de diminuer et le recrutement reste faible. Étant donné que la mortalité par pêche du bar dans l'Atlantique du Nord-Est est actuellement quatre fois supérieure au niveau qui assurerait un rendement maximal durable (RMD), le CIEM recommande à nouveau de réduire sensiblement la mortalité par pêche de ce stock. Le bar est une espèce à maturité tardive et la reconstitution du stock prendra, selon les estimations, entre 4 et 7 ans. Il est nécessaire d'adopter sans tarder un train complet de mesures pour remédier au déclin rapide du stock. »*

Compte tenu de la gravité de l'avis du CIEM de 2015, il apparaît clairement qu'il est nécessaire de poursuivre les actions initiées en 2015 visant

à protéger davantage le stock reproducteur, et de réduire les captures de bar. Les mesures proposées visent à garantir une reconstitution du stock.

La Commission propose en conséquence une série de mesures limitant cette pêche pour l'année 2016. Ces mesures sont fixées à l'article 10 de la proposition de règlement et sont les suivantes :

1. Interdiction absolue de pêche dans certaines zones. Les zones interdites correspondent aux côtes ouest de l'Irlande et du Royaume-Uni.

2. Interdiction temporaire du 1^{er} janvier 2016 au 30 juin 2016 dans certaines zones. Ces zones (qui correspondent à la Manche et aux côtes Est du Royaume-Uni) sont, de fait, des zones de pêche des navires français.

2 bis. Par exception, une pêche résiduelle est autorisée pour les navires déployant des chaluts de fond et des sennes, afin de tenir compte des captures accessoires imprévues ou occasionnelles (bars ramenés à bord involontairement à l'occasion de la remontée du chalut). Les bars ne doivent pas représenter plus de 1 % du poids total des captures.

3. Pendant la période de pêche autorisée (1^{er} juillet-31 décembre), fixation d'un plafond mensuel de capture unique à une tonne mensuelle par navire. Le règlement 2015/960 du Conseil du 19 juin 2015 avait fixé un plafond variable selon les engins de pêche (1 300 kg pour la pêche au chalut, jusqu'à 3 000 kg pour les sennes coulissantes, etc...).

La Commission précise la portée de cette interdiction : durant la période de pêche (1^{er} juillet-31 décembre), il est interdit de détenir à bord, de transborder, de transférer ou de débarquer des quantités de bar excédant 1 000 kg capturées dans ces zones. La Commission a jugé utile de préciser en outre que les limites de capture ne sont transférables ni entre les navires ni d'un mois à l'autre. Cette ultime précision ne figurait pas dans le règlement de juillet 2015.

4. Limitation des prises pour la pêche récréative à un bar par jour et par pêcheur (la limitation prévue en 2015 était de trois prises par jour).

Il s'agit incontestablement d'un durcissement extrême des mesures adoptées pour l'année 2015.

2. Observations sur cette proposition de règlement

Il ne saurait être question de nier la gravité des enjeux ou l'urgence des remèdes. La réglementation de la pêche au bar était même une demande française formulée dès 2012. Depuis cette date, la situation s'est beaucoup aggravée. Du fait du très faible « recrutement » (c'est-à-dire les naissances qui assurent le renouvellement du stock) entre 2008 et 2013, le stock pourrait encore diminuer au risque de dépasser un seuil critique. La situation appelle des mesures drastiques qui passent par une réduction des possibilités de pêche. Ces mesures sont même impératives et urgentes.

L'économie générale des textes fixant les possibilités de pêche dans les eaux de l'Union ou certaines eaux hors de l'Union (COM (2015) 559 final)

ainsi qu'en mer Noire (COM (2015) 579 final) n'appelle pas d'observation critique.

En revanche, concernant la pêche au bar, la commission européenne « pêche » par un excès de rigueur, en proposant un texte sans nuance, certes bien fondé dans ses considérants mais excessif dans sa formulation normative.

Sur le plan des procédures, on peut regretter que la Commission n'ait pas choisi d'appliquer simplement le règlement des TAC et quotas, qui auraient été proportionnels aux efforts de pêche nationaux. La Commission a fait le choix d'un système radical qui repose sur deux leviers : une période de six mois d'interdiction de pêche et un plafond des prises pendant les six autres mois.

Un système simple et draconien, sans doute nourri de bonnes intentions mais qui pourrait être radical – létal – pour une partie de l'armement français, en particulier pour les petits bateaux de la pêche artisanale.

Même dûment motivée, la proposition de la Commission européenne mérite d'être discutée. Deux sujets peuvent être évoqués :

– le premier, mineur, concerne les prises accessoires. La Commission a fixé une période d'interdiction de pêche mais a eu la sagesse de prévoir le cas pratique et relativement fréquent où un bateau remonte sans le vouloir un poisson non autorisé. C'est ce qu'on appelle les prises accessoires. L'article 10, paragraphe 2, précise ainsi que, pendant la période de fermeture, *« un navire déployant des chaluts de fond et des sennes est autorisé à détenir à bord des captures de bars qui ne représentent pas plus de 1 % en poids du total des captures d'organismes marins détenues à bord »*.

L'expérience montre que le bar est souvent capturé de façon involontaire. Il serait pertinent de relever le pourcentage de prises accessoires autorisé à un niveau plus cohérent avec les pratiques de pêche, de 1 à 3 ou 5 %, par exemple, du total des captures d'un navire à chaque sortie en mer.

– le second sujet, beaucoup plus important, concerne la petite pêche, qui est, en réalité, la première victime de la surpêche.

