

DOCUMENT NON-OFFICIEL SUR L'AIDE AU RENOUVELLEMENT DE LA FLOTTE DE PECHE ARTISANALE

Financer le renouvellement de la flotte ne règlera pas le problème de surcapacité et de surpêche de l'UE

Trente ans de Politique Commune de la Pêche (PCP) ont eu pour résultat un épuisement sérieux des stocks de poissons, la dégradation des écosystèmes et des dommages aux espèces et aux habitats. 39% des stocks évalués dans l'Atlantique et 88% en Méditerranée sont surpêchés¹. En continuant à pêcher de manière excessive, plus de €3 milliards sont gaspillés chaque année alors qu'ils pourraient soutenir au moins 100 000 emplois². La surcapacité est un des principaux facteurs de la surpêche, et les subventions ont été utilisées pour accroître la capacité de la flotte européenne en aidant à la construction de nouveaux navires. En conséquence, on estime que la flotte de pêche européenne est deux à trois fois supérieure au niveau viable. De telles subventions directes ont servi d'incitation économique à la surpêche ; il est crucial de les réduire afin de mettre fin à la surexploitation de la ressource, de reconstituer les stocks halieutiques et de garantir un avenir viable au secteur.

Financer le renouvellement de la flotte représentera un pas en arrière dans la politique européenne

L'élimination progressive de l'aide à la construction de navires est un des grands succès de la dernière réforme de la PCP en 2002. La réintroduction de cette aide représenterait un recul majeur. Dans le cadre du mécanisme des subventions à la pêche pour 2000-2006, l'IFOP, près d'un demi-milliard d'euros ont été dépensés pour la construction de nouveaux navires³. Ces subventions ont eu pour résultat la construction de 3 000 nouveaux navires, la modernisation de 8 000 navires et le déclassement de 6 000 navires (dont la plupart étaient des petits navires grecs et espagnols)⁴. Il est vite devenu apparent que les nouveaux navires avaient une capacité supérieure à celle des navires démolis, ce qui a entraîné la suppression de l'aide au renouvellement de la flotte à mi-parcours de la période de financement de l'IFOP.

Financer le renouvellement de la flotte nuira aux engagements internationaux de l'UE

A la Conférence Rio+20 sur le Développement Durable en juin 2012, l'Union Européenne a répété son engagement envers l'élimination progressive des subventions qui contribuent à la surpêche. Dans sa position de 2006 pour les négociations du Cycle de Doha de l'OMC, l'UE a également demandé l'interdiction des subventions pour 1) la construction de nouveaux navires de pêche, 2) la rénovation de navires existants, et 3) le transfert permanent de navires de pêche vers d'autres pays, y compris à travers la création de co-entreprises avec des partenaires de ces pays⁵. La réintroduction de ces subventions dans le FEAMP marquerait un recul majeur, enfreindrait ces engagements internationaux et irait à l'encontre du bon sens.

¹ COM(2013) 319 final Communication from the Commission to the Council concerning a consultation on Fishing Opportunities for 2014

² nef (new economics foundation) (2012), Jobs Lost at Sea—London <http://www.neweconomics.org/node/1968>.

³ DG MARE (2010) Ex-Post evaluation of the Financial Instrument for Fisheries Guidance (FIFG) 2000 – 2006 Final Report Tome 1 p. 28

⁴ Poseidon (2010) FIFG 2000–2006 Shadow Evaluation

⁵ TN/RL/GEN/134 24 April 2006

Financer le renouvellement de la flotte ne profitera pas aux pêcheurs artisanaux et à faible impact

L'objectif de l'aide à la construction qui est proposée est de soutenir la pêche artisanale. Toutefois, ces pêcheurs bénéficieront davantage de la répartition des possibilités de pêche sur la base de critères environnementaux et sociaux, comme convenu dans le règlement de base de la PCP. Cela leur fournira un avantage comparatif continu, contrairement à la construction de bateaux neufs, qui ne représente qu'un soutien ponctuel. Le FEAMP devrait plutôt être utilisé pour impliquer les petits pêcheurs dans la conception et la mise en œuvre des mesures de conservation et de gestion, ou pour soutenir les améliorations de la sélectivité des engins.

Le projet d'amendement de compromis sur le FEAMP qui propose de réintroduire les subventions pour le renouvellement de la flotte pour les navires de pêche artisanale et côtière de plus de 35 ans d'âge, à la condition que la puissance du moteur soit réduite et que le navire utilise un équipement plus sélectif, est extrêmement risqué. Cette mesure augmentera clairement la capacité de pêche, compromettra les plans de gestion et sera préjudiciable à la capacité des stocks à récupérer.

