

Avis 179 : Évaluation de de Politique Commune de la Pêche

Contexte :

La Commission européenne souhaite effectuer une évaluation du règlement relatif à la politique commune de la pêche (PCP) (règlement (UE) n° 1380/2013), qui portera sur son fonctionnement et sur la manière dont le cadre juridique permet d'atteindre les objectifs actuels et futurs.

À cet effet, la Commission européenne a lancé une consultation publique, à laquelle le CC Sud souhaite répondre par cet avis. Le CC Sud est très favorable à une évaluation de la PCP, car les enjeux d'aujourd'hui ne sont plus les mêmes que lors de la dernière révision en 2013, en raison de divers changements : géopolitiques (Brexit, guerre en Ukraine), technologiques, habitudes alimentaires, extension en mer des activités industrielles sédentaires, etc. Par conséquent, la PCP doit être revue en profondeur et beaucoup de ses objectifs doivent être reconsidérés, car elle est de plus en plus déconnectée de la réalité.

Il est important de rappeler qu'il y a moins d'un an, le CC Sud a adopté son avis 173¹, qui se voulait un exercice de « réflexion sur les politiques de la pêche » dans lequel tous les acteurs du CC Sud analysaient et évaluaient certaines questions liées à la PCP et proposaient déjà la nécessité d'une révision en profondeur de celle-ci.

1. Évaluation des effets socio-économiques de la PCP sur le secteur de la pêche

Le premier objectif de la PCP est qu'elle « garanti que les activités de pêche et d'aquaculture soient durables à long terme sur le plan environnemental et gérées en cohérence avec les objectifs visant à obtenir des retombées positives économiques, sociales et en matière d'emploi et à contribuer à la sécurité de l'approvisionnement alimentaires ». Si les aspects environnementaux sont couverts, le cadre de la gestion des pêches européennes apparaît très peu protecteur des intérêts économiques des entreprises de la filière au cœur de l'emploi maritime, et plus globalement de la souveraineté alimentaire.

En effet, les effets économiques de la PCP sur le secteur de la pêche tendent plutôt vers le négatif, simplement sur la base de l'évolution des chiffres (nombre de navires, emplois, revenus, etc.). Aujourd'hui, il n'y a pas d'espoir de viabilité ou de rentabilité économique qui montrerait un intérêt à rejoindre le secteur. Ainsi, les emplois dans le domaine de la pêche sont très peu attractifs auprès des jeunes générations, mais aussi à cause d'une volonté de criminaliser et de discréditer une tâche aussi profondément enracinée dans la population

¹ <https://cc-sud.eu/wp-content/uploads/2024/06/Avis173-PCP-052024-FR.pdf>

côtière européenne que le travail de pêche, qui est pourtant un apport de protéines saines nécessaire afin de nourrir la population.

L'évolution de l'emploi européen dans le secteur de la pêche et l'absence de renouvellement des générations sont des faits objectifs qui démontrent l'échec et la crise de confiance dans ce secteur. Certaines flottes peuvent à peine maintenir leur activité de pêche grâce à l'arrivée de travailleurs de pays tiers, car leur propre population n'est plus attirée par ce secteur.

Le CC Sud recommande donc de prendre en compte lors de l'évaluation de la PCP :

- La crise de confiance économique et sociale actuelle, qui implique un problème de relève générationnelle.
- Les effets de la PCP sur l'économie du secteur de la pêche, qui pourraient être analysés en profondeur par le CSTEP.

2. Évaluation des mesures de gestion de la PCP

a. Le rendement maximal durable (RMD)

L'une des principales nouveautés de la dernière réforme de la PCP est le concept de rendement maximal durable (RMD). L'augmentation du nombre de stocks gérés durablement dans le cadre du RMD a été très importante en Atlantique². Par contre, ces améliorations en matière de durabilité environnementale se sont faites au prix d'un grand effort du secteur, qui s'est traduit par la réduction du nombre de navires et d'emplois, et qui a eu des répercussions directes sur le plan social. L'amélioration socio-économique promise pour le secteur et son avenir, en contrepartie de ses efforts n'a pour l'instant pas pu être observée.

Il faut rappeler que l'objectif prioritaire de la PCP est de garantir des activités durables sur la base de trois piliers : environnemental, économique et social. La mise en œuvre de la PCP par la Commission européenne s'est pourtant essentiellement concentrée sur l'optimisation de l'exploitation des ressources halieutiques en orientant la gestion sur la base du RMD.

Par ailleurs, le RMD peut s'adapter aux pêcheries monospécifiques dès lors que les conditions environnementales restent stables. Mais il est loin d'être une réalité pour les pêcheries mixtes qui exploitent plusieurs espèces dans une zone biogéographique donnée ou dans des conditions environnementales dégradées (pollution, réchauffement climatique). Sans tenir compte des relations trophiques entre les espèces et les modalités d'exploitation différenciées des pêcheries, la définition d'un objectif de gestion individuel par stock paraît donc illusoire.

