

N° 152

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2001-2002

Annexe au procès-verbal de la séance du 19 décembre 2001

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan (1), sur la proposition de résolution présentée au nom de la délégation pour l'Union européenne en application de l'article 73 bis du Règlement par M. Jacques OUDIN sur le **Livre vert sur l'avenir de la politique commune de la pêche** (n° E 1711),*

Par M. Alain GÉRARD,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Gérard Larcher, président ; MM. Jean-Paul Emorine, Marcel Deneux, Gérard César, Pierre Hérisson, Jean-Marc Pastor, Mme Odette Terrade, vice-présidents ; MM. Bernard Joly, Jean-Paul Émin, Patrick Lassourd, Bernard Piras, secrétaires ; MM. Jean-Paul Alduy, Pierre André, Philippe Arnaud, Gérard Bailly, Bernard Barraux, Mme Marie-France Beaufiles, MM. Michel Bécot, Jean-Pierre Bel, Jacques Bellanger, Jean Besson, Claude Biwer, Jean Bizet, Jean Boyer, Mme Yolande Boyer, MM. Dominique Braye, Marcel-Pierre Cleach, Yves Coquelle, Gérard Cornu, Roland Courtaud, Philippe Darniche, Gérard Delfau, Rodolphe Désiré, Yves Detraigne, Mme Evelyne Didier, MM. Michel Doublet, Paul Dubrule, Bernard Dussaut, André Ferrand, Hilaire Flandre, François Fortassin, Christian Gaudin, Mme Gisèle Gautier, MM. Alain Gérard, François Gerbaud, Charles Ginésy, Francis Grignon, Louis Grillot, Georges Gruillot, Charles Guené, Mme Odette Herviaux, MM. Alain Journet, Joseph Kerguéris, Gérard Le Cam, Jean-François Le Grand, André Lejeune, Philippe Leroy, Jean-Yves Mano, Max Marest, René Monory, Paul Natali, Jean Pépin, Daniel Percheron, Ladislav Poniatoski, Jean-Pierre Raffarin, Daniel Raoul, Paul Raoult, Daniel Reiner, Charles Revet, Henri Revol, Roger Rinchet, Claude Saunier, Bruno Sido, Daniel Soulage, Michel Teston, Pierre-Yvon Trémel, André Trillard, Jean-Pierre Vial.

Voir le numéro :

Sénat : 97 (2001-2002)

Union européenne.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	3
I. LA POLITIQUE COMMUNE DE LA PÊCHE À LA VEILLE D'UNE RÉFORME NÉCESSAIRE	5
A. ORIGINE ET PRINCIPES DE L'ACTUELLE POLITIQUE COMMUNE DE LA PÊCHE (PCP)	5
1. <i>La PCP : une des premières compétences communautaires exclusives</i>	5
2. <i>Rappel des grands traits de la politique commune de la pêche</i>	5
B. INSUFFISANCES DE LA PCP ANALYSÉES PAR LA COMMISSION EUROPÉENNE DANS LE « LIVRE VERT »	6
II. LE DÉBAT AUTOUR DES ORIENTATIONS DE LA RÉFORME DE LA PCP	13
A. LES SUJETS D'INTERROGATION	13
1. <i>Comment hiérarchiser les objectifs de la Politique commune de la Pêche ?</i>	13
2. <i>Comment appréhender la dimension environnementale de la PCP ?</i>	14
B. DES PISTES À APPROFONDIR	15
1. <i>Renforcer et améliorer la politique de conservation</i>	15
2. <i>Rendre efficace et équitable la politique de contrôle</i>	21
3. <i>Faire prévaloir les exigences de qualité et de sécurité sanitaire</i>	23
C. DES MOTIFS D'INQUIÉTUDE	24
1. <i>Rompre avec la logique capacitaire de gestion de la flotte</i>	24
2. <i>Prendre en compte la dimension sociale de la pêche</i>	26
3. <i>Améliorer le réseau des accords de pêche sans occulter leur dimension commerciale</i>	28
D. LA PROPOSITION DE RÉOLUTION ET LA POSITION DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES	30
1. <i>La proposition de résolution</i>	30
2. <i>La position de la commission des Affaires économiques</i>	31
PROPOSITION DE RÉOLUTION DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES	34
TABLEAU COMPARATIF	36

Mesdames, Messieurs,

Le Sénat a été saisi, dans le cadre de l'article 88-4 de la Constitution, du « Livre vert » de la Commission européenne qui propose des évolutions profondes de la Politique commune de la pêche (PCP). Le 21 novembre 2001, M. Jacques Oudin a présenté, au nom de la Délégation pour l'Union européenne, une proposition de résolution n°97 relative à ce Livre vert.

Publié par la Commission européenne le 20 mars 2001, le Livre vert sur l'avenir de la Politique commune de la pêche (PCP) répond à la nécessité de réformer la PCP à l'horizon 2002, d'abord en raison de l'échéance du règlement de base n° 3760/92 du 20 décembre 1992, mais aussi du fait de son incapacité à atteindre l'objectif d'une exploitation durable des ressources. Les défis que doit relever la Politique commune de la Pêche (élargissement de l'Union Européenne, mondialisation, considérations environnementales...) imposent également une réforme, indépendamment des faiblesses internes du système.

La Commission européenne a ouvert un large débat en vue de la révision de la Politique Commune de la Pêche et recueille jusqu'au 31 décembre 2001 les réactions de toutes les parties intéressées au Livre vert qu'elle a publié.

A ce titre, votre Commission des Affaires économiques, à laquelle la Délégation pour l'Union européenne a renvoyé la proposition de résolution présentée par M. Jacques Oudin, a souhaité se prononcer avant cette échéance, afin que le Gouvernement connaisse la position du Sénat, en amont des négociations à venir sur les textes que la Commission européenne proposera en 2002.

Reconnaissant la lucidité dont témoigne, sur plusieurs points, le bilan sévère que dresse le Livre vert, elle déplore également les difficultés à endiguer la surpêche, les défaillances du processus décisionnel, les insuffisances de la surveillance et du contrôle, un résultat économique et social décevant et une articulation délicate entre la politique extérieure de la pêche et la politique de développement durable.

Toutefois, les propositions du Livre vert sont loin de la satisfaire pleinement.

Plusieurs sujets d'interrogation l'embarrassent, relatifs tant à la manière de hiérarchiser les objectifs assignés à la PCP qu'à la façon d'appréhender la dimension environnementale de cette politique.

Quelques pistes ouvertes par le Livre vert méritent, quant à elles, d'être approfondies : le renforcement et l'amélioration de la politique de conservation de la ressource par les totaux admissibles de captures et autres mesures complémentaires ; la nécessité d'assurer un contrôle équitable et harmonisé des règles communautaires, peut-être par la « communautarisation » de ce contrôle ; la mise en place des conditions d'une meilleure qualité et d'une sécurité sanitaire pour les produits de la mer.

Toutefois, le Livre vert inquiète votre Commission des affaires économiques, comme d'ailleurs les professionnels de la pêche, pour trois raisons : la priorité y reste accordée à un encadrement brutal de la flotte, puisque la nécessité de réduire de 40 % la capacité de la flotte y est expressément évoquée, alors que ce système a fait la preuve de son inefficacité et de ses effets pervers et destructurants. En outre, le Livre vert néglige la dimension sociale de la pêche, et notamment son rôle essentiel dans l'aménagement du territoire des Etats- membres. Enfin, il remet en cause, en termes voilés, la politique d'accords de pêche que mène la Communauté européenne avec les pays tiers, alors que ces accords représentent une opportunité importante pour les pêcheurs communautaires, et notamment français.

C'est pour ces raisons que votre commission a adopté la proposition de résolution jointe au présent rapport, qu'elle vous demande d'adopter.

I. LA POLITIQUE COMMUNE DE LA PÊCHE À LA VEILLE D'UNE RÉFORME NÉCESSAIRE

A. ORIGINE ET PRINCIPES DE L'ACTUELLE POLITIQUE COMMUNE DE LA PÊCHE (PCP)

1. La PCP : une des premières compétences communautaires exclusives

Dès 1957, le Traité de Rome instituant la Communauté européenne a prévu, en son article 38 (devenu l'article 32 après l'entrée en vigueur du Traité d'Amsterdam), que les règles du marché commun s'appliquaient aux produits de la pêche au même titre qu'aux produits agricoles.

La politique commune de la pêche (PCP) a été conçue comme centralisée, au point que la Cour de justice des communautés européennes (CJCE) l'a reconnue dès 1976, dans l'arrêt Kramer, comme l'une des rares actions qui, avec la politique agricole commune ou encore avec la politique commerciale, relevaient de la compétence exclusive de la Communauté européenne.

2. Rappel des grands traits de la politique commune de la pêche

Les bases de la PCP sous sa forme actuelle ont été posées en 1983. Cette politique comporte quatre volets :

– le premier concerne la **conservation des ressources**. Il trouve son origine dans le règlement 170/83 de janvier 1983 relatif au régime communautaire de conservation et de gestion de la ressource. Ensuite, le règlement du Conseil 3760/92 a pérennisé jusqu'au 31 décembre 2002 les règles d'accès des navires, tout en amorçant une politique plus ambitieuse de limitation de l'effort de pêche, par l'instauration des totaux admissibles de captures, quotas, licences de pêche ou mesures techniques. Chaque année, sont

fixés des totaux admissibles de captures (TAC) pour les stocks des principales espèces. Actuellement, 120 stocks de poissons et crustacés sont soumis à ce système, en Atlantique, dans la Manche, en Mer du Nord et dans la Baltique, ainsi qu'en Méditerranée -mais seulement pour le thon rouge- depuis 1998. Les TAC sont ensuite répartis en quotas nationaux en suivant le principe de la « stabilité relative », c'est-à-dire que les quotas sont fixés automatiquement en fonction de références historiques. La limitation des captures est complétée par des mesures techniques (réglementation des engins de pêche, établissement de périodes de pêche, fixation de tailles minimales de capture...).

