

Inverser le courant

Mettre fin à la surpêche en Europe du Nord-Ouest

The Pew Charitable Trusts

Joshua S. Reichert, vice-président exécutif du programme environnement

Tom Wathen, vice-président du programme environnement

The Pew Charitable Trusts est une organisation non gouvernementale indépendante, à but non lucratif, fondée en 1948. Pew s'est donné pour mission de servir l'intérêt public en améliorant les politiques publiques, en informant le public et en stimulant la vie citoyenne. Son travail au niveau de l'Union européenne est axé sur l'amélioration de la gestion des pêches et la préservation des océans.

Cette synthèse offre un résumé du rapport *Inverser le courant* qui décrit le rôle et le développement des pêcheries dans les eaux du nord-ouest de l'Europe, ainsi que les opportunités offertes par la réforme de la politique commune de la pêche de l'UE pour reconstituer les stocks de poissons.

Auteur

Inverser le courant a été écrit par Kieran Mulvaney, auteur et journaliste indépendant.

Réviseurs externes

Le rapport a bénéficié des avis et de l'expertise de Lisa Borges, fondatrice de FishFix, Stefanie Schmidt, membre de l'Ecologic Institute, et Callum Roberts, professeur de biologie marine à l'Université d'York. Ils ont apporté commentaires et conseils à des stades importants du projet. Toutefois, ces experts et leurs organisations ne soutiennent pas nécessairement les résultats ni les conclusions du rapport.

Remerciements

Nous tenons à remercier les collègues et conseillers de Pew qui ont contribué à l'élaboration de ce rapport : Kat Allarde, Uta Bellion, Appolonia Benoist, Stéphan Beaucher, Dan Benderly, Gonçalo Carvalho, Ned Drummond, Daniel Ehreiser, Bailey Farnsworth, Andrew Fisher, Sara Flood, Justin Kenney, Markus Knigge, Katie Martens, Katie Matthews, Megan McVey, Justyna Niewolewska, Bernard Ohanian, Miquel Ortega, Michael Remez, Jerry Tyson, Mike Walker et Eric Wrona.

Contact : Mike Walker, responsable de la communication

Email : mwalker@pewtrusts.org

Site web du projet : pewtrusts.org/endeuoverfishing

Twitter : @PewFR

The Pew Charitable Trusts s'appuie sur le pouvoir de la connaissance pour tenter de résoudre les problèmes les plus complexes de notre époque. Pew applique une approche analytique rigoureuse pour améliorer les politiques publiques, informer le public et stimuler la vie citoyenne.

Synthèse

Les mers du nord-ouest de l'Europe, à savoir la mer du Nord, la mer d'Irlande, la mer Celtique et les eaux situées à l'ouest de l'Écosse et de l'Irlande, offrent une grande diversité d'environnements et d'espèces qui a façonné les cultures le long de ces côtes. Depuis des millénaires, l'abondance naturelle de ces eaux a favorisé le développement des communautés côtières et permis l'expansion de la pêche comme source de nourriture et de revenus.

Cependant, au cours des dernières décennies, l'ampleur de cette expansion s'est considérablement accrue. Les appels lancés par les scientifiques et les écologistes pour réduire la pression de la pêche sur les ressources halieutiques ont été trop souvent ignorés par les responsables politiques qui ont privilégié les bénéfices économiques et politiques à court terme au détriment de la viabilité à long terme. En conséquence, de nombreux stocks de poissons se sont appauvris, ce qui a considérablement affaibli les communautés de pêcheurs. En réaction à cette situation, l'Union européenne (UE) a récemment adopté une réforme de sa Politique commune de la pêche (PCP), qui devrait pouvoir amorcer la reconstitution des stocks de poissons et des écosystèmes marins, ainsi que le renforcement des pêcheries et des communautés qui en dépendent.

Ce rapport examine en profondeur les mers du nord-ouest de l'Europe, leurs caractéristiques, leur histoire et le rôle de leurs pêcheries dans les cycles de prospérité et de crise des communautés côtières. La compréhension de ces différentes régions et du rôle majeur de leurs stocks de poissons souligne l'importance d'une mise en œuvre efficace de la réforme de la PCP, laquelle impose de mettre fin à la surpêche dans toute l'Europe si possible d'ici 2015, et au plus tard d'ici 2020. Sans plus tarder, nous devons nous assurer que les objectifs politiques passent de la théorie à la pratique.

