

## Avis 173 : Réflexion sur les politiques de pêche de la Commission européenne à l'horizon 2024, un regard critique du CC SUD

### Introduction

La création de sept conseils consultatifs régionaux était l'un des piliers de la réforme de la politique commune de la pêche (PCP) en 2002, dans le but de promouvoir une plus grande implication de toutes les parties prenantes dans la gestion des pêcheries européennes et d'atteindre les objectifs de pêche durable fixés par la PCP.

Le Conseil consultatif des eaux occidentales a été créé en avril 2007. Il couvre les eaux européennes méridionales entre la Bretagne française et le détroit de Gibraltar, ainsi que les régions ultrapériphériques des Açores, de Madère et des îles Canaries, et couvre les zones CIEM VIII, IX et X, ainsi que les divisions COPACE 34.1.1, 34.1.2 y 34.2.0. La réforme ultérieure de la PCP a créé le CC ultrapériphérique, de sorte que les intérêts du CC méridional se concentrent désormais sur les eaux du golfe de Gascogne et les eaux ibériques.

La tâche principale des conseils consultatifs en général, et du CC SUD en particulier, se concentre sur deux questions principales :

1. Conseiller la Commission européenne et les États membres sur la gestion de la pêche en produisant des avis censés être le résultat d'un consensus entre le secteur de la pêche et la société civile.
2. Répondre aux différentes consultations initiées par la Commission européenne, sous forme de communications, de propositions de règlements et autres.

Le large éventail d'espèces, de métiers, de zones de pêche, d'entités et d'autres acteurs représentés au sein de la Commission des pêches du Sud exige un effort important en termes de gestion et de participation, ce qui rend parfois difficile l'obtention d'un consensus entre toutes les parties. Néanmoins, et parce que c'est dans l'intérêt de tous, les parties considèrent qu'il est important que le dialogue reste ouvert et que les avis et documents élaborés par la Commission des pêches du Sud continuent à bénéficier de la plus grande unanimité et convergence possible.

L'objectif commun qui unit tous les membres du CC SUD est l'engagement à travailler et l'intérêt à contribuer et à améliorer les politiques européennes de la pêche qui régissent le présent et l'avenir du secteur et qui garantissent l'exploitation durable des ressources. Pour parvenir à cette amélioration, il est essentiel de participer réellement au processus consultatif, en mettant sur la table les questions qui doivent être améliorées, l'impact réel des mesures sur le terrain, toujours sur la base de l'expérience et de la connaissance des professionnels de la pêche et d'autres parties prenantes et sur la meilleure science disponible.

Nous profitons du moment présent, en 2024, avant les élections européennes qui constitueront un nouveau Parlement et un nouveau collège de commissaires, pour analyser le fonctionnement de la DG MARE d'un point de vue constructif et pour faire le point sur la situation des politiques de la pêche au cours des dernières années, dans le but notamment d'élaborer un avis général avec une vision qui représente la diversité ancrée dans la CC SUD, en évaluant les résultats obtenus et aussi les points où nous considérons qu'il y a place à l'amélioration.

## Réflexions et questions sur certains points

Seul un bon diagnostic de la situation actuelle nous permettra de concevoir les bonnes politiques pour l'avenir. La pêche fait partie de la politique commune et européenne depuis plusieurs décennies, mais nous devons réfléchir à notre situation actuelle et à la direction que nous voulons prendre dans l'avenir immédiat.

Certaines des politiques actuelles sont adoptées et mises en œuvre hors de la politique commune de la pêche, ce qui crée une grande incertitude juridique pour les entreprises du secteur. La réalité a changé et il faut une véritable intégration des autres politiques européennes qui agissent dans la zone marine et qui, considérées dans leur ensemble, sont essentielles pour garantir le bon état écologique des mers et la durabilité environnementale, sociale et économique à long terme du secteur de la pêche.