– le second volet est constitué par des **actions structurelles** qui s'appuient principalement sur les programmes d'orientation pluriannuels (POP), lesquels prévoient notamment des réductions des capacités de pêche en contrepartie d'aides financières.

– le troisième volet est **l'organisation commune des marchés** (OCM), largement inspirée de celle des fruits et légumes. Elle est mise en œuvre par des organisations nationales de producteurs (OP) et comporte principalement des normes de commercialisation et un régime commun des prix, permettant le retrait du marché d'une partie de la production lorsque les prix chutent en deçà d'un certain seuil.

– enfin, le quatrième volet est le **volet externe**. Il s'agit essentiellement des accords de pêche négociés par la Commission, qui garantissent l'accès des navires de l'Union dans les eaux des pays tiers, généralement en contrepartie de compensations financières.

B. INSUFFISANCES DE LA PCP ANALYSÉES PAR LA COMMISSION EUROPÉENNE DANS LE « LIVRE VERT »

Le « Livre vert » s'inscrit dans la perspective d'une réforme annoncée de longue date. En effet, lors d'un premier réexamen de la PCP intervenu en 1992, la décision avait été prise de proroger temporairement les règles en vigueur, avec certains ajustements, mais aussi de fixer l'échéance pour une nouvelle décision au 31 décembre 2002 au plus tard. Le débat sur le « Livre vert » est donc d'une grande importance pour l'avenir de la politique de la pêche.

Le « Livre vert » analyse, avec une certaine lucidité, les insuffisances de la PCP et les défis qu'elle doit relever. Il déplore :

– les difficultés à endiguer la surpêche ;

- les défaillances du processus décisionnel ;
- les insuffisances de la surveillance et du contrôle ;
- un résultat économique et social décevant ;
- une articulation délicate entre la politique extérieure de la pêche et la politique de développement durable.

1) Les difficultés à endiguer la surpêche

● **Politique de conservation : inquiétude sur certains stocks de ressources halieutiques**

Du point de vue biologique, la Commission juge la durabilité d'un grand nombre de stocks menacée si l'intensité de l'exploitation se maintient au niveau actuel; **ce sont les stocks de poissons ronds démersaux, notamment le cabillaud et le merlu, qui seraient aujourd'hui le plus en danger et exigeraient des actions urgentes** : les quantités de poissons démersaux adultes étaient en moyenne de 90 % supérieures au début des années 1970 par rapport à la fin des années 1990.

Pour une exploitation maîtrisée des stocks, la Politique commune de la Pêche a recouru presque exclusivement au plafonnement des quantités qu'il est permis de pêcher en un an (TAC et quotas nationaux fixés en conséquence), et elle a établi des dispositions concernant par exemple le maillage, les zones interdites, les périodes d'arrêt biologique (mesures techniques). On s'est autrefois efforcé de combiner ces mesures (destinées à maîtriser les quantités pêchées) avec d'autres, portant sur la capacité de la flotte ; **la Commission considère que ces tentatives ont largement échoué**. Il n'a pas été possible de tirer parti de tous les instruments mis à disposition par le règlement 3760/92. De modestes progrès ont été réalisés grâce à une programmation pluriannuelle; quant à la gestion de l'effort de pêche, elle a donné des résultats médiocres.

Il est encore trop tôt pour apprécier l'efficacité de la réglementation sur les nouvelles mesures techniques, en vigueur depuis le début de l'an 2000, mais la Commission estime que ce dispositif ne pourra résoudre que partiellement les problèmes qui se posent à l'heure actuelle. Le contrôle des maillages reste une opération difficile, surtout lorsque plusieurs maillages différents peuvent être utilisés au cours de la même campagne de pêche. Si le respect des mesures techniques demeure problématique, c'est aussi en raison de la complexité des réglementations et de leur diversité selon les secteurs géographiques.

La Commission reconnaît qu'il n'a pas été possible non plus d'impliquer suffisamment les pêcheurs dans la politique mise en oeuvre, ce qui aurait permis d'obtenir leur adhésion et de mettre à profit leur savoir-faire.

La Commission regrette que le Conseil ait fixé certains totaux admissibles de capture (TAC) à des niveaux systématiquement supérieurs à ceux qu'elle proposait sur la base des avis scientifiques ; la surpêche, les rejets et la surcapacité de la flotte sont aussi partiellement responsables des problèmes actuels.

Enfin, la Commission relève de notables lacunes et faiblesses dans les avis et les informations émanant des scientifiques, ces derniers n'ayant pas les moyens de se consacrer à des recherches innovantes portant sur d'autres possibilités envisageables aux fins de mesures de gestion.

- **Une dimension environnementale à prendre en compte**

La Commission juge que la PCP devrait aller beaucoup plus loin dans le sens d'une intégration volontariste de la dimension environnementale dans l'élaboration de la stratégie à mettre en oeuvre. En effet, la durabilité du secteur de la pêche est tributaire du bon fonctionnement de l'écosystème, ainsi que des espèces qui en font partie.

Elle regrette les lacunes des connaissances sur le fonctionnement des écosystèmes marins, et sur les effets collatéraux de la pêche propres à aggraver les déficiences environnementales de la PCP.

La pollution engendrée par l'industrie, le tourisme ou d'autres activités humaines a des effets négatifs sur la qualité et la quantité de poissons ainsi que sur les écosystèmes. La Commission juge important de prendre les mesures adéquates pour combattre de manière cohérente ces effets négatifs.

- **Une politique de gestion de la flotte jugée peu rigoureuse**

La flotte actuelle, dont la capacité de pêche est actuellement définie en termes de tonnage et de puissance motrice, est jugée beaucoup trop importante par la Commission.

Le progrès technique accroît l'efficacité des bateaux de pêche et il réduit ainsi l'impact des efforts tendant à une réduction programmée de la capacité.

Les programmes d'orientation pluriannuels (POP) de la flotte de pêche, censés réduire le problème de sa surcapacité, ont été fixés par le Conseil à des niveaux moins ambitieux que ce que la Commission estimait nécessaire pour traiter efficacement le problème de la surcapacité et, souvent, n'ont pas été mis en oeuvre.

Contrairement à la proposition de la Commission, l'actuel programme, POP IV (1997– 2001), est beaucoup moins ambitieux que le POP III : pour une période de validité de cinq ans, il vise une réduction de 3% de la capacité et de 2% de l'activité. Ces objectifs ont déjà été atteints en matière de capacité dès 1997, année d'adoption du POP IV.

En outre, le fait de combiner des réductions dont les unes portent sur l'activité et les autres sur la capacité, rend l'administration du POP IV extrêmement complexe et onéreuse, tant pour les États membres que pour la Commission.

Les aides au titre de la construction ou de la modernisation et les coûts d'exploitation ont peut-être, suggère la Commission, concouru à aggraver la surcapacité actuelle.

2) Les défaillances du processus décisionnel

La Commission juge que le processus décisionnel est inadapté et néglige d'impliquer les intéressés.

La Commission européenne convient que le cadre juridique actuel n'est pas bien adapté à la nécessité de réagir à des problèmes locaux ou à des situations de crise.

De surcroît, elle n'ignore pas que les acteurs du secteur ont le sentiment de n'être pas suffisamment associés à certains aspects importants de la politique mise en œuvre (élaboration d'avis scientifiques, adoption de mesures techniques...).

Ce déficit de participation influe négativement sur l'adhésion aux mesures de conservation adoptées. Les intéressés ne sont pas satisfaits des dispositifs de consultation existants, tel que le comité consultatif de la pêche et de l'aquaculture. Les ateliers régionaux récemment organisés par la Commission pour traiter les problèmes de gestion spécifiques ont été considérés comme un pas dans la bonne direction, mais la Commission a le sentiment que les différents acteurs concernés attendent davantage.

3) Les insuffisances de la surveillance et du contrôle

La Commission est consciente que les pêcheurs demandent la mise en place, au niveau communautaire, d'un système de contrôle plus centralisé et plus harmonisé, qui permettrait, selon eux, d'agir plus efficacement dans toute la Communauté et d'y assurer l'égalité de traitement. Elle n'ignore pas que les résultats obtenus quant au suivi des infractions ne leur semblent pas non plus satisfaisants.

L'organisation du contrôle et de la surveillance est aujourd'hui compartimentée et les ressources disponibles pour l'inspection et pour le contrôle sont loin d'être optimales.

La Communauté n'est pas davantage parvenue à arrêter une position sur le contrôle des activités de pêche dans le cadre des organisations régionales de la pêche (ORP).

