



Corey Arnold

L'UE doit accélérer ses efforts pour mettre fin à la surpêche avant l'échéance de 2020

Ce rapport montre que de nombreux stocks ne sont toujours pas pêchés à des niveaux durables

Résumé

En 2013, l'Union européenne a décidé d'apporter de profondes réformes à sa Politique commune de la pêche (PCP) et de définir des objectifs fondamentaux pour la reconstitution des stocks dans ses eaux. Cette nouvelle politique incluait un engagement juridiquement contraignant d'éradiquer la surpêche avant 2015 lorsque c'était possible, sinon avant 2020 au plus tard, pour que la biomasse des stocks (le poids total d'une population de poissons) puisse être rétablie et maintenue au-dessus des niveaux durables.

Le nouveau rapport *Taking Stock*¹, commandité par The Pew Charitable Trusts et réalisé par le cabinet de conseil en pêche Poseidon Aquatic Resource Management Ltd., évalue les progrès réalisés dans ce sens depuis que la PCP est entrée en vigueur en 2014, et conclut que l'UE et ses États membres doivent intensifier leurs efforts pour pouvoir mettre fin à la surpêche avant l'échéance imminente de 2020. Cela permettrait de reconstituer les stocks de poissons et de renforcer les bénéfices sociaux et économiques à long terme du secteur de la pêche au sein de l'UE.

La surpêche ne devrait plus être qu'un lointain souvenir

Pendant les décennies qui ont précédé la réforme de la PCP, de nombreux stocks de poissons étaient exploités à des niveaux non durables dans les eaux de l'UE, au risque parfois de les voir disparaître totalement. Le secteur de la pêche a souvent connu des rendements plus faibles et des profits moins élevés qu'il aurait été possible d'obtenir avec une gestion plus efficace de la pêche. Toutefois, ce problème n'est pas propre à l'Europe : en 2017, la Banque mondiale a estimé qu'une meilleure gestion globale de la pêche engendrerait 83 milliards de dollars de revenus supplémentaires dans le monde.² Cette étude est venue confirmer les résultats d'autres recherches indiquant que la pêche durable est profitable non seulement à l'environnement marin, mais également aux pêcheurs ainsi qu'aux communautés côtières.

Étant donné l'échéance imposée par la PCP de mettre fin à la surpêche en Europe si possible dès 2015, la tâche devrait être pratiquement achevée.

Étant donné l'échéance imposée par la PCP (mettre fin à la surpêche en Europe si possible avant 2015), les objectifs devraient être pratiquement atteints, avec quelques cas, les plus difficiles, devant encore progresser graduellement vers des niveaux de pêche durables.³ Au lieu de cela, les données officielles publiées chaque année par la Commission européenne ne cessent de témoigner de la proportion alarmante de limites de capture (TAC) encore fixées à des niveaux trop élevés et du nombre trop important de stocks qui restent à reconstituer.⁴

Ce rapport évalue les progrès réalisés par l'UE pour mettre fin à la surpêche et reconstituer les stocks

Le rapport publié par Poseidon analyse les limites de capture et la biomasse sur une période de cinq ans, à partir de 2013, année de la finalisation de la réforme de la PCP, puis de sa mise en œuvre. L'étude mesure les progrès réalisés par l'UE dans la mise en place des réformes et évalue dans quelle mesure les décideurs sont sur la bonne voie pour respecter les échéances définies par la PCP.

Les questions suivantes ont été posées :

- Dans quelle mesure l'avis scientifique est-il suivi lors de la fixation des limites de capture ?
- Dans quelle mesure les stocks ont-ils atteint les niveaux de biomasse requis par la PCP ?

La Commission européenne, l'organe exécutif de l'UE, diffuse quelques informations sur certaines de ces tendances, mais n'a, pour le moment, pas publié de rapport complet sur la question. De plus, des éléments importants sont souvent omis, notamment dans quelle mesure les décisions prises par le Conseil de l'UE, composé des ministres de la Pêche des 28 États membres, tiennent compte de l'avis des scientifiques, ou la comparaison entre la biomasse actuelle des stocks et celle permettant d'atteindre le rendement maximum durable imposé par la PCP. Le rendement maximal durable (RMD) correspond à la quantité de poissons maximale pouvant en théorie être prélevée sur un stock sans avoir d'impact sur sa stabilité à long terme.