Garantir la souveraineté alimentaire de l'UE dans le secteur de la pêche est crucial, non seulement parce que cela réduit généralement l'empreinte carbone des aliments, mais aussi en raison de l'importance socio-économique des communautés de pêcheurs et de la nécessité de respecter des normes et des exigences environnementales plus strictes. Cet objectif de renforcement de la production locale n'est pas toujours atteint et surtout, en s'appuyant sur 70 % des importations, dont certaines ne respectent pas les normes dans des conditions environnementales, économiques ou sociales égales (règles du jeu équitables), on obtient l'effet inverse de celui escompté, tant sur le plan de la protection de la biodiversité marine que sur celui du développement des communautés de pêcheurs, de leurs traditions et de leurs moyens de subsistance, car la flotte européenne produit de moins en moins.

Nous pouvons nous poser de nombreuses questions pour essayer de savoir ce qui se passe actuellement dans la politique européenne et quelles décisions doivent être ajustées pour tenter d'assurer l'avenir du secteur et de l'écosystème dont il dépend.

Pourquoi y a-t-il tant de turbulences dans le secteur primaire européen ?

Comment les membres du CC SUD perçoivent-ils les politiques européennes ?

Quelles sont les politiques européennes à mettre en œuvre pour éviter ou réduire cette dépendance extérieure vis-à-vis de produits de moindre qualité et améliorer notre souveraineté alimentaire ?

Dans quelle mesure la grave crise du changement de génération dans les pêcheries européennes est-elle liée aux résultats et aux effets des politiques européennes elles-mêmes et vice versa ?

Comment la Commission évalue-t-elle la contribution du CC aux consultations publiques, qu'elle considère comme une simple formalité ?

Quels autres intérêts économiques coexistent dans l'espace maritime occupé par les zones de pêche traditionnelles ?

Quelles sont les politiques européennes qui résultent d'un véritable débat et d'une analyse sereine avec le secteur lui-même et d'autres parties prenantes afin de planifier son avenir ?

La Commission européenne dispose-t-elle de mécanismes efficaces pour intervenir si une règle approuvée s'avère incohérente, disproportionnée ou injuste ?

...

C'est pourquoi nous pensons qu'il s'agit d'un exercice de réflexion nécessaire et essentiel pour évaluer si les politiques et les règles actuelles vont dans la bonne direction pour atteindre les objectifs de la PCP ou si nous devons travailler ensemble pour les changer, c'est nécessaire. Avec la concurrence accrue pour l'espace maritime, il est essentiel qu'une planification maritime équitable, cohérente et représentative fasse partie de la politique marine européenne et que l'approche écosystémique soit appliquée à toutes les industries ayant un impact sur l'écosystème marin, y compris le développement énergétique, le tourisme, le transport maritime, l'infrastructure côtière, la pollution marine, etc. Suite au développement de la planification de l'espace marin, il semble que les critères économiques aient un poids particulier dans la localisation de certaines industries telles que l'éolien offshore.

### **Exemples d'actions d'amélioration**

Nous essaierons de donner quelques exemples de règles et de procédures qui, à notre avis, ont été inadéquates et doivent être corrigées et améliorées :

#### 1- Participation et gouvernance

En décembre 2023, à la suite de la réunion INTER-AC, les 11 conseils consultatifs ont conjointement rédigé et soumis une lettre de réclamation à la Commission concernant la façon dont les réunions ont été gérées et le manque de temps pour chacun d'entre eux de participer à ce qui devrait être une discussion réelle et équitable entre les parties. Une autre plainte unanime concernait la faible participation de la DG MARE aux réunions des CC ; ce qui a été perçu comme peu ou pas de prise en compte des points de vue représentés par les CC eux-mêmes.

D'autre part, certains processus de consultation sont inadéquats dans leur forme et leur contenu. Il est inacceptable, par exemple, qu'un simple acte de présentation puisse être considéré comme un processus de consultation, alors qu'en réalité il n'y a pas de consultation,

et que les principes d'une participation publique équitable, informée, efficace, inclusive et transparente ne soient pas respectés de manière adéquate.

## 2.- Défense des positions dans les forums internationaux.

La réponse habituelle que nous recevons de la DG MARE concernant l'adoption des avis est qu'ils nous remercient pour le travail effectué et que leur contenu est enregistré, mais ensuite nous voyons rarement les avis reflétés dans la position de la commission, sans justification cohérente.