Une région riche de sa vie marine sauvage et de son histoire

Plus de 60 millions de personnes vivent le long des côtes de la mer du Nord, soit 13 % de la population européenne¹. On y trouve des régions très densément peuplées, comme les Pays-Bas où l'on dénombre environ 500 habitants par kilomètre carré, mais aussi des espaces essentiellement ruraux comme les Shetland au large de l'Écosse, où 16 îles seulement sont habitées sur la centaine que compte l'archipel².

Plus à l'ouest, les côtes de la mer d'Irlande présentent l'un des secteurs les plus industrialisés de la région – le Merseyside en Angleterre, qui inclut Liverpool – ainsi qu'une étendue de côtes comportant près d'un quart des estuaires du Royaume-Uni. Les mers du Nord et d'Irlande sont relativement peu profondes et sont essentiellement entourées de terres, leurs eaux bordant des paysages aussi variés que les fjords norvégiens, les passes intertidales de la mer des Wadden ou l'extraordinaire formation basaltique que l'on appelle « Chaussée des Géants », au nord-est de l'Irlande.

À l'opposé, la mer Celtique compte relativement peu de côtes. Elle baigne la côte sud de l'Irlande et touche l'extrémité de la Cornouaille, du pays de Galles et de la Bretagne, mais ses autres limites s'arrêtent aux lignes tracées sur les cartes océaniques. Les eaux à l'ouest de l'Écosse et de l'Irlande couvrent la plus grande étendue océanique de cette région et sont les biotopes les plus variés de tous, depuis les Hébrides très peu peuplées jusqu'au Firth of Clyde (site de pêcheries de harengs depuis le XV^e siècle) et, à l'ouest, jusqu'aux froides profondeurs qui abritent des coraux et des poissons susceptibles de vivre plus de 100 ans.

Malgré ces contrastes, une constante demeure : les eaux et les zones côtières du nord-ouest de l'Europe ont profité pendant longtemps de l'abondance de la faune et de la flore marines, et continuent bien souvent d'en bénéficier en dépit de l'urbanisation, de l'industrialisation et de la surpêche. La mer Celtique accueille environ 300 000 couples nicheurs de 15 espèces différentes d'oiseaux marins³. Les îles Monach dans les Hébrides abritent la deuxième plus grande population reproductrice de phoques gris au monde⁴. Les immenses récifs coralliens d'eau profonde sur le banc de Porcupine, à 320 km à l'ouest de l'Irlande, comprennent des buissons quatre fois plus hauts que de nombreux coraux d'eau froide de même type⁵. Au sud-est de la mer du Nord, la mer des Wadden offre le plus grand cordon ininterrompu de bancs de sable et de vasières intertidaux au monde, et ses marais littoraux abritent près de 2 300 espèces animales et végétales⁶.

Les eaux du nord-ouest de l'Europe



© 2015 The Pew Charitable Trusts

Ces divers écosystèmes marins jouent depuis longtemps un rôle crucial dans les cultures et les économies du nord-ouest de l'Europe. Les restes de coquillages et de squelettes de cabillaud présents au nord-est de l'Irlande prouvent l'existence de pêcheries marines en mer d'Irlande depuis environ 9 000 ans⁷. Autour de l'an mil, des pêcheurs basques commencèrent à s'aventurer jusqu'en Norvège, en Islande et dans les îles Féroé, où ils pêchaient le cabillaud et le salaient pour le conserver⁸. Aux XVII^e et XVIII^e siècles, les pêcheries néerlandaises de hareng absorbaient davantage de capitaux et employaient autant de personnes que la marine marchande du pays, qui était la plus riche d'Europe à cette époque⁹.



Le cabillaud est demeuré une espèce emblématique dans la région pendant des siècles.