Méthodologie

Les chercheurs du cabinet Poseidon ont utilisé plusieurs sources de données pour étudier les stocks de la mer Baltique, de la mer du Nord et des eaux occidentales de l'UE. Ils ont comparé les limites de capture officiellement recommandées par les scientifiques pour chaque stock à celles qu'ont fixées chaque année les ministres de la Pêche dans le cadre de leurs réunions du Conseil.

Pour chaque année, les analystes ont également comparé les données officielles concernant la biomasse des stocks avec plusieurs points de référence permettant d'atteindre le rendement maximal durable, l'objectif central de la PCP. En examinant ces paramètres sur cinq ans, les analystes ont pu tirer des conclusions sur les progrès réalisés et sur ce qui reste encore à faire d'ici 2020.

Principaux constats

Les tendances mises en lumière dans le rapport font apparaître quelques améliorations en termes de réductions des niveaux de surpêche, une évolution confirmée par les chiffres officiels de l'UE. Cependant, le rapport montre également que des niveaux significatifs de surpêche persistent du fait que les décideurs continuent de fixer des limites de capture trop élevées. Au vu de la situation actuelle, l'UE ne serait pas en bonne voie pour mettre fin à la surpêche d'ici 2020, à moins que des changements majeurs ne soient faits au cours des trois prochaines années.

Les conclusions sur la croissance de la biomasse dressent un tableau similaire. Globalement, elle tend à augmenter, mais la reconstitution est loin de s'opérer suffisamment rapidement. Seuls quelques stocks ont été clairement identifiés comme reconstitués au-dessus du niveau de biomasse correspondant au RMD. Par ailleurs, le manque de données ou de références claires pour cet objectif clé de la PCP rend difficile l'évaluation de la situation globale.

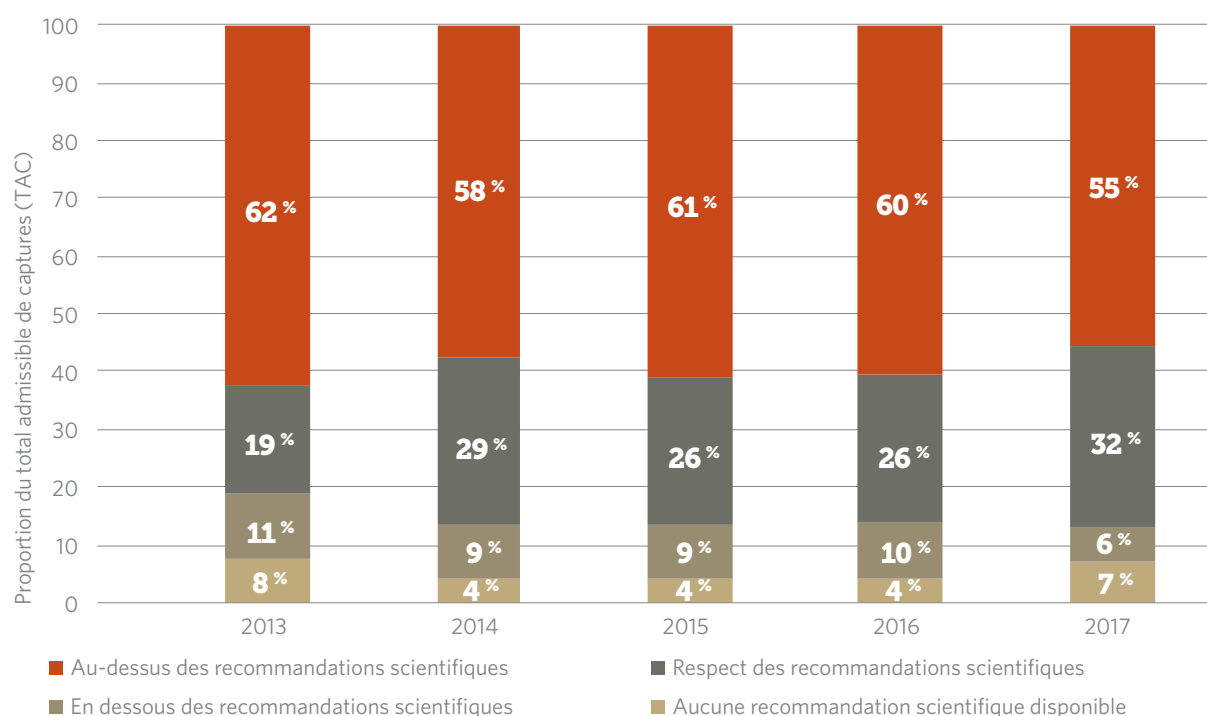
Analyse des données par Pew : Des progrès insuffisants vers l'éradication de la surpêche