Par exemple, l'avis 165 sur le thon germon du Nord en 2023 adopté à l'unanimité par tous les membres du CC Sud conformément à l'avis scientifique, mais la DG Mare n'a pas défendu cet avis à l'ICCAT et n'a pas donné d'explication au CC.

Dans les forums internationaux, et bien qu'elle soit la plus réglementée, la plus contrôlée et la plus conforme aux normes existantes, la position de la Commission européenne dans les négociations s'affaiblit constamment et de manière répétée, cédant de plus en plus de terrain à d'autres acteurs qui, loin d'être un exemple de conformité et de durabilité, défendent avec beaucoup plus de vigueur leur secteur.

Nous aimerions que la Commission européenne adopte une attitude similaire pour défendre les positions adoptées par les conseils consultatifs.

## 3- Obligation de débarquement

Le règlement relatif à l'obligation de débarquement était l'un des piliers de la dernière révision de la PCP en 2013. Dès le départ, de multiples problèmes se sont posés dans sa mise en œuvre, qui ne disposait pas des études d'impact préalables nécessaires et d'une base scientifique suffisante, et qui était le résultat d'un mélange de politiques de lutte contre le gaspillage alimentaire et d'autres mesures telles que l'amélioration de la sélectivité des engins de pêche. Dans certaines flottes et dans certains pays, l'absence de quotas pour certaines espèces a eu un impact encore plus important, ce qui a fini par nuire au fonctionnement normal de l'activité.

De nombreux ajustements ont été nécessaires pour mettre en œuvre un règlement qui a été adopté alors que le secteur avait le dos tourné et au mépris de la réalité. Le chaos généré par l'adoption de cette règle a fait l'objet de nombreuses consultations par les CC pour tenter de dissiper les doutes quant à son application et, à ce jour, nombre d'entre eux restent sans réponse.

Il existe de nombreux projets pilotes sur la sélectivité des engins de pêche qui montrent que, malgré les exceptions à prendre en compte, l'obligation de débarquement n'atteint pas les résultats escomptés. Il faudra que tout le monde (administration, industrie et parties prenantes) joue un rôle plus actif et redéfinisse la manière d'atteindre les objectifs de cette norme.

## 4- Atténuation des prises accessoires.

L'exemple de l'approbation des mesures visant à empêcher les captures accidentelles de cétacés dans le golfe de Gascogne a suscité des critiques selon lesquelles la DG Mare n'a pas défendu ni respecté la mise en œuvre de la PCP. L'adoption unilatérale par la République française de son propre règlement, qui interdit l'activité de pêche dans ses eaux à toutes les flottes, y compris celles des autres États, constitue une violation de l'article 13, paragraphe 2, de la PCP, qui dispose que "lorsqu'un État membre adopte des mesures d'urgence applicables aux flottes des autres États, il doit engager un processus de consultation d'une durée minimale d'un mois avec la Commission européenne, les États membres et les conseils consultatifs".

Sans entrer dans l'évaluation des mesures convenues, ce qui est incontestable, c'est que le processus de consultation n'a pas été mené à bien et que les délais minimaux n'ont pas été respectés. Et la Commission, en approuvant cette décision, laisse la porte ouverte à de futures infractions à la PCP par les États membres.

#### 5- Le règlement d'application avec des fermetures dans 87 zones potentielles d'EMV

Les membres du CC SUD considèrent qu'il est prioritaire de défendre et de protéger les fonds marins en empêchant la disparition des écosystèmes marins vulnérables (EMV).

En ce qui concerne le règlement d'application 2022/1614 qui a mis en œuvre les fermetures pour la pêche de fond dans 87 zones en raison de l'existence possible d'EMV, le secteur considère que la procédure d'approbation n'a pas été correcte sur certains points : une procédure de consultation publique adéquate n'a pas été suivie, toutes les données scientifiques existantes dans les États membres n'ont pas été utilisées (responsabilité de chaque État), ni les informations adéquates concernant l'impact de chaque pêcherie. En outre, comme l'a jugé le CSTEP, en l'absence de ces informations actualisées, différenciées par engin, pour mesurer l'impact, il ne faut pas prendre de décisions de gestion disproportionnées. En résumé, et comme le préconise la communauté scientifique, les mesures nécessaires devraient être appliquées à chaque mode et engin de pêche en fonction de son impact réel et de manière proportionnée.