4) Un résultat économique et social décevant

Les effets économiques de la PCP sont importants. L'organisation commune du marché et la politique commerciale commune permettent de soutenir les cours et d'offrir une **protection tarifaire** aux producteurs communautaires. Par l'intermédiaire de l'Instrument financier d'orientation de la pêche (IFOP), la Communauté intervient significativement dans le secteur de la pêche, en finançant des **investissements** concernant aussi bien des bateaux de pêche que des installations côtières pour la transformation et pour l'aquaculture. Enfin, le secteur de la pêche bénéficie également de certaines **aides d'Etat**, hors IFOP. Si l'on totalise les financements communautaires et nationaux, **la masse d'argent public injectée chaque année dans le secteur de la pêche en Europe s'établit à environ 1,1 milliard d'euros**, soit une part importante de la valeur de la production communautaire totale (de l'ordre de 7 milliards d'euros pour le poisson débarqué et de 2 milliards pour l'aquaculture).

En outre, les **fonds structurels** prévoient que les zones côtières et îles les moins prospères de l'Union Européenne sont éligibles aux programmes d'aides de l'Objectif 1 (régions accusant un retard de développement) jusqu'en 2006. Ces programmes couvrent la plus grande partie des régions côtières et des îles appartenant à quatre pays : Portugal, Espagne, Italie et Grèce. D'autres régions sont aidées au titre de l'objectif 2 (régions en restructuration) qui vise entre autres, des régions dépendantes de la pêche en difficulté dans cinq Etats membres. Un programme particulier, **PESCA**, était également introduit pendant la période de programmation précédente, 1994-1999, pour soutenir l'adaptation des marins pêcheurs aux changements du secteur et pour les préparer à des activités alternatives.

Si la situation économique de la pêche s'est quelque peu améliorée au milieu des années 90 pour des raisons conjoncturelles (hausse de la valeur du poisson débarqué et baisse, en termes réels, du coût du carburant -tendance qui s'est brutalement inversée depuis lors-), la Commission estime que **la surcapacité a toujours des effets économiques fâcheux sur la rentabilité de la flotte**. Selon son analyse, chaque navire, considéré isolément, se trouve moins à même de procurer un revenu adéquat ; la rentabilité de la flotte souffre de la sous-utilisation des investissements ; simultanément, l'insuffisance du retour sur investissement retarde la modernisation et affaiblit encore la compétitivité. **C'est pourquoi la Commission considère que l'amélioration des résultats économiques et financiers de la flotte de pêche communautaire passe avant tout par une réduction quantitative globale des moyens de production mis en œuvre, évaluée à 40 %.**

La Commission juge également nocive la politique de subvention : réduisant artificiellement les coûts ainsi que les risques inhérents à l'investissement, les subventions aggravent les difficultés d'un secteur qui souffre déjà de « surcapitalisation ». Dès qu'un navire donne lieu à l'octroi de subventions, chaque navire de la flottille concernée enregistre une baisse de sa productivité et de sa rentabilité. La Commission relève aussi que la politique des subventions a des effets pervers sur la concurrence, étant donné que les navires, subventionnés ou non, se partagent les mêmes zones de pêche et le même marché. Enfin, supportant des coûts très élevés au titre du remboursement des emprunts contractés pour investir, les propriétaires de navires ont moins de moyens pour améliorer la rémunération de leurs équipages.

La Commission constate aussi que l'emploi dans le secteur de la pêche est en constante régression. De 1990 à 1997, la baisse des effectifs s'est établie à 13 % (soit une perte de 60.000 emplois) et les aides communautaires à l'investissement en capital n'ont pu, selon la Commission, qu'accentuer la tendance.

Si les politiques existantes demeurent inchangées, la Commission juge que le secteur européen de la pêche sera de plus en plus menacé dans sa durabilité, dans sa viabilité économique et dans sa compétitivité, même sur son propre marché. En outre, si la surcapitalisation persiste et si la flotte reste surdimensionnée, la durabilité des ressources de pêche sera compromise, sans que soit résolu pour autant le problème de l'emploi dans les régions où la pêche revêt une grande importance économique.

Selon la Commission, une gestion durable de la pêche, impliquant l'accroissement des stocks de poisson, se soldera par une rentabilité accrue de la pêche, activité à laquelle de nouveaux venus pourraient alors s'intéresser.

La Commission relève aussi que l'aquaculture contribue de manière importante à l'approvisionnement en poisson, sans accroître la pression sur les stocks, et qu'elle fournit des emplois de substitution dans de nombreuses régions tributaires de la pêche. A ce titre, l'aquaculture lui apparaît comme un secteur à encourager, dans le respect des exigences relatives à l'environnement et à la protection de la santé.

5) Une articulation délicate entre la politique extérieure de la pêche et la politique de développement durable

La flottille de la Communauté opère surtout dans les eaux communautaires, mais il n'en demeure pas moins que le secteur communautaire de la pêche est tributaire, dans une mesure non négligeable, de l'accès à des ressources non communautaires, c'est-à-dire à des ressources qu'il faut partager avec des pays tiers, lesquels s'entendent avec la Communauté, dans le cadre des « accords de pêche », sur la définition des conditions d'accès.

Il faut que la politique actuelle s'adapte à l'évolution de la conjoncture et aux nouveaux défis à relever tels que l'apparition de nouveaux acteurs, les aspirations légitimes de nombreux pays en voie de développement à renforcer leur industrie de la pêche et enfin les impératifs du développement durable et d'une pêche responsable.

En effet, la Commission s'inquiète des conséquences des accords de pêche sur les ressources halieutiques des pays en développement et sur le développement à long terme du potentiel local de la pêche.

Cette analyse des insuffisances de la PCP dresse un bilan plutôt sombre mais, sur plusieurs points, assez réaliste, de la mise en oeuvre de cette politique depuis vingt ans. Quand bien même, comme certains ont pu le dire, la Commission aurait noirci le trait pour justifier un durcissement de la PCP, le constat de ses insuffisances doit être saisi par la France comme une opportunité pour revoir les principes et le fonctionnement de la PCP.

II. LE DÉBAT AUTOUR DES ORIENTATIONS DE LA RÉFORME DE LA PCP

Si chacun s'accorde sur la nécessité de réformer la Politique commune de la Pêche qui, au titre d'acquis de la construction européenne, doit être préservée, plusieurs axes de réforme dessinés par le Livre vert prêtent à débat : certains prêtent à s'interroger, d'autres ouvrent des pistes à approfondir ; d'autres enfin constituent de réels motifs d'inquiétude.

A. LES SUJETS D'INTERROGATION

1. Comment hiérarchiser les objectifs de la Politique commune de la Pêche ?

Chacun s'accorde à reconnaître avec la Commission que la ressource de pêche -notamment certaines espèces- est surexploitée et que la durabilité de la pêche s'en trouve mise en cause, bien que des réserves soient émises sur l'exactitude de l'estimation scientifique des stocks et de la corrélation entre effort de pêche et affaiblissement du stock.

L'objectif essentiel d'une gestion durable des ressources fut à l'origine de la mise en place des limitations de capture, des mesures techniques et de la définition des règles communautaires en matière d'accès. Ces volets constituent l'architecture fondamentale de la politique commune de la Pêche et doivent, à ce titre, être améliorés. Ils ont été complétés par des réductions de capacité de la flotte qui mettent en péril la viabilité du secteur de la pêche.

La Commission, dans son Livre vert, relève la **contradiction inhérente à l'objectif imposé à la PCP** : « assurer la conservation de stocks de plus en plus fragiles, tout en favorisant la poursuite des activités de pêche » et appelle donc à fixer un ordre de priorité, laissant entendre que la conservation de la ressource devrait l'emporter sur les autres considérations.

Votre rapporteur estime que la première exigence de la Pêche doit être de garantir une pêche durable, ce qui implique effectivement de limiter l'exploitation de la ressource, mais ne passe pas prioritairement par une réduction de la puissance et du nombre de nos navires. En

assurant une utilisation plus responsable des instrument de gestion et d'encadrement des activités de pêche et en améliorant leur efficacité par un contrôle renforcé, la viabilité à long terme de l'activité de pêche, comme celle de la ressource, peuvent être garanties simultanément et non alternativement. Il juge donc, à ce titre, que **l'objectif de la PCP devrait être de favoriser la poursuite des activités de pêche, tout en assurant la conservation de stocks de plus en plus fragiles.**

2. Comment appréhender la dimension environnementale de la PCP ?

a) Aux yeux de la Commission, il est primordial de protéger la biodiversité et d'intégrer dans la PCP les exigences requises en matière de protection de l'environnement.

b) Il conviendrait d'approfondir la réflexion sur la dimension environnementale de la PCP.

Les professionnels s'accordent avec la Commission pour dire que la PCP doit mieux intégrer l'exigence de protection raisonnée de l'environnement, en s'appuyant notamment sur des moyens de recherche scientifiques accrus et une meilleure sélectivité des engins de pêche.

Certes, l'activité de pêche a un impact, difficilement mesurable d'ailleurs, sur l'environnement (perturbation des écosystèmes, captures accidentelles d'espèces protégées...), impact qu'il faudrait comparer à d'autres sources de mortalité (pollution industrielle, rejet de boues, extraction de graviers, aménagements portuaires...), plus graves à terre comme en mer.