Critique détaillée de l'amendement de compromis du 4 juin :

Article 32bⁱ

Investissements pour le renouvellement de la flotte

1. Le FEAMP peut soutenir des investissements pour le renouvellement de navires de pêche artisanale et côtière de plus de 35 ans d'âge, en respectant dûment les conditions suivantes :

(i) l'investissement doit réduire la capacité, l'effort de pêche et la consommation énergétique du navire d'au moins 40% ;

(ii) l'investissement doit nettement améliorer la sélectivité de l'équipement du navire ;

(iii) l'investissement doit respecter les conditions de sécurité à bord ;

(iv) le navire devra avoir exercé des activités de pêche au cours des cinq années précédentes.

2. Le soutien mentionné au paragraphe 1 sera accordé aux propriétaires de navires uniquement, et seulement en échange de la démolition du navire de plus de 35 ans.

3. Le montant de l'aide mentionnée au paragraphe 1 n'excédera pas 15% de l'investissement total et EUR 80 000.

4. La Commission sera habilitée à adopter des actes délégués, conformément à l'article 150, établissant les modalités d'application des critères établis dans cet article.

Paragraphe 1

- Limiter les paiements aux “navires de pêche artisanale et côtière”

La proposition a pour intention de limiter les financements pour la construction de navires au secteur artisanal. Toutefois, la Commission de la Pêche au Parlement Européen est encore divisée sur la définition des navires de pêche artisanale et côtière. Les propositions pour la longueur des bateaux vont de 10 à 24 mètres. La définition actuelle des navires de moins de 12 mètres de long et sans engins remorqués⁶ comme navires de pêche artisanale et côtière inclurait la grande majorité des navires européens. Même avec un financement limité aux bateaux de moins de 12 mètres de long mais aussi de plus de 35 ans (voir point suivant), plus de 20 000 navires seraient encore éligibles pour cette mesure, ce qui représente environ un quart de la flotte actuelle.

- Limiter les paiements aux navires “de plus de 35 ans”

L'âge d'un navire est habituellement déterminé par l'année de sa construction. Or, cela ne fournit aucune information sur son efficacité. Un nombre important de navires ont été modernisés au cours des dernières décennies. Par exemple, un navire construit il y a 27 ans peut avoir remplacé son moteur au moins deux fois dans le cas d'un chalutier, ou une fois pour un navire artisanal (voir encadré ci-dessous). Dans certains cas, la seule partie qui subsiste du navire d'origine est la coque, les autres éléments ayant été complètement modernisés.

La plupart des navires qui ont plus de 35 ans et sont éligibles au financement proposé opèrent actuellement en Méditerranée. 88% des stocks méditerranéens étant actuellement surpêchés, nous mettons en doute la prudence d'une proposition visant à investir dans de nouveaux navires dans cette zone.

Toutes les pièces mobiles d'un moteur sont généralement remplacées après 30 000 heures en mer. En moyenne, les navires sortent 220 jours en mer par an, soit environ 5 000 heures (journées entières) pour les grands chalutiers, et 2 200 heures pour les petits navires (sorties de 10 heures). Cela signifie que toutes les pièces mobiles d'un moteur ont au maximum 6 ans pour les chalutiers et 12 ans pour les petits bateaux. Par exemple, en France, où l'âge moyen des navires est de 27 ans, le moteur a été changé au moins deux fois pour les chalutiers et une fois pour les petits navires.

⁶ European Fisheries Fund (EC 1198/ 2006 Article 26.1)

Evaluation des conditions proposées sur le renouvellement de la flotte (paragraphe 1 i - iv)

- (i) “pour les segments de flotte pour lesquels le rapport sur la capacité mentionné à l’article 34(1) du [Règlement sur la Politique Commune de la Pêche] a démontré qu’il n’y a pas d’équilibre entre les possibilités de pêche et la capacité de la flotte, ”

La Cour des Comptes Européenne a conclu que les rapports des Etats Membres sur l’équilibre entre la capacité de la flotte et les possibilités de pêche sont sévèrement limités, et qu’il n’y a aucune vue d’ensemble claire de cette évaluation au niveau européen⁷. Le critère selon lequel la construction de nouveaux navires sera autorisée uniquement pour les segments de flotte qui ont prouvé qu’il existe un équilibre entre la capacité de la flotte et les stocks de poissons reposera donc sur des mauvaises évaluations et n’est pas suffisant pour éviter que les subventions européennes entretiennent la surcapacité. En réalité, sur l’ensemble des rapports soumis par 21 Etats Membres en 2011, seulement cinq ont reçu le score maximum pour la qualité des données fournies⁸.