Le rapport montre que le Conseil Pêche de l'UE a fixé 55 % des limites de capture à un niveau supérieur à celui recommandé par les scientifiques pour 2017, une légère baisse par rapport au taux de 58 % de 2014. L'évolution générale de ces pourcentages depuis 2013 correspond globalement aux résultats figurant dans le rapport officiel de la Commission, qui utilise un jeu de données plus restreint.⁵ La tendance est claire : chaque année, les ministres européens de la Pêche qui siègent au Conseil continuent de fixer plus de la moitié des limites à des niveaux trop élevés. Ainsi, l'échéance de 2020 devient chaque année plus difficile à atteindre.

Figure 1

Une majorité des limites de capture européennes encore au-dessus des valeurs recommandées par les scientifiques, 2013–2017

Des changements plus rapides sont nécessaires pour respecter l'échéance de 2020



Remarque : Chaque année, le Conseil international pour l'exploration de la mer (CIEM), un organisme scientifique international, émet des avis sur le niveau de capture le plus élevé pour chaque stock qui garantirait son exploitation durable. Mais, depuis l'accord sur la PCP de 2013, les ministres de la Pêche n'ont cessé de définir une majorité de limites de capture à des niveaux supérieurs à ceux recommandés par le CIEM.

Source : Rapport *Taking Stock*

© 2017 The Pew Charitable Trusts

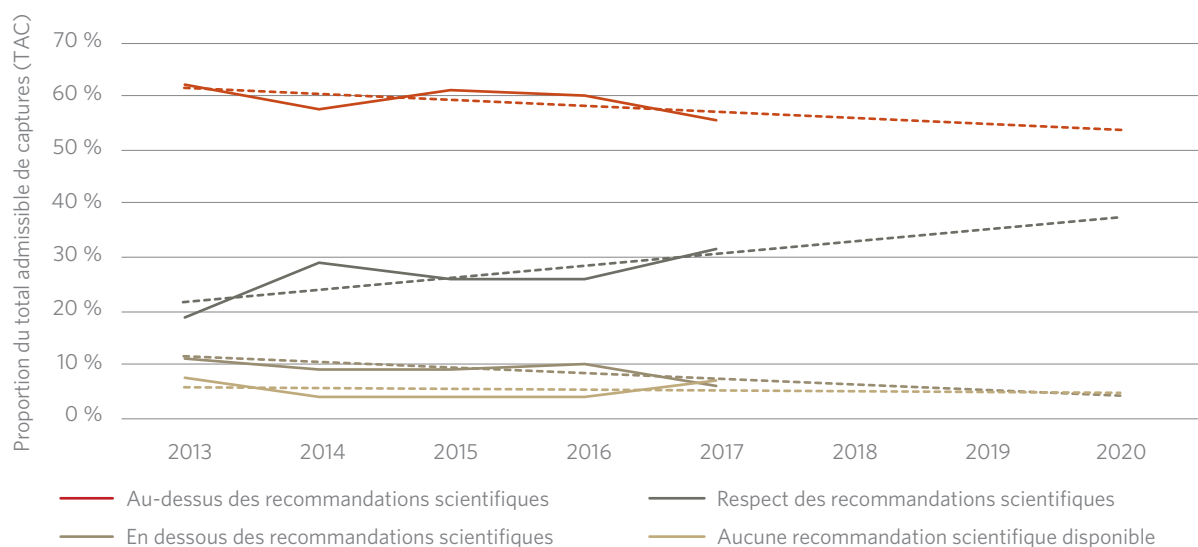
Avec des progrès aussi lents, l'objectif de la PCP pourrait bientôt ne plus être réalisable