Le constat est dramatique, mais d'où vient l'effondrement du stock de bars dans la zone Nord ? En dix ans, le tonnage de captures dans cette zone, pour la seule pêche française professionnelle, a augmenté de 80 %. Cette augmentation vient presque exclusivement de la pêche au chalut (chalut de fond, chalut pélagique). En 2004, les chaluts assuraient 55 % des tonnages débarqués. Dix ans plus tard, en 2013, ils sont à l'origine de 80 % des prises. L'importance des chaluts pélagiques est aujourd'hui considérable. En 2010, les prises des seuls chaluts pélagiques étaient équivalentes à l'ensemble des prises des navires français en 2000.

Dans le même temps, les pêches des fileyeurs et surtout des différents métiers de l'hameçon (lignes, cannes, palangres) sont restées pratiquement stables à raison de 500 tonnes annuelles. La pêche des ligneurs représente 200 tonnes par an, soit dix fois moins que la pêche aux chaluts.

Pour le dire autrement, pour la petite pêche, la mesure d'interdiction de pêche sur six mois est disproportionnée par rapport à son impact sur l'état du stock.

3. La proposition de résolution européenne

Le texte de la Commission ne peut rester en l'état sans présenter de très graves risques pour la petite pêche française. Un aménagement du texte est juridiquement fondé et économiquement et socialement indispensable.

Il y a un fondement juridique à faire évoluer la proposition de la Commission européenne. Ce fondement se trouve dans le règlement de base de la Politique commune de la pêche (règlement 1380/2013 du 11 décembre 2013).

Le considérant 19 rappelle que, s'agissant des règles limitant l'accès aux ressources, « *les États membres devraient s'efforcer d'accorder un accès préférentiel aux pêcheurs qui pratiquent la pêche à petite échelle, artisanale ou côtière* ».

L'article 17 définit les critères d'attribution des possibilités de pêche et précise que « *les États membres utilisent des critères transparents et objectifs, y compris les critères à caractère environnemental, social et économique* ».

Ainsi, le règlement de base de la PCP précise que la pêche artisanale devrait bénéficier d'un traitement préférentiel et que la définition des possibilités de pêche doit reposer sur des critères objectifs. L'état des prises professionnelles, rappelé plus haut, devrait donc fonder un aménagement de la réglementation proposée par la Commission.

Cet aménagement est indispensable sur le plan économique et social. Six mois d'interdiction de pêche signifie, pour les pêcheurs de bars, un arrêt total d'activité, autrement dit « une mort certaine » pour une partie d'entre eux. Tandis que les chaluts peuvent se tourner vers d'autres pêches, ce n'est pas le cas des ligneurs spécialisés dans cette forme de pêche traditionnelle.

Il convient de proportionner la rigueur de la mesure à la responsabilité de chacun. Il paraît souhaitable et possible de moduler la période de fermeture selon les catégories de pêche et les catégories d'engins utilisés, en adoptant une période d'interdiction plus courte pour les métiers à l'hameçon.

La période d'interdiction pourrait ainsi être de trois à six mois selon les engins, avec une interdiction de six mois pour les chalutiers de fond et les senneurs, et une interdiction ramenée à trois mois pour les métiers à l'hameçon, du 28 janvier au 30 avril, comme en 2015.

Tel est le sens de la proposition de résolution européenne.

Pour ces raisons, il vous est proposé d'adopter la proposition de résolution qui suit :

PROPOSITION DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE

- ① Le Sénat,
- ② Vu l'article 88-4 de la Constitution,
- ③ Vu la proposition de règlement du Conseil établissant, pour 2016, les possibilités de pêche pour certains stocks halieutiques et groupes de stocks halieutiques, applicables dans les eaux de l'Union et, pour les navires de l'Union, dans certaines eaux n'appartenant pas à l'Union (COM (2015) 559 final),
- ④ Considérant que l'évolution du stock de bars dans certaines zones de pêche, notamment dans la zone dite « zone nord », appelle, d'urgence, des mesures visant à réguler cette pêche,
- ⑤ Considérant toutefois que la proposition de règlement de la Commission européenne établit des restrictions de pêche pour l'ensemble de la pêche au bar, sans prendre en compte les responsabilités des différents modes de pêche sur l'évolution du stock,
- ⑥ Considérant que la période d'interdiction de pêche de six mois est manifestement disproportionnée par rapport à l'impact de la pêche à l'hameçon sur l'état du stock,
- ⑦ Soulignant que le considérant 19 du règlement de base de la politique commune de la pêche (règlement 1380/2013 du Parlement européen et du Conseil relatif à la politique commune de la pêche du 11 décembre 2013) rappelle que « *les États membres devraient s'efforcer d'accorder un accès préférentiel aux pêcheurs qui pratiquent la pêche à petite échelle, artisanale ou côtière* »,
- ⑧ Rappelant que l'article 17 dudit règlement dispose que lors de l'attribution des possibilités de pêche, « *les États membres utilisent des critères transparents et objectifs, y compris les critères à caractère environnemental, social et économique* »,

- ⑨ Souhaite que la période d'interdiction de pêche soit modulée selon les différents types de pêche ;
- ⑩ Estime que l'article 10 § 2 de la proposition de règlement devrait être réécrit en conséquence et que si la période d'interdiction de six mois, fixée du 1^{er} janvier 2016 au 30 juin 2016, est fondée pour les navires déployant des chaluts et des sennes, cette période pourrait être ramenée à trois mois, du 28 janvier 2016 au 30 avril 2016, pour les métiers à l'hameçon ;
- ⑪ Considère que, au même article, le pourcentage de prises accessoires autorisé pendant cette période d'interdiction pourrait être relevé de 1 à 3 % du poids total des captures des organismes marins détenus à bord ;
- ⑫ Souhaite que l'impact de ces mesures soit analysé après un an et que ces dispositions soient pérennisées si besoin ;
- ⑬ Invite le Gouvernement à soutenir ces orientations et à les faire valoir dans la négociation en cours.