

Avis 163 : Consultation sur le plan de gestion des eaux occidentales

Par cet avis, les membres du secteur du CC SUD (France, Espagne, Portugal) ont souhaité prendre part à la consultation de la Commission européenne sur le plan de gestion des Eaux Occidentales (règlement (UE) 2019/472), ils travaillent en effet depuis la création, et même depuis sa préparation (Avis 98, 103, 120 de 2015 à 2018), à sa bonne mise en œuvre (Avis 134 en 2019), et notamment concernant la mise en place de mesures de long terme pour les stocks du golfe de Gascogne et des eaux ibériques permise par son article 6 (Avis 153 en 2021).

Les membres du CCSUD considèrent que l'adoption de cet outil législatif a permis d'ouvrir de nombreux débats et possibilités de gestion pour les pêcheries mixtes de ses eaux de compétences, cependant la désillusion quatre années après est grande. C'est ce paradoxe qui est détaillé ci-après par les membres du secteur du CCSUD. Les membres des ONG environnementales ayant préféré répondre individuellement à la consultation en ligne.

A. Possibilité de pêche, RMD et fourchettes de captures.

Le plan de gestion des eaux occidentales s'est appuyé sur la possibilité d'utiliser des fourchettes de captures autour du RMD (Art. 4), afin de prendre en considération la complexité de gestion des pêcheries mixtes, particulièrement présentes dans les eaux occidentales sud. Toutefois, l'objectif politique du RMD s'est traduit de manière trop précautionneuse, en actant que la fixation des possibilités de pêche ne pouvait dépasser, sauf rares et insuffisamment mises en œuvre exceptions, la valeur du TAC associée à Frmd médian, pour tous les stocks. Ce choix politique devrait utilement être corrigé afin que les possibilités de pêche soient à l'avenir fixées au sein d'une « fourchette » de valeurs de F permettant la bonne gestion globale des pêcheries du point de vue des écosystèmes et socio-économiques. Le CIEM propose ainsi des scénarios avec des probabilités d'au moins 95% d'atteindre le RMD, offrant ainsi de très larges marges de manœuvre pour faire évoluer la gestion des pêcheries dans une zone RMD, tout en y intégrant les enjeux socio-économiques. Cette intégration des aspects socio-économique étant essentielle dans les eaux occidentales sud, comme mentionné à plusieurs reprises par le CC SUD, notamment dans son avis 153.

Cependant, le constat est que ces possibilités n'ont pas été saisies par la Commission Européenne dans ses propositions annuelles, qui se concentrent toujours uniquement sur les aspects halieutiques de manière mono-spécifique, avec un respect strict des avis du CIEM. En effet, le plan de gestion (Art.4, 7, 8) contraint les décisions. Il n'est plus possible pour les décideurs de s'en écarter, quand bien même les avis présenteraient des problèmes méthodologiques (benchmark trop ancien dans le temps, absence de campagne, données manquantes..). De même, il n'autorise pas ou très difficilement de logiques pluri-annuelles. Les interprétations juridiques de l'Article 8, ont de plus imposé des contraintes de gestion inimaginables (chalut décollé pour le cabillaud VII, -37% pour la sole VIII). Le plan n'a donc pas permis, ou trop peu, de tenir compte des enjeux socio-économiques, dans la fixation des possibilités de pêche.

B. Obligation de débarquement et rejets

Si les membres du CCSUD estiment que l'obligation de débarquement a permis, à sa mise en place, de lancer de nombreux programmes pour améliorer la sélectivité et réduire les prises non désirées, ce qui s'est donc avéré positif. Il est cependant noté que cette norme ne prend ni en compte les impacts socio-économiques, ni la réalité des pêcheries : son impact sur certaines flottilles a alors été disproportionné.

En effet, l'obligation de débarquement a affecté l'ensemble des pêcheries quel que soit leur niveau de sélectivité, cette obligation ne tenant pas compte des quotas attribués à chaque État, a entraîné des situations d'étranglement, les exemptions à l'obligation de débarquement devenant alors essentielles pour ne pas dégrader les exploitations. C'est le cas par exemple des palangriers par exemple, dans la flotte espagnole avec du cabillaud ou du merlan.