Si les ministres continuent de fixer des limites de capture supérieures à celles recommandées par les scientifiques, la moitié des stocks pourraient encore être surpêchés en 2020, ce qui irait à l'encontre de la législation adoptée par l'UE. Les ministres pourraient également décider à la dernière minute d'opérer un changement de cap radical et de suivre l'avis scientifique pour tous les stocks à l'approche de l'échéance. Pour éviter cette approche brutale, les ministres devraient lancer dès aujourd'hui un processus de rééquilibrage progressif des limites de capture pour respecter l'échéance de 2020 à laquelle ils se sont engagés dans le cadre de la réforme de la PCP.

Figure 2

Tendances actuelles des limites de capture à l'approche de l'échéance de 2020

Les analyses montrent qu'en l'absence de changements significatifs, les objectifs de la PCP ont peu de chance d'être atteints



Remarque : Les lignes en pointillé montrent l'évolution des limites de capture décidées par le Conseil au cours des cinq dernières années, ainsi que leur projection à l'horizon 2020 si la tendance actuelle se poursuit.

Source : Rapport *Taking Stock*

© 2017 The Pew Charitable Trusts

La reconstitution des stocks est loin d'atteindre les niveaux visés par la PCP

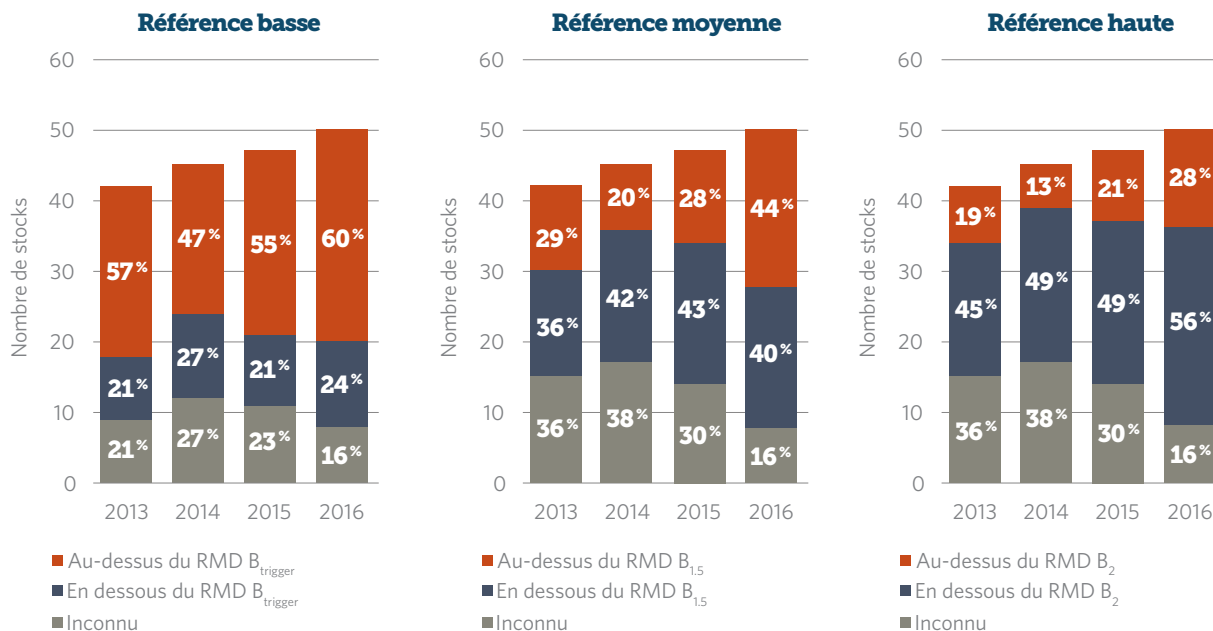
Même si les rapports officiels présentent des évaluations de la biomasse, ils fournissent peu de données sur la situation des stocks par rapport à l'objectif de la PCP de les ramener au-dessus des niveaux de biomasse correspondant au rendement maximal durable. En effet, moins de 10 % des stocks étudiés dans ce rapport font l'objet d'évaluations scientifiques officielles des niveaux de la biomasse par rapport aux objectifs de la PCP. En l'absence de ces informations qui devraient être publiques, les chercheurs ont étudié d'autres indicateurs, à savoir des points de référence, que les gestionnaires des pêcheries de l'UE utilisent pour évaluer les progrès réalisés par rapport aux objectifs de la PCP. Ces points de référence sont dans la plupart des cas moins ambitieux que le RMD.