Mais la pêche durable a également intérêt à ce que l'écosystème littoral et côtier soit préservé au mieux par l'ensemble des activités économiques ayant un impact sur la qualité de l'environnement marin. **Les professionnels de la pêche sont, en ce domaine, souvent les victimes et non les responsables des atteintes à l'environnement.**

B. DES PISTES À APPROFONDIR

1. Renforcer et améliorer la politique de conservation

a) La Commission, dans le Livre vert, propose de mettre en œuvre une gestion pluriannuelle écosystémique. Une approche pluriannuelle devrait aider à écarter de graves inconvénients résultant de la fixation annuelle des TAC et des quotas, à savoir l'ajournement des décisions délicates pour l'avenir et de soudains changements, d'une année à l'autre, en ce qui concerne le volume des TAC.

Elle suggère également d'adopter des mesures techniques plus énergiques (matériel sélectif, méthodes de pêche moins agressives pour l'environnement), destinées à protéger les juvéniles et à réduire les rejets et d'établir des projets pilotes en vue d'expérimenter des mesures qui n'ont pas été appliquées jusqu'à présent, par exemple l'interdiction des rejets ou la fermeture de zones en temps réel.

Elle souhaite, par ailleurs, mettre au point un système permettant de mesurer les progrès réalisés grâce à la PCP en matière de développement durable, ainsi que l'efficacité des programmes et mesures de gestion, au regard des objectifs assignés.

Enfin, la Commission se dit partisane de conserver le principe de la stabilité relative (clef de répartition des quotas entre Etats depuis 1983) et de maintenir le régime d'accès à la zone comprise entre la limite des 6 milles et 12 milles et au Shetland Box.

b) La France s'accorde avec la Commission pour juger que le régime communautaire des TAC et quotas est un bon moyen de conservation et de gestion des ressources, de même qu'un instrument pertinent de régulation de la production et de répartition des accès, reposant sur des bases historiques objectives et simples, à condition toutefois d'être réellement respecté par tous.

La **reconduction du principe de la stabilité relative** des activités de pêche, que propose la Commission, constitue un acquis politique majeur qu'il faut impérativement préserver puisqu'il garantit un droit d'exploitation sûr et durable sur la base des antériorités de pêche et qu'il répond au souci de stabilité du cadre juridique de base du règlement de 1992 exprimé par les professionnels. Au demeurant, les règles communautaires en vigueur ne défavorisent pas la pêche française.

La France souhaite que les TAC et quotas redeviennent un instrument central de gestion des ressources car la limitation des captures par la détermination au niveau européen de Totaux Admissibles de Capture (TAC) et leur répartition entre Etats sous forme de quotas nationaux présentent plusieurs avantages :

- en tant qu'instrument de gestion de la ressource, il s'agit de l'outil le plus direct. A cet égard, il est aussi le mieux compris par la profession.

- en tant qu'instruments de régulation et de répartition des accès, les TAC et quotas s'appuient sur des bases historiques objectives et simples. Dans ce sens, ils permettent une grande clarté dans les critères d'allocation, alors même que l'effort de pêche est un paramètre technique dont le mode de mesure est encore aujourd'hui mal cerné.

Il convient de rappeler l'opposition française à une **patrimonialisation des droits de pêche**, affirmée dans la loi d'orientation de 1997. La majorité des professionnels français redoutent les effets pervers des quotas individuels transférables (QIT) évoqués dans le Livre Vert -concentration des capitaux, spéculation-. Ils considèrent que la répartition des quotas relève de la compétence des Etats membres, au titre de la subsidiarité, et souhaitent conserver le système français de répartition des quotas par organisations de producteurs (OP) ainsi que les possibilités d'échanges entre Etats membres qui apportent une souplesse utile au régime des TAC et quotas.

Des ajustements doivent toutefois être proposés pour redonner au régime des TAC et quotas toute son efficacité :

- gérer les TAC sur une base pluriannuelle, ce que la Commission envisage également. Une approche pluriannuelle contribuera à régler le conflit récurrent entre les impératifs socio-économiques de court terme, impliquant nécessairement une progressivité dans les variations des TAC, et la gestion de la ressource sur les moyen et long termes ;

- augmenter le nombre de stocks couverts et mieux prendre en compte la pêche simultanée d'espèces différentes. En effet, certains stocks étant fréquemment capturés simultanément, leur gestion ne peut être considérée séparément ;

- renforcer et harmoniser les contrôles au niveau communautaire ;

- impliquer les professionnels dans le processus d'élaboration des TAC afin d'accroître la concertation et la transparence, donc la compréhension, et de partager la responsabilité de gestion de la ressource ;

- développer la recherche afin d'améliorer l'évaluation des stocks, la connaissance des espèces, des engins et des pêcheries.

En matière de recherche, si le Livre vert reconnaît qu'il importe de placer l'interdisciplinarité des sciences (y compris économiques et sociales) au cœur des processus de formulation des avis scientifiques et de promouvoir la transparence et la publicité de ces derniers lorsqu'ils sont rendus disponibles, il n'insiste pas sur la nécessité d'y impliquer les professionnels. **Or, il importe aussi que le secteur de la recherche puisse coopérer avec les professionnels, dont l'expérience et les connaissances permettront la mise en œuvre des solutions techniques et technologiques les plus adaptées.**

Surtout, il faudrait développer une contre-expertise, permettant d'apprécier la qualité des évaluations scientifiques disponibles, éventuellement de pouvoir les remettre en cause par des études plus complètes ou mieux documentées et d'orienter le champ d'investigation de la recherche aux domaines et aux espèces qui représentent le plus grand intérêt pour le secteur des pêches de la Communauté dans son ensemble.

Un tel **débat scientifique** apparaît indispensable pour asseoir la crédibilité des TAC, que le processus actuel de fixation est loin d'assurer.

Tel est, aujourd'hui, le processus décisionnel : le point de départ, chaque année, est un rapport élaboré par le Conseil international pour l'exploration de la mer (CIEM), créé en 1902, où se retrouvent les experts de dix-neuf pays. L'avis du CIEM propose des TAC par espèces et par zones, en distinguant entre des TAC analytiques, établis sur la base d'évaluations que les scientifiques estiment vérifiées, et les TAC conservatoires, destinés à protéger une espèce en danger, sans que des données précises permettent de le prouver complètement¹. Les conclusions de cet avis sont généralement confirmées sans modification par les biologistes du Comité scientifique, technique et économique de la pêche (CSTEP), placé, depuis 1979, auprès de la Commission, puis par la Commission elle-même. Ensuite, intervient la décision du Conseil où les Etats membres ont tendance, certaines années, à se mettre d'accord pour augmenter sensiblement les TAC, pour des raisons économiques et sociales.

Ce système n'est pas satisfaisant parce qu'il ne s'assure pas une concertation suffisante.

Comme le souligne M. Jacques Oudin, il n'existe pas de véritable dialogue entre les instances d'expertise : en réalité, ce sont en grande partie les mêmes experts que l'on retrouve au sein du CIEM et au sein du comité scientifique de la Commission. **Il n'y a donc jamais de contre-expertise**, de sorte que l'avis qui se dégage de ces comités est considéré comme une donnée indiscutable par la Commission, alors que les marges d'incertitude sont en réalité considérables et que les modalités de mise en œuvre du principe de précaution par les TAC conservatoires prêtent à débat: le cas de l'**anchois**, qui

¹ Cf. Christian Lequesne, *L'Europe bleue*, Presses de Sciences Po, 2001

s'est trouvé surabondant alors que l'on annonçait l'épuisement des stocks, en est une illustration. Et le Conseil, quant à lui, prend souvent ses décisions en fonction de considérations socio-politiques.

Ainsi, la fixation des TAC manque de crédibilité. Nul ne peut comprendre, comme on le voit régulièrement, des propositions de TAC en diminution de 50 ou 60 %. Cela signifie soit que les bases étaient mal déterminées, soit que le suivi de l'effort de pêche n'a pas été effectué correctement.

Si l'idée d'une gestion pluriannuelle des TAC est retenue, il devient encore plus nécessaire de partir de bases solides. Cela suppose un **débat scientifique, avec expertise et contre-expertise**, ainsi qu'un débat entre les experts, les professionnels et les institutions, de manière à déboucher sur des décisions qui soient comprises par tous.

Tel est loin d'être le cas aujourd'hui.

Comme le rappelle M. Jacques Oudin, **la pêche minotière** -destinée à la production de farines de poissons- en est un exemple : cette pêche n'a jusqu'à présent jamais été contestée, alors qu'elle représente un prélèvement important sur la ressource (1,5 million de tonnes environ chaque année), sans commune mesure avec le prélèvement qu'opéraient les thoniers français dans le Golfe de Gascogne avec les filets maillants dérivants. Un million et demi de tonnes de pêche minotière (réalisée pour l'essentiel par le Danemark) représente presque autant que la pêche espagnole et la pêche française cumulées, toutes espèces confondues. Le Danemark est parvenu à faire admettre que la pêche minotière, visant des espèces non comestibles, n'avait pas d'impact sur la ressource. Mais comment croire que cette pêche ne réalise pas de captures annexes et ne nuit pas à la chaîne alimentaire ?

On voit qu'il est impératif de restaurer la confiance dans le processus de décision. Le « Livre vert » va dans ce sens en préconisant **une meilleure « gouvernance » de la pêche**, notamment un dialogue avec les professionnels: c'est une orientation qu'il convient de soutenir et compléter par l'exigence d'un débat scientifique approfondi sur l'évolution de la ressource, si nous voulons arriver à des décisions mieux fondées, plus rationnelles.

c) Il faut, en outre, encourager la mise en œuvre d'instruments complémentaires de gestion de la ressource.