- (i) “l’investissement devra réduire la capacité du navire, l’effort de pêche et la consommation énergétique d’au moins 40%”

Les navires équipés de moteurs qui consomment moins de carburant et réduisent les coûts d’exploitation peuvent passer davantage d’heures en mer pour le même coût d’exploitation, et ainsi capturer plus de poissons. Ceci est vrai particulièrement pour les pêcheries qui n’opèrent pas selon le système de quotas, ce qui est le cas de la plupart des pêcheries en Méditerranée. Ceci est vérifié par le rapport de la Cour des Comptes qui stipule que les navires équipés de moteurs dits ‘économiques en carburant’ sont incités à augmenter leur effort de pêche, en passant plus d’heures en mer⁹.

En outre, le remplacement de moteurs par la même puissance nominale est souvent associé à une capacité de capture accrue – un phénomène appelé “glissement technologique”¹⁰. Aucune garantie ne bénéficie de suffisamment de poids juridique pour assurer que ces investissements dans des moteurs plus efficaces en carburant n’accroîtront pas la capacité de capture du navire. La sous-déclaration de la puissance du moteur est un problème fréquent dans les flottes européennes. Un moteur peut recevoir une certification indiquant une puissance bien inférieure à sa puissance maximale continue. Ceci se fait en réglant les paramètres d’injection du carburant, ce qui est facilement réversible une fois que le moteur a été certifié. En conséquence, selon la Commission Européenne, la puissance réelle installée à bord est presque impossible à contrôler¹¹.

La définition de la capacité de pêche, évaluée actuellement en jauge brute (tonneaux) et puissance de moteur (kW), est inefficace pour mesurer le potentiel de capture des navires. Les améliorations technologiques ont donc augmenté la capacité de capture de poissons, alors même que d’autres aspects de la capacité baissaient (la jauge brute et les kW). Par exemple, pendant la période 1992-2008, la capacité de la flotte (en tonneaux et en kW) a diminué de 29%, mais on estime que les améliorations technologiques ont augmenté la capacité de 14%¹².

⁷ EU Court of Auditors (2011) Have EU measures contributed to adapting the capacity of the fishing fleet to available fishing opportunities?

⁸ STECF (2013) Review of national reports on Member States efforts to achieve balance between fleet capacity and fishing opportunities

⁹ EU Court of Auditors (2011) Have EU measures contributed to adapting the capacity of the fishing fleet to available fishing opportunities?

¹⁰ J. Fitzpatrick, ‘Technology and Fisheries Legislation’, in FAO (1996) Precautionary approach to fisheries Part 2, FAO Fisheries Technical Paper 350/2, pp. 191–199

¹¹ European Commission (2006) The under-declaration of engine power. Non Paper for the Meeting of DGs for Fisheries of Member States

¹² EU Court of Auditors (2011) Have EU measures contributed to adapting the capacity of the fishing fleet to available fishing opportunities?

- (ii) “l’investissement doit nettement améliorer la sélectivité de l’équipement du navire;”

Ce critère a pour objectif de faire en sorte que le renouvellement de la flotte mène à des pratiques de pêche plus sélectives et plus durables. Toutefois, le meilleur moyen d’augmenter la sélectivité est d’opérer un changement dans les techniques de pêche ou d’adopter des engins plus sélectifs. Ces deux types de mesures seront éligibles au financement dans le cadre du FEAMP. Le critère sur la sélectivité est très difficile à mesurer, et exigerait davantage de contrôles, ce qui augmenterait la charge administrative pesant sur les Etats Membres, d’autant plus que la majorité des navires de pêche artisanale ciblent plusieurs espèces différentes, utilisent différents types d’engins et sont polyvalents.

- (iii) “l’investissement doit respecter les conditions de sécurité à bord;”

Le respect des normes de sécurité existantes ne s’applique pas uniquement à l’amendement ci-dessus, tous les investissements dans le cadre du FEAMP étant tenus de se conformer aux lois existantes et de respecter les conditions de sécurité à bord. Le FEAMP fournira des financements pour des formations et du matériel de sécurité à bord qui vont au-delà des normes requises. Ces investissements ne sont pas exclusivement liés à la construction de nouveaux navires.

- (iv) “le navire devra avoir exercé des activités de pêche au cours des cinq dernières années.”

Si la proposition sur le renouvellement de la flotte a pour objectif de garantir que les subventions ne compromettent pas l’équilibre entre la capacité de la flotte et l’état des stocks halieutiques, l’idée de déterminer si un navire est éligible en se basant sur le fait qu’il ait “pêché au cours des cinq dernières années” est extrêmement risquée. La Cour des Comptes a d’ailleurs identifié la sélection de critères pour déterminer l’éligibilité des navires à des subventions directes à la flotte comme un problème ; les subventions n’étaient pas bien ciblées et n’ont eu que peu d’impact sur les stocks halieutiques¹³. Dans certains Etats Membres, avoir un permis de pêche pour une seule pêcherie suffit pour être considéré comme un navire ‘actif’. De nombreux Etats Membres n’exigent pas des bénéficiaires qu’ils rendent publique la part de stocks que le navire débarque lorsqu’ils postulent pour des subventions européennes.