De même, l'application du plan de gestion n'a que très peu tenu compte de la dimension multi-spécifique des principales flottilles évoluant dans le territoire du CC Sud, au moment de déterminer les possibilités de pêche. Les membres de l'industrie du CC Sud recommandent de mettre en œuvre l'article 4.5.a dans cette perspective, et qu'ainsi, les travaux du CIEM nécessaires soient développés. L'obligation de débarquement est donc devenue un objectif en soi et non plus un moyen d'amélioration de la sélectivité, elle réduit la visibilité de certaines pêcheries avec des impacts socio-économiques négatifs sans avoir de plus-value pour la ressource car certaines captures restent inévitables. Dans le contexte actuel, la mise en œuvre de l'obligation de débarquement est donc devenue négative.

C. Approche écosystémique

Alors même que la plupart des stocks des eaux occidentales sont dans une situation optimale, l'approche écosystémique n'a été que très partiellement utilisée, notamment par manque de connaissances et de données sur les différentes pressions anthropiques, et leur hiérarchisation rationnelle. Aujourd'hui, on se contente donc de faire de la pression de pêche la variable d'ajustement pour maintenir (à court terme) une exploitation au RMD sans agir suffisamment sur les autres causes de dégradation des écosystèmes. Cette situation ne peut pas donner de la visibilité aux acteurs socio-économiques des pêcheries, pourtant conscients de la nécessité de maintenir ou restaurer un bon état écologique du milieu.

Les membres du CC SUD recommandent donc :

- D'améliorer les connaissances sur l'ensemble des facteurs anthropiques (dont les effets sont par ailleurs affectés par le changement climatique qui s'opère) impactant les zones fonctionnelles halieutiques.
- D'utiliser pleinement les dispositions du plan de gestion, en demandant au CIEM les expertises scientifiques nécessaires à l'application de l'article 4.5.b.
- De hiérarchiser l'impact des différents facteurs anthropiques sur le renouvellement des ressources et le maintien ou la restauration d'un bon état écologique ;

- Sur la base de ces connaissances, de réduire l'impact de l'ensemble des facteurs anthropiques ayant une responsabilité majeure dans le renouvellement des ressources et le maintien ou la restauration d'un bon état écologique en général ;
- De permettre le cas échéant le maintien d'un minimum d'exploitation (minima socio-économique à définir) lorsque l'impact du facteur pêche est reconnu comme mineur dans le renouvellement de la ressource ou dans le maintien/restauration du bon état écologique

D. Coopération régionale

Malgré son adoption tardive, le plan de gestion a favorisé la coopération régionale selon les membres du CC SUD, permettant d'ouvrir de nombreux sujets et débats, notamment au sein des conseils consultatifs, comme le révèle le nombre d'avis et de réunions du CC SUD dédié à ce sujet. Cependant comme démontré précédemment ces débats non que peu aboutis à des mesures concrètes, suffisamment étayées scientifiquement pour être retenues par la Commission européenne face aux rigidités réglementaires.

E. Propositions de mesures supplémentaires pour atteindre les objectifs

L'atteinte des objectifs ne peut être accélérée sans analyser la situation mondiale actuelle et les répercussions que d'autres politiques ont sur l'espace maritime et le secteur de la pêche. La poursuite de l'amélioration des connaissances scientifiques est primordiale et nécessaire pour la mise en place effective de l'approche écosystémique. Mais aussi pour éviter l'utilisation, parfois abusive, de l'approche de précaution, préjudiciant grandement les exploitations par manque de données et non pas par une dégradation du stock (par exemple le merlu du sud - HKE/8C3411).

F. Conclusion

Selon les membres du secteur du CC SUD, les opportunités offertes par le plan de gestion des eaux occidentales sud n'ont pas été saisies. D'un côté, son application a principalement porté sur la fixation des possibilités de pêche, de manière trop précautionneuse, et sans prise en compte des impacts socio-économiques ou de la dimension multi-spécifique des captures. De l'autre, il n'a pas permis la mise d'une réelle approche écosystémique limitant efficacement l'ensemble des impacts anthropiques ou facilité l'obligation de débarquement qui n'a eu qu'un effet très limité sur l'amélioration de la sélectivité. Il n'a enfin pas permis non plus d'améliorer la durabilité socio-économique des entreprises de pêche en mettant en place des mesures de long terme.

Les membres du secteur du CC SUD considèrent que tant que la gestion des pêches restera basée uniquement sur des critères halieutiques annuels et mono-spécifiques, elle ne permettra pas d'évolutions majeures pour faire face aux défis à venir.