Afin de compléter la « panoplie » des outils de la politique de conservation, qui serait recentrée autour de TAC et quotas améliorés par les dispositions ci-dessus, des pistes, auxquelles le Livre vert ne fait qu'allusion, méritent d'être explorées : amélioration de la sélectivité des engins, arrêts temporaires de pêcherie (notamment pendant les périodes de frai)...

– *L'amélioration de la sélectivité des engins de pêche*

La capture des juvéniles, le volume des rejets et surtout la surexploitation de certains stocks comme le merlu et le cabillaud font particulièrement l'objet de l'attention des autorités communautaires. Chacun s'accorde à dire qu'il vaut mieux « trier sur le fond que trier sur le pont ».

Or des professionnels soucieux d'une exploitation maîtrisée de la ressource ont, de leur propre initiative et avec une aide technique et scientifique –notamment de l'IFREMER-, testé des **engins sélectifs** afin de limiter les captures accidentelles non désirées et ont obtenu des résultats prometteurs (réduction jusqu'à 60 % de la prise des poissons trop jeunes).

Ainsi, parmi les dispositifs « trieurs » mis au point par l'IFREMER, on peut citer la « maille carrée » (panneau constitué de mailles qui ne se referment pas, placé en fond de chalut), très efficace pour certaines espèces (mais pas le merlu), la nappe séparatrice, qui permet de capturer des langoustines dans le bas du chalut et de laisser les merluchons s'enfuir par le haut, et surtout la grille, qui oriente les juvéniles vers un système d'évacuation.

Il serait par ailleurs souhaitable que tout nouvel engin de pêche ou amélioration substantielle d'un engin existant fasse l'objet d'un agrément, peut-être communautaire, avant de pouvoir être exploité commercialement. Ceci éviterait le développement d'engins peu respectueux d'une gestion saine de la ressource. A l'inverse, une telle étude préliminaire aurait pu sauver le filet maillant dérivant d'une interdiction obéissant à des motifs plus politiques que techniques.

Les **filets maillants dérivants** ont été interdits sans qu'il y ait eu preuve scientifique de leur nocivité : cette technique a été victime, en réalité, de la pression conjointe des associations écologistes -qui voyaient dans ces filets un danger pour les dauphins- et des pays dont la flotte se trouvait concurrencée. Cette situation avait été reconnue en décembre 1991 avec une grande franchise par le commissaire européen chargé de la pêche, M. Manuel Marin : « *Avoir raison ou tort sur les effets qu'a la pêche germonière française sur les mammifères marins n'a plus guère d'importance (...). Quant à moi, je constate simplement qu'il y a un sentiment général de l'opinion publique qui s'impose et je ne veux pas risquer la réputation de la pêche européenne pour trente bateaux qui pêchent au filet dérivant* ». On observera que, pour obtenir une majorité pour l'interdiction des filets maillants dérivants dans le Golfe de Gascogne, une exception fut finalement faite pour la mer Baltique, afin de rallier les Etats du Nord.

A ce sujet, **votre rapporteur demande que, face aux incertitudes persistantes sur les fondements scientifiques de l'interdiction du filet maillant dérivant pour la pêche au thon germon, le gouvernement**

obtienne la suspension de la mise en oeuvre du règlement CE/1239/98 du Conseil, dans l'attente de la refonte complète de la politique commune de la pêche. Il fait valoir que 400 emplois de marins-pêcheurs seraient encore sacrifiés, si cette interdiction était maintenue.

C'est donc encore un renforcement de la recherche qui est souhaité afin de trouver des solutions adaptées à chaque prise accessoire par des mesures de prévention, d'échappement ou de valorisation commerciale.

– Les arrêts temporaires de pêche

L'arrêt temporaire de pêche constitue un repos biologique tout comme le cantonnement. Il s'en distingue par le fait qu'il n'est pas dirigé sur un secteur géographique mais sur une espèce.

Ce système a l'avantage d'être plus facilement contrôlable, le navire devant soit rester à quai, soit ne pas détenir de captures de l'espèce concernée à bord. Il est déjà pratiqué en Bretagne depuis longtemps pour certaines activités (pêcheries de Saint Jacques fermées d'avril à octobre, ou d'araignées, du 1^{er} septembre au 15 octobre).

Néanmoins, s'il devait être étendu à d'autres pêcheries, il serait nécessaire d'en évaluer l'impact économique afin de programmer un étalement des arrêts sans lequel l'activité et la gestion des ports seraient difficiles. D'autre part, les professionnels ne pourront accepter l'extension de cette solution à de nouvelles espèces que si des compensations financières sont prévues, du moins dans un premier temps.

En la matière, **le succès du mode de gestion drastique de la coquille Saint-Jacques a valeur d'exemple** : en réponse à l'épuisement des stocks, une gestion serrée a été mise en place autour de quotas, établis sur le fondement d'estimations scientifiques approfondies de l'état des stocks, de temps de pêche limités et contrôlés, et d'accès limité aux seuls bateaux ayant acquis la licence de pêche à la coquille Saint-Jacques. La préservation de cette ressource est ainsi assurée d'une manière qui pourrait inspirer la future politique commune de la pêche.

2. Rendre efficace et équitable la politique de contrôle

a) La Commission appelle à progresser dans la coordination des politiques nationales, l'harmonisation des sanctions, le suivi des infractions et la définition des responsabilités respectives des États membres et de la Commission quant à la mise en oeuvre des programmes de contrôle adoptés dans le cadre des organisations régionales de pêche.

Elle n'exclut pas la possibilité de créer au sein de la Communauté une structure commune d'inspection qui cordonnerait les politiques et les actions des États membres et de la Communauté à cet égard.

b) Au même titre que les limitations de capture, la politique de contrôle en mer et à terre constitue un moyen primordial pour assurer une pêche durable. Elle présente aujourd'hui des défaillances, que la Commission a elle-même analysées plus en détail dans son rapport de septembre 2001 sur le contrôle de l'application de la PCP, tel qu'il a été institué par le règlement CEE n2847/03 du Conseil du 12 octobre 1993.

Le développement de la politique de contrôle des pêches est une clef de la réussite de la politique commune des pêches et de l'efficacité de ses instruments de gestion.

A l'heure actuelle, la confiance entre les États membres a disparu. Comme le constate M. Jacques Oudin, chacun soupçonne l'autre -non sans raison, souvent- de fermer les yeux sur les dépassements de quotas par les bateaux de son pays. Dans certains pays, le « blackfish », ce poisson débarqué, non contrôlé et non déclaré, représenterait 20 à 30 % des prises. De même, à tort ou à raison, chacun soupçonne l'autre de contrôler beaucoup plus les bateaux étrangers que les bateaux nationaux dans ses eaux territoriales. Enfin, il semble que les sanctions soient fixées et appliquées de manière très variable. Ainsi, l'amende maximale prévue par la législation espagnole pour sanctionner des infractions aux quotas ou le recours à des engins de pêche non réglementaires est quatre fois inférieure celle prévue par la législation irlandaise. Dans le Livre vert, si la Commission se montre sévère dans le diagnostic, elle reste relativement prudente sur les solutions¹.

La standardisation des procédures de contrôle, l'uniformité, l'équité et la transparence dans leur application amélioreront la lisibilité de la PCP pour l'ensemble de la profession.

¹ Christian Lequesne, *Ibid.*

- **Garantir une application uniforme et équitable des contrôles**

Loin d'être hostiles aux inspections, les professionnels souhaitent au contraire, comme la commission européenne, que celles-ci fassent l'objet de procédures standardisées dans les différents Etats membres afin de parvenir à un contrôle équitable. Ils appellent également de leurs vœux des sanctions uniformes pour une même infraction.

Si le règlement du Conseil instituant la notion de comportement grave constitue un premier pas en ce sens, encore convient-il de poursuivre cette démarche afin d'uniformiser les sanctions encourues dans les différents Etats membres pour ces mêmes faits, et envisager en amont une démarche visant à déterminer les modalités et la durée des procédures de contrôle, comme cela a déjà pu être fait dans le cadre de certaines organisations régionales de pêche.

- **Simplifier et codifier la réglementation existante**

Les mesures techniques de conservation résultent actuellement de nombreux règlements émanant tant du Conseil que de la Commission, ces règlements faisant l'objet de nombreux modificatifs. Cette réglementation apparaît particulièrement complexe tant pour la profession elle-même que pour les agents chargés de la faire appliquer. Une réflexion doit être engagée rapidement afin de parvenir à une simplification et une clarification de la réglementation existante, condition première d'une meilleure application.

- **Intégrer les nouveaux outils de contrôle**

Votre rapporteur est favorable, comme les professionnels, au développement du contrôle du positionnement par satellite ainsi qu'à l'amélioration -voire la simplification- des livres de bord grâce à l'informatique, afin d'obtenir des statistiques de pêche plus précises.

- **Renforcer les moyens communautaires dans le cadre du contrôle**

Plusieurs voies sont ouvertes pour un contrôle plus efficace.

La Commission européenne doit non seulement contribuer à l'élaboration de la réglementation communautaire des pêches, mais aussi voir ses moyens renforcés afin de pouvoir participer de façon effective aux opérations de contrôle dans le cadre de l'Union européenne, tant dans les eaux relevant de la juridiction des Etats membres, qu'à terre.