Les points de référence définissent généralement les limites, cibles ou seuils des niveaux de capture ou de biomasse compatibles avec des objectifs de gestion particuliers. Quelle que soit la façon dont le RMD est calculé, que ce soit en utilisant des estimations basses, moyennes ou élevées, les chiffres laissent apparaître une certaine augmentation de la biomasse des stocks. Cependant, une proportion importante de stocks (de 24 % à 56 %, selon le point de référence) n'a pas encore atteint un niveau supérieur à ceux propres à générer un RMD.

Figure 3

Trois points de référence donnant des résultats différents quant aux progrès réalisés par l'UE

Dans chacun des scénarios, de nombreux stocks n'atteignent pas les niveaux requis



Remarque : En partant de données officielles insuffisantes, le rapport estime les niveaux de biomasse capables de générer le rendement maximal durable en utilisant des points de référence bas, moyens et élevés. RMD $B_{trigger}$ est le point de référence actuellement utilisé, mais il risque de ne pas refléter correctement le niveau de biomasse requis pour atteindre les objectifs de la PCP. Les deux autres mesures sont des multiples des niveaux de biomasse actuellement utilisés comme points de référence et constituent des valeurs s'approchant du RMD.

Source : Rapport *Taking Stock*

© 2017 The Pew Charitable Trusts

Un manque de transparence qui complique l'évaluation des progrès réalisés

D'importantes lacunes dans les données rendues publiques par la Commission européenne, et le manque de transparence dans le processus utilisé par la Commission et le Conseil pour fixer les limites de capture font qu'il est très difficile de tirer des conclusions sur la mise en œuvre de la PCP.

Par exemple, dans de nombreux cas, les analystes n'ont tout simplement pas pu comparer les recommandations scientifiques avec les limites de capture en raison de la disparité des paramètres ou des jeux de données utilisés par le Conseil pour prendre ses décisions et par la Commission pour rendre compte des progrès réalisés.

Les documents fournis par la Commission et les États membres font souvent état de différentes mesures de progrès accomplis et peuvent, par exemple, décrire les stocks comme étant « en adéquation avec » le RMD ou comme « gérés de manière durable »⁶, sans préciser les mesures qui ont été utilisées ni présenter un panorama clair de la reconstitution des stocks par rapport à l'objectif de RMD. Une présentation plus claire des données officielles sur les progrès de la mise en œuvre de la PCP permettrait aux citoyens de mieux comprendre les décisions prises, et d'être en mesure de demander des comptes aux décideurs responsables de la situation.

Une présentation plus claire des données officielles sur les progrès de la mise en œuvre de la PCP permettrait aux citoyens de mieux comprendre les décisions prises, et d'être en mesure de demander des comptes aux décideurs responsables de la situation.

