

Analyse du projet de réforme de la PCP :

Point d'étape cosigné par quatre ONG environnementales



1. CADRAGE GENERAL

Le texte publié le 13 juillet 2011 reflète les ambitions de la Commission quant à la réforme ; même s'il comporte des avancées significatives, on est encore loin de la réforme radicale qui est nécessaire et que nous attendions car elle constitue sans doute la dernière occasion de restaurer les milieux marins et de garantir un avenir décent aux communautés humaines qui en dépendent.

Les grands objectifs de la PCP devraient être les suivants:

- Mettre un terme à la surpêche ;
- Réduire dans des proportions importantes les dommages causés aux écosystèmes marins ;
- Reconstruire un secteur européen de la pêche dans une perspective basée sur les trois piliers du développement durable (environnemental, social et économique).

Ce n'est qu'en atteignant ces objectifs que la PCP pourra garantir aux consommateurs européens un approvisionnement riche en termes de diversité, provenant de captures locales réalisées dans un cadre durable et responsable. Le rétablissement des stocks (figurant dans les objectifs de la Directive Stratégie marine » de 2008) constitue le point de passage obligé pour garantir l'avenir des communautés de pêcheurs et ouvrir des perspectives aux consommateurs.

La balle est maintenant dans le camp du Parlement Européen et du Conseil des Ministres des pêches, il leur revient de mettre en place une PCP qui s'inscrirait dans cette dynamique.

2. COMMENTAIRES GENERAUX SUR LA PROPOSITION DE REGLEMENTATION

2.1. Ce que nous approuvons et soutenons (avec réserves)

2.1.1. Restauration des stocks

La proposition stipule clairement que le Rendement Maximal Durable (RMD) devra être mis en place en 2015 et qu'il ne sera plus un objectif une limite mais un plafond maximal.

« the CFP "shall aim to ensure, by 2015, that exploitation of living marine biological resources restores and maintains populations of harvested species above levels which can produce the maximum sustainable yield"¹.

Nous considérons que cet exigence est conforme aux engagements contractés antérieurement par l'Union Européenne.

2.1.2. La primauté accordé à l'expertise scientifique

La proposition durcit la formulation qui était en vigueur jusqu'alors : Les mesures de gestion devront être prise **en accord avec** les meilleurs avis scientifiques², alors qu'ils ne devaient auparavant qu'être **basés sur** l'avis scientifiques.

Ce renforcement de formulation correspond à une de nos demandes « historiques » et constitue une base plus consistante pour atteindre l'objectif du RMD en 2015.

¹ Sur les engagements relatifs au RMD, se reporter également aux articles 2.2, 9.1, 10.1, 14 (a)

² Cf. article 4 (b)

2.1.3. L'intégration de la réglementation environnementale Européenne

L'intégration des dispositions prévues dans la Directive Stratégie Marine et la Directive Habitats dans les objectifs généraux de la PCP³ fournit un cadre opérationnel pertinent pour atteindre les grands objectifs évoqués plus haut.

2.1.4. La progression vers la suppression des rejets

La proposition prévoit la suppression à terme des rejets en mer⁴. Il s'agit d'une évolution positive dont la pression de la société civile n'est sans doute pas totalement absente...

Le glissement des quotas de **débarquement** vers les quotas de **capture** est un point important de la proposition. Toutefois, son application ne devrait pas être réservée à la liste restreinte évoquée par la Commission. En outre l'approche proposée par la Commission ne permet de s'attaquer ni aux problèmes spécifiques liés aux pêcheries mixtes, ni aux rejets des espèces dites « non commerciales ».

2.1.5. Dimension externe

Dans ce volet⁵, il est prévu que les accords de pêche durables passés avec des pays tiers contribueront à la mise en place d'un cadre de gouvernance qui favorisera la surveillance et le contrôle⁶.

De même, nous considérons avec intérêt l'introduction d'une clause de transparence dans les accords de pêche⁷, même si nous déplorons que son champ d'application soit restreint à la seule connaissance de l'effort de pêche cumulé dans les eaux des états tiers. La transparence devrait, à notre sens, être étendue à d'autres aspects. En particulier les évaluations (ex-ante et ex-post) des accords devraient être rendues publiques.

Enfin, la Commission ne propose aucun outil, aucune initiative permettant de s'assurer que les armateurs européens opérant dans les eaux de pays tiers, y compris ceux qui opèrent hors accords ACP⁸ adoptent des pratiques conformes aux engagements européens relatifs à la promotion de la pêche durable, et aux droits de l'homme, notamment l'accès aux ressources alimentaires.