Votre rapporteur souhaiterait que soit envisagé à cette fin le développement du corps des inspecteurs communautaires -qui compte aujourd'hui 25 membres-, lesquels accompagnent les inspecteurs nationaux et contrôlent également les activités de certaines pêcheries pratiquées dans les eaux internationales gérées par les organisations régionales de pêche. Leur habilitation pourrait être prévue auprès des autorités judiciaires et administratives des Etats membres afin qu'ils puissent constater valablement les infractions et être en mesure de poursuivre celles-ci devant les juridictions de l'Etat concerné.

La prise en charge effective des opérations de contrôle des pêches dans le cadre des organisations régionales de pêche devrait être assurée au nom de l'Union européenne par ce corps d'inspecteurs communautaires, à l'aide de moyens navals et aériens affrétés par la Commission européenne. Cette procédure, se substituant à celle reposant sur le volontariat des Etats membres, rendrait ainsi plus rationnelle l'application de réglementations techniques spécifiques en assurant par là même une égalité de traitement entre les Etats quant à leur application et à la charge du coût de ces opérations.

M. Jacques Oudin estime qu'il est non seulement nécessaire d'harmoniser les sanctions, mais surtout qu'il convient d'aller jusqu'à la mise en place d'une agence communautaire de contrôle, qui a la même nécessité, à ses yeux, qu'une agence de sécurité maritime.

3. Faire prévaloir les exigences de qualité et de sécurité sanitaire

Dans son Livre vert, la Commission appelle à porter une attention accrue aux aspects touchant la santé et la sécurité dans le secteur de la pêche pour assurer la protection du consommateur.

Elle souhaite que soient étudiées les répercussions qu'aura sur les produits de la pêche l'actuelle **révision de la législation communautaire relative aux denrées alimentaires**.

Par ailleurs, elle estime que la nécessité d'un ajustement structurel imposé par l'application des normes sanitaires de la Communauté devra être prise en considération dans les programmes d'assistance des Etats membres en faveur de la pêche, dans le cadre de l'instrument financier d'orientation de la pêche (IFOP).

Enfin, elle souhaite **assurer la protection des consommateurs dans le cadre des importations de pays tiers**, en exigeant que les produits importés répondent à des normes sanitaires d'un niveau équivalent à celui de la réglementation communautaire.

Toutes ces orientations méritent d'être soutenues et développées lors de l'élaboration de la nouvelle PCP.

C. DES MOTIFS D'INQUIÉTUDE

1. Rompre avec la logique capacitaire de gestion de la flotte

a) La Commission souhaite rétablir l'efficacité de la politique d'encadrement de la flotte. Pour cela, elle la conçoit bien adaptée aux objectifs pluriannuels, différenciée par segment de flotte, tenant compte des effets du progrès technique et évitant que l'aide publique ne contribue à un accroissement de l'effort de pêche.

Elle suggère également de simplifier le nouveau système et de subordonner l'octroi d'une aide publique pour construire ou moderniser un navire au retrait d'une capacité de pêche notablement plus élevée. Selon la Commission, ce système permettra aux Etats membres de renforcer les contrôles et de faire respecter plus énergiquement les règles en vigueur et il alourdira les sanctions infligées en cas de non-conformité.

Pour l'avenir, la Commission imagine donc un système qui soit plus simple et plus efficace que la politique actuelle en termes d'effets sur l'état des ressources. La politique de la flotte doit, à ses yeux, établir un équilibre entre, d'une part, la capacité de cette flotte, et d'autre part, des taux d'exploitation qui soient compatibles avec des objectifs de gestion à long terme. En vue des réductions à opérer -qu'elle estime à 40 %-, il faudra prendre en compte les taux d'exploitation qui sont liés aux TAC pluriannuels. Cela présenterait l'avantage d'assurer une cohérence entre les deux domaines de la politique. La Commission note toutefois que l'idée pourrait se révéler difficile à concrétiser, en particulier là où l'on pratique la pêche mixte.

b) Il faut observer que les plans d'orientation pluriannuels (POP) constituaient, à l'origine, un complément aux différents instruments du volet « ressources » de la Politique commune de la Pêche. Au gré d'une dérive dans la hiérarchie des instruments, le POP a progressivement supplanté les outils qu'il avait seulement pour objet de renforcer.

Au prix de destructions lourdes menaçant l'équilibre socioéconomique et la vie de nombreuses régions littorales, les POP ont démontré leur inefficacité -reconnue par le Livre vert- face à leur extraordinaire coût social et administratif. Principales cibles du

mécontentement des professionnels, les POP sont jugés arbitraires et inéquitables, leur gestion opaque, leurs effets pervers et paralysants.

En effet, les réductions importantes prévues par les POP successifs, outre le fait qu'elles ont été réalisées par des destructions de navires particulièrement agressives et destructurantes pour le tissu économique littoral, ne semblent pas avoir d'effets directs et immédiats sur la situation des stocks. Ceci résulte notamment de l'absence de concordance entre les échelles du POP (segments de flottilles) et celles des ressources (stocks) et d'une inadéquation entre les critères actuels de capacité (jauge et puissance) et la mortalité par pêche.

En revanche, les POP ont des effets pervers importants (élévation du coût des navires neufs et d'occasion, vieillissement de la flotte, moindre attention à la sécurité des équipages). Le contrôle difficile du POP et le refus de certains Etats de faire respecter les objectifs fixés par tous, créent en plus des dissensions entre les Etats membres.

Après plus de quinze ans de destruction capacitaire, la simple casse de navires qu'envisage à nouveau le Livre vert, à hauteur de 40 %, n'est plus une réponse acceptable face à la surexploitation de certains stocks.

Il demeure vital de rechercher l'adéquation entre les potentialités de la ressource et l'effort de pêche déployé pour son exploitation. Pour ce faire, une meilleure articulation entre les différents instruments existants (contingentement des quantités et contrôles) doit être visée, ainsi qu'un recours accru à la subsidiarité et un élargissement de la palette des outils de gestion de la ressource.

Si l'ajustement de la capacité des flottilles doit malgré tout se poursuivre, votre rapporteur rappelle qu'il doit se faire à titre subsidiaire et en conformité avec les quotas disponibles dans chaque Etat. Une formule d'entrée-sortie de flotte qui permettrait aux navires les moins performants ou aux armateurs qui le souhaitent, de sortir de flotte avec un accompagnement financier -sans que, pour autant, cette sortie de flotte ne pèse sur le niveau moyen des prix des navires d'occasion- reste à déterminer de manière plus précise. Inversement, l'entrée en flotte se ferait en fonction des possibilités de quotas disponibles pour le nouveau navire.

2. Prendre en compte la dimension sociale de la pêche

Le volet social n'est abordé dans le Livre vert qu'à travers la reconversion éventuelle de professionnels vers d'autres activités. Cette lacune est préjudiciable à plus d'un titre. D'une part, elle empêche de réduire les distorsions de régimes sociaux entre les pays membres de l'Union, alors que « l'harmonisation sociale dans le progrès » -prévue à l'article 117 du Traité de Rome- est un des objectifs majeurs de l'Union Européenne et que les métiers de la pêche se distinguent par leur singulière dureté.

En second lieu, dans le cadre du marché unique et d'une politique pleinement intégrée, elle laisse subsister des conditions de travail très différentes qui sont une source de distorsions de concurrence considérables entre les entreprises et constituent des barrières à la libre circulation des travailleurs.

Enfin, elle néglige le fait que les activités de pêche et d'aquaculture jouent un rôle déterminant pour la cohésion économique et sociale de nombreuses régions littorales et remplissent une mission d'animation et d'aménagement du territoire.

● La mission d'animation du territoire européen conférée à la P.C.P.

Elle devrait continuer de fonder durablement les interventions financières structurelles à vocation socioéconomique de la Communauté (via l'I.F.O.P.) et des Etats membres à l'attention du secteur.

Ce soutien, loin de se circonscrire au seul accompagnement de la restructuration du secteur des pêches (reconversions), devrait aussi l'accompagner dans ses mutations (adaptation des entreprises aux nouvelles données techniques, économiques, environnementales, réglementaires, etc.).

● L'amélioration des conditions de travail à la pêche.

Cette amélioration passe en particulier par :

– une politique d'amélioration des conditions de sécurité et d'hygiène applicables aux équipages. La pêche est en effet un secteur particulièrement dur et dangereux, qui subit un niveau d'accidents extrêmement élevé ;

– une réduction du temps de travail à la pêche.

● **L'harmonisation de certains volets du droit du travail**

Cette harmonisation pourrait notamment avoir lieu dans les domaines de :

– la formation professionnelle, (mécanismes de reconnaissance des diplômes et brevets, aides à l'adaptation des connaissances et des savoir-faire des travailleurs ; aides à la reconversion professionnelle, etc.) à l'heure où la pénurie de main d'œuvre laisse augurer une disparition de la pêche professionnelle, faute de marins qualifiés ;

– la couverture sociale des travailleurs (charges sociales, temps de cotisation,...) ;

– la durée de la carrière des marins ;

– l'homogénéisation du temps de travail des marins, afin de limiter les distorsions de concurrence entre Etats.

● **Préciser les dispositions particulières annoncées pour la petite pêche**

La petite pêche côtière -se caractérisant par des sorties inférieures à 24 heures- joue un rôle essentiel: génératrice d'emplois, actrice de l'aménagement du territoire, animatrice du littoral, porteuse d'une culture maritime et d'une attractivité touristique, et n'ayant enfin sur la ressource qu'un impact faible, elle mérite un programme d'aide spécifique, assorti de conditions d'éligibilité claires et précises.