La voie à suivre

Il reste peu de temps aux décideurs politiques européens pour atteindre les objectifs définis dans la PCP avant 2020. Cela ne peut se faire sans une réelle coopération et des efforts constructifs de la part de tous les acteurs. En se basant sur les conclusions du rapport, Pew recommande plusieurs mesures essentielles :

- Les ministres de la Pêche doivent impérativement tenir compte des avis scientifiques lors de la fixation des limites de capture pour pouvoir progresser plus rapidement vers l'éradication de la surpêche au plus tard à l'échéance imposée par la PCP. Les décisions prises par le Conseil au cours des trois prochaines années détermineront le délai dans lequel l'Europe pourra tirer les bénéfices environnementaux, sociaux et économiques de la pêche durable.
- Étant donné que les ministres ont trop souvent négligé les engagements clairs de respecter les échéances imposées par la législation européenne, la Commission européenne et les membres du Parlement européen peuvent jouer un rôle crucial en leur demandant des comptes.
- La transparence des décisions concernant la gestion de la pêche au sein de l'Europe doit être grandement améliorée, pour le bien du secteur de la pêche et l'information des citoyens. Les rapports officiels sur les progrès réalisés par rapport aux objectifs de la PCP devraient indiquer clairement dans quelle mesure la mortalité par pêche satisfait aux exigences légales, ainsi que le nombre de stocks qui ne sont pas encore reconstitués au-dessus des niveaux de biomasse requis. Les citoyens ne peuvent ni évaluer les progrès réalisés ni demander des comptes aux décideurs si les informations utilisées pour justifier les politiques appliquées ne sont pas rendues publiques.
- Les nouveaux outils de la PCP axés sur la durabilité de la pêche à long terme doivent être utilisés pour la mettre en œuvre efficacement. Par exemple, il est essentiel d'élaborer des plans pluriannuels de gestion bien conçus, même si certaines propositions précédentes ont déjà été revues à la baisse. L'UE a besoin de plans pluriannuels qui permettent d'atteindre les objectifs de la PCP en gardant pour chaque stock le niveau de capture dans la limite du RMD.

Conclusion

Le rapport *Taking Stock* dresse un tableau contrasté des progrès réalisés par rapport aux objectifs de la PCP. Les ministres européens de la Pêche continuent de fixer trop de limites de capture au-dessus des seuils recommandés par les scientifiques, ce qui risque d'empêcher la reconstitution des stocks aux niveaux requis. Et pour ne rien arranger, trop peu de données sur l'état des stocks par rapport au point de référence de la PCP sont rendues publiques.

Nul doute que d'importants progrès restent à faire. Pour parvenir à mettre fin à la surpêche d'ici 2020, les décideurs politiques de l'UE n'ont plus d'autre choix que d'avancer plus rapidement afin de fixer des limites de capture qui soient en accord avec la PCP.

Notes

- 1 Poseidon Aquatic Resources Management Ltd., « Taking Stock: Progress Towards Ending Overfishing in the European Union » (2017), http://www.consult-poseidon.com/fishery-reports/Poseidon_Taking_Stock_2017.pdf.
- 2 La Banque mondiale, « The Sunken Billions Revisited: Progress and Challenges in Global Marine Fisheries » (2017), <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/24056/9781464809194.pdf>.
- 3 Union européenne, « Règlement (UE) N° 1380/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013 relatif à la politique commune de la pêche, modifiant les règlements (CE) N° 1954/2003 et (CE) N° 1224/2009 du Conseil et abrogeant les règlements (CE) N° 2371/2002 et (CE) N° 639/2004 du Conseil et la décision 2004/585/CE du Conseil », Journal officiel de l'Union européenne (2017), <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R1380&qid=1502977777888&from=FR>.
- 4 Scientific, Technical and Economic Committee for Fisheries (STECF), « Monitoring the Performance of the Common Fisheries Policy (STECF-17-04) » (2017), <https://stecf.jrc.ec.europa.eu/documents/43805/55543/STECF+17-04+-+Monitoring+the+CFP.pdf>.
- 5 Ibid.
- 6 Commission européenne, « Communication de la commission relative à la situation de la politique commune de la pêche et à la consultation sur les possibilités de pêche pour 2018 » (2017), <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017DC0368&from=FR>.

Pour plus d'informations, rendez-vous sur :
pewtrusts.org/endeuoverfishing

Contact: Charlotte Masiello-Riome, responsable de la communication
E-mail: cmasielloriome@pewtrusts.org
Site Web du projet: pewtrusts.org/endeuoverfishing

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.