2.2. Ce qui nous préoccupe plus

La proposition n'instaure aucune priorité notamment celle qui veut que la durabilité environnementale soit le prérequis nécessaire à la durabilité sociale et économique du secteur de la pêche⁹. Nous ne nous satisfaisons en aucune manière de l'explication officielle de cette absence de hiérarchisation des objectifs selon laquelle elle serait contraire au Traité de Lisbonne. L'histoire récente a montré que dans la pratique quotidienne, on a souvent placé en tête des priorités les résultats économiques de court terme et les intérêts sociaux. Cette primauté s'est exercée au détriment des stocks de poisson et elle est également contraire au Traité de Lisbonne.

La Commission se propose de mettre en place une réforme radicale ; Soit. Cependant, sa proposition la plus radicale est le glissement rapide vers une quasi privatisation obligatoire des ressources marines¹⁰ avec la mise en place de « concessions de pêche transférables », sous

³ Cf. articles 2.4 et 12.1

⁴ Cf. articles 3 (a), 7 (d) (g), 11 (e), 14 (b) (c) et 15

⁵ Cf. articles 39-42, ainsi que la communication de la Commission sur la dimension externe (COM(2011)424)

⁶ Cf. article 42.1 (b)

⁷ Cf. article 41.2

⁸ Rappelons qu'actuellement, environ la moitié de la flotte « offshore » européenne opère en dehors des accords ACP et en dehors du cadre d'une ORGP.

⁹ Cf. article 2.1

¹⁰ Cf. article 27

entendu Quotas Individuels Transférables, que les professionnels pourraient s'échanger sur un marché national ouvrant ainsi la porte à la concentration des droits de pêche entre les mains de quelques acteurs/investisseurs sans aucune assurance de réduction de la surcapacité, en l'absence de mesures de régulation et de contrôle. La proposition prévoit la distribution de droits portant sur l'exploitation des ressources halieutiques dans les eaux européennes et au delà à l'exception toutefois des pêcheries opérant sous accord ACP¹¹. Cette allocation matérialisée par des « concessions de pêche transférables » sur une période minimale de quinze années¹² s'opérerait sans aucune compensation pour les citoyens ni aucune reconnaissance vis à vis des professionnels qui opèrent de manière plus responsable sur les plans environnemental et social. Cette orientation pose problème à bien des égards (voir ci dessous l'analyse critique détaillée des « concessions de pêche transférables »).

Le livre vert de 2009 identifiait la surcapacité comme étant la cause principale de la surpêche. Les auteurs de la proposition considèrent comme acquis le fait que les « concessions de pêche transférables » mèneront mécaniquement à la réduction, puis à l'élimination, de la surcapacité. Outre le fait qu'il s'agit là d'un *a priori* idéologique qui mérite d'être confronté à la réalité des pêcheries, il n'est précisé nulle part comment la Commission pourra garantir que c'est bien la partie de la capacité la plus « nocive » en termes environnementaux et sociaux qui sera évincée par les lois du marché, ces dernières étant plutôt « taillées » pour l'efficacité économique que pour « l'écémage » évoqué plus haut.

Enfin, en ce qui concerne l'aquaculture¹³, on peut légitimement émettre des craintes sur le fait que la promotion et le développement de cette activité évoqués dans la proposition peuvent tout à fait mener à des problèmes strictement identiques à ceux que rencontre le secteur de la pêche : Suréquipement, surcapitalisation, impacts environnementaux trop lourds et rentabilité douteuse. Nous aurions préféré voir figurer dans la proposition un plan de promotion d'une aquaculture durable et responsable sur le plan environnemental. Plus particulièrement, on aurait souhaité voir les contours d'une aquaculture qui ne repose pas sur la surexploitation des stocks de poissons fourrage destiné à nourrir des poissons d'élevage carnivores. La réforme de la PCP doit garantir que l'aquaculture de demain sera **productrice nette de protéines**.

3. NOS AXES PRIORITAIRES

3.1. La durabilité environnementale comme prérequis pour toute autre forme de durabilité

La PCP actuellement en vigueur est supposée atteindre des objectifs de durabilité environnementales, social et économique ainsi que tout une série d'objectifs autres comme l'emploi et l'intérêt du consommateur.

Cependant, **l'absence de hiérarchisation** des priorités a mené au seul résultat qui était envisageable dans ces conditions : aucun de ces objectifs n'a été atteint.

Nous insistons sur le fait que la durabilité environnementale basée sur l'approche éco systémique et le principe de précaution doit devenir la clé de voute de la durabilité globale du secteur réaffirmée par la réforme. Si elle n'est pas assurée, si les stocks restent aux niveaux d'exploitation moyens que nous connaissons, alors aucun objectif de durabilité social et économique ne pourra être atteint et ce sont les communautés de pêcheurs et les industries connexes qui seront menacées.