Les navires de la petite pêche représentent 80 % des entreprises de pêche et 50 % des équipages en France. L'importance économique de ce segment se mesure donc autrement que par les quantités débarquées.

Si le Livre Vert en convient, il ne s'étend pas sur les voies et moyens d'une déclinaison particulière de la PCP pour la petite pêche.

Or, la flottille des navires de petite pêche a concentré l'essentiel des réductions de capacité enregistrées au niveau français dans le cadre des POP successifs. En effet, le rapport entre la « prime à la casse » et la valeur vénale est beaucoup plus avantageux pour ces petites unités, alors que l'impact en termes de préservation de la ressource de ces sorties de flotte de navires souvent vétustes reste douteux. Il faut donc revoir la logique du dispositif de préservation de la ressource.

En outre, la petite pêche est fortement dépendante de quelques espèces (coquille Saint Jacques, langoustine, bar...) qui ne font pas toujours

l'objet d'une protection. C'est pourquoi il convient d'élaborer pour ces espèces inféodées à l'espace côtier des plans de gestion organisant une exploitation optimale des ressources dans l'espace, dans le temps –suspension de la pêche en période de frai, notamment pour le bar- et entre les différents segments de flottille.

Enfin, la petite pêche, géographiquement très éclatée et souvent peu organisée, doit être soutenue dans ses initiatives collectives face aux multiples défis qu'elle doit relever : accès à la ressource, au marché, à la main d'œuvre, au financement... Il convient donc de doter de plus de moyens les organisations professionnelles de la petite pêche, qui répondent à un besoin d'animation particulièrement important de ce segment. Il faut également faciliter l'accès au marché de la petite pêche en aménageant pour elle les dispositions limitatives des règlements nationaux Ofimer qui excluent du champ d'intervention des aides les démarches visant à faire valoir une marque collective. En effet, il est difficile pour les acteurs de la petite pêche de se structurer autrement qu'autour d'une marque collective.

3. Améliorer le réseau des accords de pêche sans occulter leur dimension commerciale

En termes voilés, le Livre vert amorce une remise en cause du volet externe le la PCP -c'est-à-dire, notamment, des accords de pêche communautaires (APC) conclus avec les pays du Sud-, au nom de la préservation mondiale de la ressource.

Les APC -accords signés entre l'U.E. et un pays tiers visant à définir les conditions d'accès aux ressources halieutiques situées dans la zone économique exclusive (ZEE) du pays tiers signataire- relèvent de la politique commune des pêches dont ils constituent l'un des volets.

Depuis le premier accord de pêche communautaire (APC) signé en 1977 avec les Etats-Unis, 29 accords au total ont été signés.

Les APC ne constituent pas une catégorie homogène. Se retrouvent sous cette même appellation différents accords que distinguent les modes de compensation mis en œuvre.

On parle d'**accords de réciprocité** -cas de ceux signés avec des pays d'Europe du Nord- lorsque l'APC repose sur un échange de possibilités de pêche de part et d'autre. Ces possibilités portent sur des espèces différentes et permettent en général une continuité des activités de pêche de chacun à l'intérieur de sa ZEE en fonction de spécialités d'exploitation et d'intérêts commerciaux distincts.

Avec les pays tiers qui souhaitent concéder une part importante de l'exploitation de leurs ressources dans leur propre ZEE, sans réciprocité de droits d'accès, les APC se fondent sur le versement d'une **contrepartie financière** à charge du budget de l'U.E. et des armateurs qui bénéficient des droits d'accès. L'ensemble des APC avec les pays africains et ceux de l'Océan Indien entrent dans cette catégorie ainsi que l'accord avec le Groënland.

Un autre aspect des APC est constitué par des dotations pour des actions d'accompagnement de la coopération ou de contributions pour la dotation directe de services publics propres au secteur des pêches : recherche, formation ou administration.

Le **budget communautaire consacré aux APC** est passé de 5 millions d'euros en 1991 à près de 300 millions en 1997 et 276,1 millions en 2000. La contrepartie communautaire (intervention publique) a été en moyenne, sur la période 1992-2000, de l'ordre de 270 millions d'euros (stabilité), tandis que les redevances payées par les armateurs s'élevaient en moyenne à plus de 32 millions d'euros (à la hausse). En 2000, les accords de pêche représentaient environ 28,5 % du budget communautaire consacré à la politique commune de la pêche (PCP). La contrepartie financière est de plus en plus consacrée au financement d'actions ciblées telles que la recherche, la formation, les appuis institutionnels, le contrôle et la surveillance, les infrastructures à terre ou le soutien à la pêche artisanale.

Pour la France, la politique communautaire des accords de pêche est un élément essentiel de la PCP. En effet, la flotte française participe à deux types d'accords : les accords « nord » constituent un accès indispensable aux stocks (principalement lieu noir, cabillaud, maquereau, hareng, chinchard et espèces profondes) de l'Atlantique nord pour nos navires basés à Boulogne, Fécamp, Saint Malo, Lorient, et les accords « ACP » permettent à la flotte thonière d'avoir accès aux ZEE des Etats partenaires et ainsi de poursuivre la ressource thonière du nord au sud de l'océan Atlantique et à travers tout l'océan Indien occidental. L'exploitation de la flotte française dans le cadre des accords permet ainsi à la France de participer directement à l'approvisionnement de son marché et de ses industries ; les aspects positifs des accords pour l'Union européenne, notamment en matière de retombées économiques et d'emplois, ont également été mis à jour.

Ces accords contribuent, en outre, à favoriser une pêche durable et responsable, en luttant contre la pêche illégale et en protégeant l'environnement et représentent un apport financier appréciable, pour des pays peu développés -jusqu'à 15 % des recettes budgétaires de certains pays africains-.

– Les **accords de pêche de première génération** (essentiellement commerciaux, prévoyant un accès contre redevance) négociés entre les pays riverains et l'Union européenne sont le gage d'une bonne gouvernance qui

évite la privatisation rampante au profit des pavillons tiers et de complaisance de la rente qui pourrait être dégagée d'une exploitation des ZEE des pays en voie de développement contraire aux objectifs de pêche responsable et au principe de précaution.

Votre rapporteur souhaite que la Commission affirme en la matière plus de détermination et de volonté à participer activement, dans le respect du droit international et du principe de la pêche responsable, à l'exploitation des ressources halieutiques du globe partout où elles sont disponibles et accessibles, tant pour assurer l'approvisionnement de la population que pour réduire sa dépendance dans ce domaine vis-à-vis de l'extérieur.

– En ce qui concerne les **accords dits de deuxième génération**, comportant un volet « coopération et développement » et signés essentiellement avec les pays tiers en voie de développement, votre rapporteur insiste sur leur caractère prioritairement commercial, et estime que les intérêts de la pêche communautaire doivent prévaloir. Ceci n'empêche pas de favoriser le développement des pêcheries locales, mais exige de soumettre les sociétés mixtes aux mêmes règles sanitaires ou environnementales afin d'éviter toute distorsion de concurrence.

C'est pourquoi il appelle le Gouvernement français à plaider pour une politique européenne ambitieuse d'accords de pêche. Il souhaite également que le secteur de la pêche soit mieux associé aux négociations internationales et que la participation des professionnels au financement de ces accords soit stabilisée. En effet, la part de la redevance pour l'accès à la ressource pèse de plus en plus dans les coûts de production des professionnels concernés.

D. LA PROPOSITION DE RÉOLUTION ET LA POSITION DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES

1. La proposition de résolution

Adoptée le 23 novembre 2001 par la Délégation du Sénat pour l'Union européenne, la proposition de résolution n° 97, présentée par M. Jacques Oudin, se réfère au Livre vert sur l'avenir de la politique commune de la pêche.

Approuvant l'idée de plans de gestion pluriannuels destinés à favoriser la conservation de la ressource, cette proposition de résolution demande que ces plans soient fondés sur une analyse scientifique des données

et soient élaborés dans des conditions permettant un dialogue avec des instances d'expertise et avec les représentants des professionnels.

Elle propose également que le respect de ces plans par tous les Etats membres soit contrôlé par une agence communautaire et que le régime des sanctions soit harmonisé.

Elle invite par ailleurs le Gouvernement à veiller au respect du principe de subsidiarité pour la gestion de chaque flotte.

Soutenant le maintien des règles communautaires en vigueur pour l'accès à la ressource, elle demande au Gouvernement de promouvoir la reconnaissance par la Communauté du rôle de la pêche dans l'aménagement équilibré du territoire des Etats membres et de proposer des mesures tendant à conforter ce rôle.

Elle souhaite, en outre, que le Gouvernement propose, dans le cadre de l'objectif de gestion responsable de la ressource halieutique, des mesures de limitation de la pêche minotière. Elle l'invite, de surcroît, à obtenir que l'organisation des marchés accorde toute sa place aux exigences de qualité et de sécurité sanitaire.

Enfin, elle demande au Gouvernement de s'opposer à tous les engagements de la communauté en matière d'accords de pêche, tout en soutenant une amélioration de la gestion de ces accords.

2. La position de la commission des Affaires économiques

La commission des Affaires économiques approuve les orientations de la proposition de résolution transmise par la Délégation du Sénat pour l'Union européenne.

Cependant, il lui est apparu nécessaire, lors de sa réunion du 19 décembre 2001, de modifier quelque peu le texte de cette proposition, afin de l'ajuster ou de le compléter.