L'histoire de la surpêche

Avec une si grande abondance dans la région, le chroniqueur politique britannique Henry Schultes écrivait en 1813 que « les mers qui nous entourent nous offrent des richesses inépuisables »¹⁰. Près de 100 ans plus tard, l'écrivain Walter Wood se réjouissait du fait que, « malgré la croissance importante du secteur de la pêche, les quantités totales de poisson augmentent chaque année »¹¹. Cependant, au moment de cette seconde affirmation, les premières sonnettes d'alarme avaient déjà été tirées. En 1900 par exemple, Walter Garstang de la Marine Biological Association de Grande-Bretagne observait que des années de pêche excessive en mer du Nord avaient entraîné une diminution constante des rendements par rapport à la quantité de travail fournie¹².

Deux guerres mondiales ont ensuite ralenti l'expansion du secteur de la pêche et l'ampleur de la surpêche dans la région, mais cette interruption ne fut que temporaire. Aujourd'hui, les déclinés varient d'une mer à l'autre : les pêcheries de mer du Nord, par exemple, ont été exploitées, et le sont encore, par de nombreux États qui jouent tour à tour le rôle d'acteur principal dans la zone. En mer d'Irlande, les navires irlandais et britanniques effectuent la grande majorité des débarquements. Les pêcheries de haute mer à l'ouest de l'Écosse et de l'Irlande présentent quant à elles des difficultés uniques en leur genre dans la région. Les pêcheurs de l'UE doivent en effet parvenir à des accords sur les quotas dans les eaux internationales

avec leurs homologues d'Islande, de Norvège, des îles Féroé, du Groenland et de Russie. Mais le scénario général, fait d'augmentations soudaines des débarquements de poissons suivies de déclin brutaux dus à l'épuisement des stocks sous la pression d'une pêche intensive, s'est joué et rejoué d'innombrables fois.

Les exemples qui suivent, ainsi que leurs conséquences socio-économiques et écologiques, sont particulièrement décourageants :

- En mer du Nord, le premier effondrement d'un stock de hareng s'est produit en 1955. D'autres stocks de hareng ont commencé à s'appauvrir à la fin des années 1960 et, en 1977, la pêche au hareng en mer du Nord a dû être suspendue pendant quatre ans¹³. Les captures de cabillaud dans ces eaux ont culminé à plus de 300 000 tonnes au début des années 1970, puis décliné dans les années 1980 et 1990, et se sont ensuite effondrées jusqu'à ce que le Conseil international pour l'exploration de la mer (CIEM), organisation intergouvernementale se consacrant aux sciences marines et halieutiques, réclame en 2003 la fermeture de la pêche au cabillaud. Bien que cette pêche soit désormais encadrée par un plan de gestion, le stock est toujours surexploité et sa biomasse demeure à un niveau critique.
- En mer d'Irlande, les pêcheries de hareng, autrefois considérables, ne représentent plus qu'une infime fraction de ce qu'elles étaient, si bien que trois chalutiers suffisent désormais à assurer la majorité des captures. Le CIEM recommande depuis 2004 qu'aucun cabillaud ne soit pêché, mais ce n'est qu'en 2012 que les ministres de la pêche de l'UE ont fixé à zéro le total admissible de captures (TAC) dans les eaux de l'ouest de l'Écosse.
- En mer Celtique, l'intensité de la pêche a modifié les abondances relatives d'espèces de tailles différentes, transformant fondamentalement la composition de l'écosystème marin¹⁴. Par exemple, ces eaux ont subi un déclin important des espèces de gros poissons, comme le cabillaud ou la baudroie, et voient maintenant s'accroître les volumes d'espèces de plus petite taille comme le merlan bleu, la cardine ou le merlan.
- À l'ouest de l'Écosse et de l'Irlande, la pêche au merlan bleu était la plus importante dans le nord-est de l'Atlantique en 2003. En 2011, ce stock s'était appauvri à un point tel que les scientifiques recommandaient de fermer la pêcherie cette année-là¹⁵. Une pêcherie irlandaise d'hoplostèthe orange, soutenue par des subventions, a également été ouverte en 2000 pour être fermée en 2009.