Paragraphe 2

2. “Le soutien mentionné au paragraphe 1 sera accordé aux propriétaires de navires uniquement, et seulement en échange de la démolition du navire de plus de 35 ans.”

Fournir des aides pour construire des nouveaux navires dans le but de remplacer ceux qui ont été déclassés va à l’encontre des objectifs de réduction de la capacité. Ceci est encore aggravé par le fait que les bateaux récents sont souvent plus efficaces que les anciens. Une étude réalisée sur les chaluts à perche et à panneau de la Manche a montré que les navires plus récents avaient une capacité supérieure de 1,6% par année de différence d’âge entre les navires¹⁴. Ainsi, un navire neuf aurait une capacité supérieure en moyenne de 56% par rapport à un navire de 35 ans de même tonnage et puissance de moteur. Ceci montre que la pratique de remplacer un navire démoli par un navire neuf accroît la capacité quasiment sans équivoque.

Si le déclassement des navires est réintégré dans le FEAMP, il ne doit pas être lié à un dispositif qui permet la construction de nouveaux navires. Le déclassement devrait plutôt être accompagné de garanties claires :

¹³ Idem

¹⁴ S. Pascoe and L. Coglán, (2002) ‘The contribution of unmeasurable inputs to fisheries production: an analysis of technical efficiency of fishing vessels in the English Channel’, American Journal of Agricultural Economics 84 no3

- Autoriser les demandes pour le déclassement de bateaux seulement jusqu'à fin 2015, ce qui permettrait aux Etats Membres d'utiliser l'actuel FEP et le futur FEAMP pour le déclassement jusqu'à 2017 ;
- Faire en sorte que les parties du secteur qui bénéficient d'une aide au déclassement contribuent aux coûts du régime (principe du bénéficiaire-payeur) ;
- Supprimer le permis de pêche associé aux navires déclassés et s'assurer que les bénéficiaires de cette aide ne sont pas autorisés à immatriculer un nouveau navire ;
- Supprimer les flottes les plus néfastes à l'environnement et qui donnent le moins d'emploi et de bénéfices sociaux aux communautés côtières ; et
- Intégrer les programmes de déclassement à un plan de gestion de flotte ou de restructuration qui a été évalué scientifiquement par la Commission Européenne et qui applique les principes de l'OCDE.

Paragraphe 3

3. "Le montant de l'aide mentionnée au paragraphe 1 n'excédera pas 15% de l'investissement total et €80 000."

Limiter les paiements à €80 000 peut tout de même détourner une partie considérable des fonds d'investissements nécessaires dans le domaine de la collecte de données, du contrôle et de la mise en œuvre des règlements européens, de la recherche pour des engins plus sélectifs et de la formation. Avec 20 000 navires éligibles au financement, jusqu'à €1.6 milliards pourraient être détournés vers des aides pour la construction de bateaux, au détriment de mesures réellement positives pour l'environnement marin.

Recommandations des ONG :

La mesure proposée pour réintroduire l'aide au renouvellement de la flotte est très risquée. Elle : augmenterait la capacité de pêche ; compromettrait les plans de gestion ; saperait les engagements internationaux de l'UE ; et serait préjudiciable à la capacité des stocks à se reconstituer. Comme nous l'avons expliqué ci-dessus, les 'garanties' proposées, qui visent à limiter le financement du renouvellement de la flotte aux bateaux plus petits et à l'attribuer sous certaines conditions seulement, ne permettent pas de garantir que la capacité de pêche n'augmentera pas. Cette mesure mettrait donc en péril les efforts effectués pour reconstituer les stocks de poissons, par ailleurs déjà sous forte pression dans certaines régions.

C'est pourquoi nous demandons aux membres de la Commission de la Pêche de voter contre tout amendement visant à introduire une aide pour la construction de nouveaux navires.

Pour plus d'informations, veuillez contacter :

Johanna Karhu	BirdLife Europe	+32 (0)47 88 87 288	johanna.karhu@birdlife.org
Vanya Vulperhorst	Oceana	+32 (0) 25 13 22 42	vvulperhorst@oceana.org
Cathrine Schirmer	OCEAN2012 Coalition	+32 (0)483 66 69 67	cschirmer@pewtrusts.org
Saskia Richartz	Greenpeace	+32 (0)2 274 19 02	saskia.richartz@greenpeace.org
Rita Santos	WWF	+32 (0) 761 04 22	rsantos@wwf.eu