La commission des Affaires économiques a d'abord souhaité, à l'heure où les principes-mêmes de la politique commune de la pêche sont soumis à réexamen, rappeler que l'objectif de la politique commune de la pêche était, à ses yeux, de garantir une pêche durable, tout en veillant à la préservation de la ressource.

En conséquence, elle invite le Gouvernement, comme le suggérait la délégation pour l'Union européenne, à «soutenir» (le terme «approuver»

occultant le fait qu'il s'agit d'une suggestion d'origine française) l'idée de « limitations pluriannuelles de captures » -expression qu'elle a préféré à « plans » pour éviter toute confusion avec les actuels plans d'orientation pluriannuels (POP) portant sur la flotte et non sur les captures-, mais a souhaité proposer également leur extension à d'autres espèces, en vue de favoriser la conservation de la ressource.

Afin d'assurer le fondement de ces limitations de captures, elle adhère à la demande d'une analyse scientifique des données et au souhait d'un dialogue entre des instances d'expertise et les représentants des professionnels.

Elle a voulu insister auprès du Gouvernement sur la nécessité de promouvoir la recherche, tant pour nourrir le débat scientifique relatif à l'évaluation des stocks et aux interférences entre pêche et écosystème, que pour affiner la sélectivité des engins et techniques de pêche.

S'agissant du contrôle des « règles communautaires » -notion qui englobe les limitations de capture mais aussi les diverses mesures techniques-, elle invite le Gouvernement à proposer de le confier, pour harmoniser le régime des sanctions, à un corps d'inspecteurs communautaires en mesure de se substituer aux contrôleurs nationaux, voire à une agence communautaire, préférant présenter cette option plus « radicale » comme un dernier recours, en raison du coût financier qu'impliquerait nécessairement la création d'une nouvelle agence communautaire.

Elle a entièrement souscrit à la proposition de la Délégation pour l'Union européenne d'appeler le Gouvernement à soutenir le maintien des règles communautaires (principe de la stabilité relative, spécificité de certaines zones de pêche telles le Shetland Box...) en vigueur pour l'accès à la ressource, ainsi qu'à proposer, dans le cadre de l'objectif de gestion responsable de la ressource halieutique, des mesures de limitation de la pêche minotière .

Considérant impératif que l'organisation des marchés accorde toute leur place aux exigences de qualité et de sécurité sanitaire, elle a tenu à étendre cet impératif aux règles d'accès applicables aux importations.

Au sujet de l'encadrement des flottes, elle demande de veiller au respect du principe de subsidiarité et rappelle au Gouvernement qu'il ne lui paraît pas acceptable que la gestion de la flotte obéisse encore exclusivement à une logique capacitaire toujours plus rigoureuse, tout en l'invitant à défendre des mesures alternatives efficaces, au moment de l'élaboration de la nouvelle PCP.

La Commission des Affaires économiques a aussi souhaité que le Gouvernement promeuve la reconnaissance, par la Communauté, non seulement du rôle de la pêche dans l'aménagement équilibré du territoire des Etats membres, mais, plus largement, de la dimension sociale de la pêche, que

le Livre vert néglige et pour laquelle elle appelle le gouvernement à prendre des initiatives.

Enfin, conformément à la proposition de la Délégation pour l'Union européenne, elle invite le Gouvernement à s'opposer à tout désengagement de la Communauté en matière d'accords de pêche, tout en soutenant une amélioration de la gestion de ces accords.

*

*

*

Réunie le 19 décembre 2001, votre commission a adopté à l'unanimité la proposition de résolution qu'elle vous soumet ci-après, qui reprend, pour une large part, le texte de la proposition de résolution n° 97 précitée.

PROPOSITION DE RÉSOLUTION DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES

Le Sénat,

Vu le texte E 1711 qui lui est soumis dans le cadre de l'article 88-4 de la Constitution,

Affirme que l'objectif de la politique commune de la pêche doit être de garantir une pêche durable, tout en veillant à la préservation de la ressource,

Invite en conséquence le Gouvernement :

– à soutenir l'idée de limitations pluriannuelles de captures et de leur extension à d'autres espèces, en vue de favoriser la conservation de la ressource ;

– à demander que ces limitations de captures soient fondées sur une analyse scientifique des données et soient élaborées dans des conditions permettant un dialogue avec des instances d'expertise et les représentants des professionnels ;

– à promouvoir la recherche, tant pour nourrir le débat scientifique relatif à l'évaluation des stocks et aux interférences entre pêche et écosystème que pour affiner la sélectivité des engins et techniques de pêche ;

– à proposer que le respect des règles communautaires par tous les Etats membres soit contrôlé par un corps d'inspecteurs communautaires en mesure de se substituer aux contrôleurs nationaux, voire par une agence communautaire, et que le régime des sanctions soit harmonisé ;

– à soutenir le maintien des règles communautaires en vigueur pour l'accès à la ressource ;

– à proposer, dans le cadre de l'objectif de gestion responsable de la ressource halieutique, des mesures de limitation de la pêche minotière ;

– à obtenir que l'organisation des marchés, *comme les règles d'accès des importations*, accordent toute *leur* place aux exigences de qualité et de sécurité sanitaire ;

– à veiller à ce que la gestion de la flotte *relève du principe de subsidiarité et échappe à une logique capacitaire toujours plus rigoureuse, et à défendre des mesures alternatives efficaces* ;

– à promouvoir la reconnaissance par la Communauté *de la dimension sociale de la pêche et, notamment, de son rôle dans l'aménagement équilibré du territoire des Etats membres, et à proposer des mesures en ce sens* ;

– à s'opposer à tout désengagement de la Communauté en matière d'accords de pêche, tout en soutenant une amélioration de la gestion de ces accords.

TABLEAU COMPARATIF

Proposition de résolution n° 97 (2001-2002) de M. Jacques Oudin

Le Sénat,

Vu le texte E 1711 qui lui est soumis dans le cadre de l'article 88-4 de la Constitution,

Invite le Gouvernement :

- à approuver l'idée de plans de gestion pluriannuels destinés à favoriser la conservation de la ressource ;

- à demander que ces plans soient fondés sur une analyse scientifique des données et soient élaborés dans des conditions permettant un dialogue avec des instances d'expertise et les représentants des professionnels ;

- à proposer que le respect de ces plans par tous les Etats membres soit contrôlé par une agence communautaire et que le régime des sanctions soit harmonisé ;

- à veiller *au respect* du principe de subsidiarité *pour* la gestion de chaque flotte ;

- à soutenir le maintien des règles communautaires en vigueur pour l'accès à la ressource ;

Proposition de résolution de la commission

Le Sénat,

Vu le texte E 1711 qui lui est soumis dans le cadre de l'article 88-4 de la Constitution,

Affirme que l'objectif de la politique commune de la pêche doit être de garantir une pêche durable, tout en veillant à la préservation de la ressource,

Invite *en conséquence* le Gouvernement :

- à *soutenir* l'idée *de limitations pluriannuelles de captures et de leur extension à d'autres espèces, en vue de* favoriser la conservation de la ressource ;

- à demander que ces *limitations de captures* soient fondées sur une analyse scientifique des données et soient élaborées dans des conditions permettant un dialogue avec des instances d'expertise et les représentants des professionnels ;

- à *promouvoir la recherche, tant pour nourrir le débat scientifique relatif à l'évaluation des stocks et aux interférences entre pêche et écosystème que pour affiner la sélectivité des engins et techniques de pêche ;*

- à proposer que le respect des *règles communautaires* par tous les Etats membres soit contrôlé *par un corps d'inspecteurs communautaires en mesure de se substituer aux contrôleurs nationaux, voire* par une agence communautaire, et que le régime des sanctions soit harmonisé ;

- à soutenir le maintien des règles communautaires en vigueur pour l'accès à la ressource ;

**Proposition de résolution n° 97 (2001-2002)
de M. Jacques Oudin**

—
- à promouvoir la reconnaissance par la Communauté du rôle de la pêche dans l'aménagement équilibré du territoire des Etats membres, et à proposer des mesures tendant à conforter ce rôle ;

- à proposer, dans le cadre de l'objectif de gestion responsable de la ressource halieutique, des mesures de limitation de la pêche minotière ;

- à obtenir que l'organisation des marchés accorde toute sa place aux exigences de qualité et de sécurité sanitaire ;

- à s'opposer à tout désengagement de la Communauté en matière d'accords de pêche, tout en soutenant une amélioration de la gestion de ces accords.

Proposition de résolution de la commission

—
- à proposer, dans le cadre de l'objectif de gestion responsable de la ressource halieutique, des mesures de limitation de la pêche minotière ;

- à obtenir que l'organisation des marchés, *comme les règles d'accès des importations*, accordent toute leur place aux exigences de qualité et de sécurité sanitaire ;

- à veiller à ce que la gestion de la flotte relève du principe de subsidiarité *et échappe à une logique capacitaire toujours plus rigoureuse*, et à défendre des mesures alternatives efficaces ;

- à promouvoir la reconnaissance par la Communauté *de la dimension sociale* de la pêche *et, notamment*, de son rôle dans l'aménagement équilibré du territoire des Etats membres, et à proposer des mesures *en ce sens* ;

- à s'opposer à tout désengagement de la Communauté en matière d'accords de pêche, tout en soutenant une amélioration de la gestion de ces accords.