La surpêche et les débuts de la politique commune de la pêche

Depuis 1983, la politique commune de la pêche encadre les activités de pêche des membres de l'UE ainsi que les pêcheries dans les eaux de l'UE. La PCP ne peut pas être tenue responsable de la mauvaise gestion ayant précédé son lancement, mais elle n'a pas encore prouvé son efficacité en matière de reconstitution des stocks de poissons à des niveaux durables. En effet, certains aspects de la politique ont contribué à la mauvaise gestion des stocks de poissons dans la région. En voici quelques exemples :

- Les recommandations scientifiques nécessaires pour empêcher la surexploitation des stocks n'ont pas toujours été disponibles. Toutefois, même lorsqu'elles l'étaient, ces recommandations n'ont pas souvent été suivies par les instances politiques. La décision finale concernant les limites de captures dans le cadre de la PCP revient au Conseil des ministres de l'UE, qui privilégie bien souvent des considérations politiques à court terme plutôt que des intérêts écologiques ou économiques à long terme.
- Les responsables de la pêche continuent de dépendre des informations provenant des navires de pêche, qui ne sont pas toujours disponibles et dont la fiabilité n'est pas garantie. Par exemple, le CIEM a estimé que les « captures hors quotas », c'est-à-dire les débarquements frauduleux que constituent les prises non déclarées et les débarquements non autorisés, ont parfois atteint 40 % des captures de cabillaud en mer du Nord¹⁶.
- Même quand des mesures restrictives sont mises en place pour permettre la reconstitution des stocks, le secteur de la pêche et ses partisans s'efforcent souvent de les faire annuler, ce qui ne laisse pas

Pêcher à un niveau inférieur ou égal au rendement maximum augmente le rendement moyen à long terme.

suffisamment de temps à ces mesures pour produire tous leurs effets. Par exemple, la réduction des quotas de pêche de cabillaud en mer Celtique après 2005, combinée à la naissance d'un très grand nombre de jeunes poissons en 2010, a entraîné une augmentation rapide de la taille du stock. Les limites de captures ont alors été presque immédiatement augmentées, le stock a diminué de nouveau, et une opportunité de reconstitution a été perdue.

- Mais le problème fondamental est qu'à l'origine ni la PCP, ni les politiques qui l'ont précédée, n'ont été prévues pour régler la pêche dans une optique de durabilité ou de protection des écosystèmes.

Les responsables politiques ont adopté la première série de règlements de la Communauté économique européenne (CEE) sur la pêche en 1970. Ces règles étaient fondées sur la conviction que l'océan était inépuisable, et la gestion de la pêche avait pour principal objectif de maximiser les captures et les profits. Les auteurs se concentraient principalement sur des mesures structurelles et commerciales pour augmenter la productivité et la croissance.

Après le lancement de la PCP en 1983, la capacité des flottes de pêche a continué à augmenter pour atteindre ces objectifs, et les stocks de poissons ont continué à diminuer. Même lorsque la politique de la pêche a connu une série de réformes destinées à insister davantage sur la durabilité, un grand nombre des mesures les plus ambitieuses qui auraient pu permettre aux stocks de poissons de se reconstituer ont été contrecarrées par l'importance accordée à des considérations politiques et économiques à court terme. En conséquence, en 2007, 94 % des stocks de l'UE évalués ont été déclarés surexploités¹⁷.

La réforme de la politique de la pêche : une voie à suivre

En 2008, la Commission européenne a publié un « réexamen à mi-parcours de la politique commune de la pêche » qui critiquait cette politique, sa structure et sa mise en œuvre. Ce processus a finalement mené à une réforme importante de la PCP, entrée en vigueur en janvier 2014. La politique inclut maintenant, entre autres mandats, un calendrier clairement défini pour mettre fin à la surpêche et une obligation de débarquer les prises accessoires. Si elles sont correctement mises en œuvre, ces mesures pourront fondamentalement transformer les pêcheries commerciales dans la région, permettre aux stocks surexploités de se reconstituer et redonner vie aux mers du nord-ouest de l'Europe.

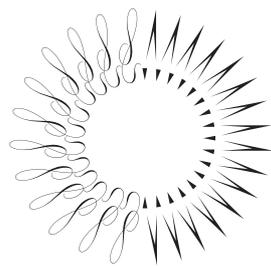
Il est toutefois essentiel que cette politique soit correctement mise en œuvre. Bien qu'ils aient convenu d'éliminer progressivement la surpêche d'ici 2015 si possible et en 2020 au plus tard, les ministres de la pêche ont en réalité augmenté le niveau de surpêche en 2012 et 2013. À l'avenir, certains États membres plaideront certainement en faveur de délais supplémentaires ou d'exceptions à la mise en œuvre des nouvelles normes, ou demanderont des augmentations de quotas, ce qui se traduira par encore plus de surpêche.