L'Union européenne a investi des centaines de millions d'euros dans les sciences marines au cours des dernières décennies, par le biais de projets de toutes sortes. Elle doit veiller à ce que toutes les informations pertinentes soient disponibles pour les travaux scientifiques, y compris les informations socio-économiques, qui devraient servir de base aux mesures de gestion et de conservation, y compris l'utilisation faite par toutes les flottes de pêche, et autres activités économiques, dans les zones marines concernées.

Les ONG considèrent que, même si des améliorations sont toujours possibles, le processus de consultation des parties prenantes a eu lieu, la participation dépendant de l'intérêt et de la capacité de chaque partie prenante. Il est également important de noter que la Commission, le Parlement européen et les États membres ont convenu en 2016 de fermer les zones où la présence d'EMV était connue ou probable et de revoir la liste des fermetures chaque année,

les premières fermetures ayant été mises en œuvre avec quatre ans de retard (2022 au lieu de 2018). Il est important de noter que les États membres n'ont pas été proactifs dans la fourniture de données qui auraient permis une analyse plus détaillée ou dans la mise en place de processus participatifs avec les pêcheurs et les autres parties prenantes au cours de la période entre l'adoption du règlement et l'entrée en vigueur des premières fermetures. Enfin, il est important de souligner que les monts sous-marins et d'autres écosystèmes marins vulnérables, tels que les coraux et les éponges d'eau froide, sont des zones de grande valeur en termes de biodiversité. Il est donc important de les protéger pour respecter les engagements pris par les institutions européennes en matière de protection de l'environnement, de sauvegarde de la biodiversité et de séquestration du carbone, mais aussi pour assurer la continuité de la pêche dans les zones adjacentes à celles qui sont fermées et pour améliorer l'état des stocks dont dépendent les pêcheries.

## 6- Le pêcheur du futur

Ces derniers mois, nous avons pris connaissance du projet promu par la Commission, qui vise à définir ce que sera le "pêcheur du futur" en 2050. Cependant, la méthode utilisée par les promoteurs du projet laisse des doutes parmi les membres du CC SUD, étant donné qu'aucun d'entre eux ne semble avoir été sélectionné pour un entretien individuel. Le CC SUD souhaite donc attirer l'attention sur le fait que la sélection des pêcheurs à interviewer semble avoir été effectuée de manière non transparente et ne s'est pas basée sur les instruments de représentation propres à la Commission : les Conseils Consultatifs. Par conséquent, les profils établis sur la base des entretiens ne sont pas, selon les membres du secteur du CC SUD, représentatifs des pêcheurs concernés, qui considèrent qu'aucun projet ne doit être conçu sans référence à la réalité.

En ce qui concerne la participation, le CC SUD a envoyé sa plainte formelle concernant le fait que les seuls événements de présentation prévus se sont déroulés à Bruxelles et uniquement en anglais, ce qui rend difficile la participation de la plupart de nos membres et des petites associations du sud de l'Europe.

De plus, le projet laisse dans l'ombre les femmes du secteur, alors qu'il est nécessaire que la politique communautaire de la pêche prenne en compte et intègre ces professionnelles, à la fois pour améliorer leurs conditions professionnelles et socio-économiques, et pour que leurs connaissances et leur expérience soient prises en compte à l'avenir afin que le secteur connaisse une plus grande prospérité.

Enfin, s'il est important de penser aujourd'hui au pêcheur du futur en 2050, il est encore plus important d'analyser les facteurs actuels qui peuvent permettre au secteur d'atteindre 2025 ou 2030 d'une manière durable et suffisamment robuste et viable. Il sera essentiel de comprendre et de traiter les difficultés identifiées dans le présent pour atteindre 2050 avec un secteur renouvelé et fort, avec des écosystèmes marins sains qui garantiront sa résilience future.