¹¹ Cf. article 28.2

¹² Cf. article 28.5

¹³ Cf. article 43

La Commission propose des plans de gestion à long terme rebaptisés pour l'occasion en « plans de gestion multi annuels » et en fait l'outil central garantissant que les possibilités de pêche (limitations de capture ou d'effort) ne dépassent pas les avis scientifiques¹⁴. Apparemment l'objectif est de restaurer les stocks dans un premier temps puis de les maintenir à un niveau supérieur à celui qui produirait le Rendement Maximal Durable.

Toutefois les règles de gestion **dépendraient de la définition des points de référence**¹⁵ des indicateurs et de la manière dont ils seraient mis en œuvre (*“predefined conservation reference points”*). Par ailleurs, la proposition spécifie que l'évaluation des stocks devra prendre en compte les nombreuses incertitudes de la connaissance halieutique **y compris les limitations liées au volume des données disponibles**¹⁶. Or, l'approche éco systémique des pêches impose que les avis scientifiques se traduisent par des droits de capture qui permettent aux stocks de revenir vers l'abondance ; Elle n'offre pas d'alternative. En prenant ces précautions, la Commission passe ainsi « à côté » d'une évolution importante qui, si elle était mise en œuvre de manière appropriée, contribuerait dans une large mesure à la durabilité de la pêche. Une fois de plus, elle ne fait qu'un demi-pas puisque, par ailleurs, les plans multi-annuels « nouvelle mouture » englobe des aspects plus large que ceux actuellement en vigueur notamment les questions liées aux interactions entre stocks et pêcheries et l'élimination progressive des rejets.

La proposition s'engage résolument sur l'alignement des droits de pêche sur l'avis scientifique¹⁷. Même si nous ne pouvons qu'accueillir favorablement cette avancée, nous déplorons qu'aucun des articles ne porte sur le « comment » ; comment empêcher que les droits de pêche (capture et/ou effort) dépassent l'avis scientifique. Étant donné que nous avons toujours connu des droits de pêche supérieurs aux avis scientifiques, la Commission devrait prévoir des dispositions garde fou sur cette question. Elle pourrait avantageusement se tourner sur ce qui se fait sous d'autres juridictions (Magnuson-Stevens act aux États-Unis par exemple).

3.2. La réduction de capacité

L'application généralisée et obligatoire des « concessions de pêche transférables » est présentée comme l'outil infaillible qui va contraindre la profession à s'autoréguler sur la capacité. Dans le même esprit, le marché est censé réguler la surcapacité. Partant de ces deux a priori, la Commission enterre tous les autres outils de régulation, à commencer par les plafonds obligatoires et contraignants et les plans de réduction.

Les plafonds proposés ne s'appliqueront très vraisemblablement qu'au segment de la petite pêche (moins de 12 mètres utilisant des engins passifs) et l'intégration de ce segment aux concessions transférables est laissée çà l'appréciation de chacun des États-membres¹⁸. En agissant ainsi, la commission ne propose aucun régime alternatif spécifique à la petite pêche et laisse le soin aux États-membres d'imaginer des systèmes qui garantissent l'accès à la ressource à ce segment qui représente tout de même 70% de la flotte de pêche européenne.

Même si les systèmes de gestion basés sur les droits ont pu dans certains contextes particuliers participer à la réduction de la capacité brute (nombre de bateaux), nous déplorons que la proposition ne fasse à aucun moment la distinction entre les contextes dans lesquels

¹⁴ Cf. article 9.11

¹⁵ Cf. articles 9.2 (a) et 5

¹⁶ Cf. article 9.4

¹⁷ Cf. article 4 (b)

¹⁸ Cf. articles 27 et 35

s'appliqueraient les « concessions de pêche transférables ». Nous redoutons que le système proposé, sans garde fou ne se traduise que par :

- une concentration des droits de pêche dans les mains d'un nombre limité d'opérateurs,
- une marginalisation accrue des communautés locales de pêcheurs (déjà fort malmenées)
- une illusion de réduction à l'aveugle qui ne prendrait pas en compte les critères qualitatifs relatifs à chaque pêcherie (qui n'assurerait aucune primauté aux pêcheurs responsables sur les plans environnemental et social).

Enfin, si elle veut atteindre les objectifs fondamentaux de la PCP, la Commission doit poursuivre la surveillance de la capacité et fixer des limites contraignantes, **en accord avec les engagements internationaux contractés par l'Union Européenne.**

3.3. La question-clé de l'accès à la ressource

La question qui consiste à savoir **qui** doit avoir accès à la ressource est, à notre sens fondamentale. Il existe beaucoup de système de répartition de l'accès et tout régime d'accès doit coller au plus près aux objectifs de la PCP. En conséquence, l'accès à la ressource devrait être **prioritairement réservé aux pêcheurs qui s'inscrivent dans une démarche de durabilité environnementale et sociale** plutôt que répondre à une répartition aussi mécanique qu'aveugle qui constitue de fait une prime à ceux qui ont contribué à la surpêche.