Des années d'efforts conjoints de la Commission européenne, du Parlement européen et du Conseil, ainsi qu'une forte pression de la société civile, ont permis d'aboutir à la réforme de la PCP. Cette politique ne peut réussir que si les responsables de sa mise en œuvre ne perdent pas de vue les objectifs de la réforme, et si les citoyens continuent à encourager les décideurs politiques à garantir la bonne application de la loi. Cela permettrait la reconstitution des stocks de poissons et la pérennisation des pêcheries dans une région qui abrite une vie marine abondante et des communautés prospères.

Références

- 1 North Sea Region Programme, « North Sea Region Programme 2014-2020: Guidance for Stakeholders », http://www.northsearegion.eu/files/user/File/Public_Consultation/Guidance_for_stakeholders.pdf.
- 2 Trading Economics, « Population Density (People per sq. km) in the Netherlands », consulté le 3 novembre 2014, <http://www.tradingeconomics.com/netherlands/population-density-people-per-sq-km-wb-data.html>.
- 3 V. Lauria *et al.*, « Influence of Climate Change and Trophic Coupling across Four Trophic Levels in the Celtic Sea », *PLoS ONE*, vol. 7, n° 10, e47408, 2012. doi:10.1371/journal.pone.0047408
- 4 Scottish Natural Heritage, « Seals in Scotland: Where Are They? » <http://www.snh.org.uk/publications/on-line/naturallyscottish/seals/sealsinscotland.asp>.
- 5 « New Coral Reef Found Off West Coast », *BreakingNews.ie*, 26 mai 2009, <http://www.breakingnews.ie/ireland/new-coral-reef-found-off-west-coast-412371.html>.
- 6 UNESCO, « La mer des Wadden », consulté le 3 novembre 2014, <http://whc.unesco.org/fr/list/1314/>.
- 7 Wessex Archaeology, « Strategic Environmental Assessment Sea 6: The Irish Sea Maritime Archaeology », UK Department of Trade, 2005, p. 18.
- 8 M. Kurlansky, *Cod: A Biography of the Fish that Changed the World*, New York : Walker & Company, 1997, p. 19.
- 9 B. Poulsen, *The Dutch Herring Industry: An Environmental History* (Amsterdam: Amsterdam University Press, 2008), p. 21.
- 10 H. Schultes, « A dissertation on the public fisheries of Great Britain, explaining the rise, progress, and art of the Dutch fishery, &c. &c. », *Quarterly Review*, IX (XVIII), 1813, p. 265-304.
- 11 C. Roberts, *The Unnatural History of the Sea* (Washington D.C.: Island Press, 2007), p. 165.
- 12 W. Garstang, « The impoverishment of the sea », *Journal of the Marine Biological Association of the United Kingdom*, 1900, p. 3.
- 13 Roberts, *Unnatural History of the Sea*, p. 184-198.
- 14 S. Shephard *et al.*, « Size-selective fishing drives species composition in the Celtic Sea », *ICES Journal of Marine Science*, vol. 69, n° 2, 2012, p. 223-234.
- 15 T. Bjørndahl *et N.-A. Ekerhovd*, « Management of Pelagic Fisheries in the North-East Atlantic: Norwegian Spring Spawning Herring, Mackerel and Blue Whiting », *Marine Resource Economics*, vol. 29, n° 1, 2013, p. 69-83.
- 16 16 CIEM, « Cod in Subarea IV (North Sea) and Divisions VIIId (Eastern Channel) and IIIa West (Skagerrak): Advice for 2012 », <http://www.ices.dk/sites/pub/Publication%20Reports/Advice/2012/2012/cod-347.pdf>.
- 17 Commission européenne, « Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil concernant une consultation sur les possibilités de pêche pour 2015 au titre de la politique commune de la pêche », 2014, http://ec.europa.eu/dgs/maritimeaffairs_fisheries/consultations/fishing-opportunities-2015/doc/com-2014-388_fr.pdf.

pewtrusts.org/endeuoverfishing



THE
PEW
CHARITABLE TRUSTS