## Propositions d'amélioration

Afin d'apporter les améliorations nécessaires, il serait bon d'analyser stratégiquement et globalement le rôle que le secteur de la pêche devrait jouer en tant que fournisseur d'aliments sains pour la population et avec un faible impact environnemental par rapport à d'autres sources de protéines animales, ainsi qu'en tant que secteur socio-économique fondamental avec une forte présence culturelle et identitaire dans l'ensemble de l'Europe côtière.

La question est de savoir s'il sera possible d'ajuster le cours des politiques et des réglementations européennes pour améliorer la perception qu'a le secteur de la pêche de son avenir et de sa viabilité, en partant du principe que le bon état de l'environnement marin est un élément essentiel de son existence.

Ce document n'a pas pour but d'être une liste détaillée de règles et de ce que nous pouvons nécessairement considérer comme pouvant être amélioré, mais plutôt d'ouvrir un véritable débat afin d'avoir un secteur fort, viable, durable, à l'épreuve du temps et des écosystèmes marins prospères. La période qui nous sépare de la prochaine constitution du collège des commissaires et du Parlement européen semble idéale pour faire le point sur les résultats des politiques menées ces dernières années, afin de mettre en place des politiques adéquates pour garantir un avenir viable à la pêche en tant que secteur primaire et fondamental en Europe, ainsi que le bon état des écosystèmes marins dont elle dépend également. La participation et la consultation de toutes les parties prenantes sont essentielles.

Les administrations de l'Union européenne et des États membres devraient examiner le rôle que la production halieutique européenne devrait jouer face à une éventuelle crise alimentaire, et le rôle qu'elle peut jouer dans l'objectif d'accroître l'autosuffisance.

Heureusement, nous disposons de cas de gestion réussie dans le sud de l'Europe, souvent avec une forte participation du secteur de la pêche et d'autres représentants de la société civile, une bonne base scientifique et des mécanismes qui ont favorisé la conclusion d'accords sur la gestion et le contrôle des pêches. Il convient de tirer les leçons de ces cas, y compris ceux qui impliquent le Comité des pêches communes du Sud, comme l'anchois de Cantabrie ou le germon de l'Atlantique Nord.

Dans l'amélioration de la gouvernance des pêches par une participation et une consultation du public meilleures et plus inclusives, le rôle des États membres et du Parlement européen est également fondamental, car ils doivent les promouvoir activement en veillant à ce que la réalité des territoires et la diversité des pêcheries soient prises en compte dans la définition et la mise en œuvre des politiques européennes.

Pour que l'Union européenne ne perde pas de terrain dans le domaine international de la gouvernance des océans et de la pêche internationale, la DG Mare doit renforcer ses équipes internationales, fournir plus de ressources, tant en termes de gouvernance des océans que de pêche internationale, renforcer les contrôles à l'importation, assurer la cohérence des

politiques communautaires, ainsi que leur mise en œuvre, en faisant un meilleur usage des ressources disponibles en matière d'action extérieure.

Il faut fixer des objectifs sociaux dans les politiques de la pêche, tant au niveau européen que national, et dans les plans de gestion, ainsi qu'un système continu de collecte et d'analyse d'indicateurs qui nous permettent de connaître le niveau de conformité et d'utiliser les mécanismes juridiques et techniques disponibles pour parvenir à une pêche plus sociale dans nos pays et à un impact social moindre dans les pêcheries qui nécessitent encore des restrictions des niveaux de pêche.

Toutes les informations fournies, tant par les programmes officiels de collecte de données que par les centaines de projets de recherche halieutique et marine financés par des fonds publics, doivent être disponibles lors de l'établissement de la base scientifique des mesures de gestion.

En fin de compte, les décideurs politiques et les organisations doivent s'efforcer de créer les meilleures conditions possibles pour que le secteur prospère de manière équilibrée sur le plan environnemental, social et économique, incarnant ainsi l'esprit même de la PCP. La nouvelle période qui s'ouvre devra s'attaquer à la crise de confiance actuelle entre les parties prenantes et les décideurs politiques, ce qui nécessitera un dialogue permanent et des réunions transparentes et accessibles à tous.