Les critères environnementaux et sociaux devraient donc figurer en bonne place dans l'allocation des accès aux ressources halieutiques. Or, la commission se défait sur les Etats-membres en leur accordant la possibilité, s'ils le souhaitent, de prendre en compte ces critères lors de la mise en place des « concessions de pêche transférables »¹⁹ et/ou dans le cadre de la réserve de 5% de leur quotas dont ils peuvent disposer à leur guise²⁰. C'est bien maigre !

L'introduction de ces critères devrait progressivement porter sur une part croissante du quota jusqu'à en atteindre 100%.

Les « concessions de pêche transférables » ne sont ni un outil de préservation ni un instrument de gestion de l'accès à la ressource qui a fait toutes ses preuves, faute généralement de mesures de régulation et de contrôle adaptées. Elles ne sont qu'une forme très particulière de la gestion par les droits. Au lieu de se trouver contraints de n'utiliser qu'un seul et unique outils, les Etats-membres devraient pouvoir choisir dans une large palette ceux qui conviennent le mieux à leurs pêcheries, comme c'est actuellement le cas. En outre, une telle délégation serait plus conforme au principe de subsidiarité qui s'applique aux accords bilatéraux relatifs à l'accès. Cette palette devrait comporter un système de gestion portant aussi bien sur l'input (la capacité) que l'output (les quotas de capture). Ces plans de gestion devraient être adaptés aux pêcheries de petite échelle et aux pêcheries industrielles,

Aucun système de gestion par les droits ne peut fonctionner seul ; il doit s'appuyer sur des mesures de gestion et sur un système de régulation et de contrôle fort. Des « lignes rouges » devraient être tracées, notamment pour éviter la perpétuation de la surpêche et d'autres effets de bord. Parmi ces lignes rouges on peut doré et déjà mentionner :

¹⁹ Cf. article 28.2

²⁰ Cf. article 29.4

- Dans la version actuelle, il n'est possible que de suspendre une concession et seulement en cas d'infraction grave²¹. La réforme devrait prévoir la possibilité de retirer les concessions sans préjudice financier pour la société, c'est à dire la mise en place de garde fou qui garantisse à un Etat-membre qu'il n'aurait aucune compensation financière à verser s'il retirait sa concession à un opérateur indélicat.
- Une rente pour le public, la société civile étant en quelque sorte « propriétaire » du bien public que constitue le contenu des océans. Dans la version actuelle de la proposition, les concessions seraient accordées gratuitement à la première génération de pêcheurs, les suivantes devant payer pour y avoir accès. Cette rente pourrait contribuer à financer la gestion des pêcheries, la collecte de données scientifiques et le contrôle.
- Le caractère transférable des concessions ne devrait constituer qu'une option alors qu'il est présenté comme une obligation stricte²².
- La concentration des concessions devrait être strictement encadrée pour empêcher la création de cartels du poisson. Toutefois, on peut émettre de sérieux doutes au vu de l'histoire très récente, sur la possibilité qu'a une institution (fût-elle aussi puissante que la Commission) pour s'opposer aux opérateurs de marché.
- Les critères environnementaux et sociaux devraient être prioritaires dans la répartition de l'accès à la ressource.

3.4. Les subventions

La proposition comporte des améliorations notables en matière de contrôle de gestion sur l'utilisation des fonds structurels destinés à la pêche (FEP). Elle prévoit entre autres la possibilité de geler les fonds destinés à un Etat-membre²³ ou un opérateur²⁴ en cas d'infraction grave. Il est également proposé un instrument financier unique qui gèrera l'ensemble des fonds destinés à la pêche et l'aquaculture en dehors des accords ACP.

Nous proposons, dans le cadre de la réforme, une révision radicale des critères et principes qui président à l'allocation des fonds dans le cadre du FEP, notamment sur les points suivants :

- Suppression des subventions qui contribuent à la surpêche et plus globalement de celles qui sont préjudiciables à l'environnement marin.
- Les fonds public devraient être réservés au bien public (collecte de données, expérimentations et projets pilote, contrôle, amélioration des processus de gestion des pêcheries...).
- Les Etats-membres et/ou qui enfreignent les règles de la PCP devraient être exclus des bénéficiaires du FEP et les fonds déjà perçus par ces Etats membres et/ou opérateurs devraient être restitués.
- La rétention et/ou l'exigence de remboursement devrait être basée sur les infractions poursuivies et condamnées.
- Accords ACP : Les fonds publics mis à disposition devraient être réservés à la création de capacité locale aux actions de formation et aux transferts de savoir-faire. En revanche l'accès aux eaux sous juridiction des états tiers devrait être supporté totalement par les opérateurs.

²¹ Cf. article 28.6

²² Cf. article 27.1

²³ Cf. article 50

²⁴ Cf. article 51