² Pêche durable dans l'Union européenne : état des lieux et orientations pour 2025. Communication de la Commission européenne. COM (2024) 235 final.

b. L'obligation de débarquement (OD)

Une des autres nouveautés de la réforme de 2013 est l'obligation de débarquement (OD), qui a été approuvée sans analyse préalable de l'impact socio-économique, sans consensus avec le secteur et sans connaissance réelle des pêcheries. Elle s'est convertie en un problème de sélectivité des engins de pêche et a conduit à ce que des espèces deviennent des espèces limitantes (choke species) pour certaines flottes, précisément à cause du manque de quotas, et non simplement de l'OD.

L'article 15 de la PCP prévoit des modalités techniques pour des dérogations essentielles à la continuité des activités de pêche. Pourtant, alors que ces dérogations devraient permettre d'apporter des solutions concrètes au problème des espèces limitantes, l'impossibilité d'y accéder (temps et coût des études nécessaires) rend l'OD totalement inopérante.

c. Les plans pluriannuels de gestion

La PCP place les plans pluriannuels de gestion comme le pivot de la gestion des pêches européennes. Initialement, ils devaient être l'outil de la mise en œuvre opérationnelle des objectifs généraux. Toutes les eaux européennes sont désormais couvertes par un plan de gestion spécifique reprenant le même format de base. Ils introduisent une notion de flexibilité autour du RMD afin d'adapter les possibilités de pêche pour tenir compte des pêcheries mixtes. Pourtant, dans la pratique, les modalités d'applications sont partielles car l'approche par stock reste la clé, et que les mesures complémentaires ne sont examinées qu'au travers de la situation dégradée, nécessitant des actions de sauvegarde.

Par ailleurs, la mise en œuvre de l'OD reste traitée à part dans le cadre de plans dédiés qui décrivent les conditions d'exemption pour certaines pêcheries. L'adaptation des mesures de gestion dans une approche intégrée à l'échelle géographique adaptée, qui était le moteur cadre de la régionalisation, n'a pourtant pas pu être développée par l'intermédiaires des plans pluriannuels.

d. L'encadrement de la capacité

La nécessité de redimensionner la flotte pour assurer une exploitation durable des ressources halieutiques a conduit par le passé à l'application de politiques d'encadrement restrictives des capacités de pêche. L'évolution des flottes européennes est donc limitée par la double métrique de la puissance motrice et de la jauge des navires.

Au-delà, le renouvellement des navires et l'accès à certains soutiens financiers est conditionné à la situation des flottilles au regard de l'équilibre entre capacités et possibilités de pêche, formalisé dans un rapport annuel pour chacun des États Membres (rapport capacité). Si le choix des indicateurs retenus pour l'analyse est questionnable, le résultat de cet exercice annuel est parfois artificiel et les opportunités pour les flottilles ciblées à se réorganiser sont limitées. La tendance de l'exploitation des stocks étant favorable et la gestion par l'encadrement des volumes de captures montrant son efficacité, les contraintes sur la capacité ne semblent pas se justifier.

Le CC Sud recommande donc de prendre en compte lors de l'évaluation de la PCP :

- Les objectifs du RMD qui ne sont pas adaptés, afin qu'ils prennent en compte les interactions entre les stocks et les variations des conditions environnementales (via des requêtes au CIEM), ainsi que leurs impacts socio-économiques.
- L'OD qui doit être révisée en : prenant en compte ses conséquences socio-économiques, améliorant les connaissances, réalisant un consensus avec le secteur, et optimisant l'accès aux dérogations.
- Les conditions limitantes dans les pêcheries mixtes, pour les réduire en adaptant la liste des stocks encadrés par des TAC et quotas.
- Les plans pluriannuels de gestion, à consolider comme outil central de la mise en œuvre de la PCP (via la régionalisation), afin d'assurer une approche écosystémique.
- Les contraintes en termes de jauge et de puissance, à supprimer pour les flottilles dont l'activité est gérée par un système d'encadrement des captures.

3. Évaluation des effets de la PCP sur la concurrence

En ce qui concerne les politiques internationales de la pêche, la PCP est alignée sur des objectifs (tant en termes de pêche, de biodiversité et de marché) qui ne coïncident pas avec ceux d'autres pays qui participent aux mêmes ORGP et avec lesquels nous partageons donc des zones de pêche et certains marchés. En effet, nos concurrents sont régis par d'autres réglementations beaucoup plus souples que celles de l'UE.

Il est également nécessaire de renforcer les exigences de l'UE en matière de sécurité alimentaire et de consommation au sein du marché européen. Une grande partie des décisions politiques européennes favorisent l'externalisation de l'activité de ce secteur primaire, tant en termes économiques que sociaux. Plus de 70% de la consommation actuelle de poisson en UE provient de pays extérieurs. Ceci explique un échec des politiques de la pêche qui affectent l'ensemble de la chaîne de valeur. Ce chiffre est alarmant, car nous ne pouvons pas dépendre de pays tiers dans l'éventualité d'une crise alimentaire.

Le CC Sud recommande donc de prendre en compte lors de l'évaluation de la PCP :

- Les différences de règles entre les pays de l'UE et les pays extérieurs, à modifier afin de garantir les mêmes lois aux concurrents qui vendent et pêchent en UE (faire valoir le cadre normatif de la PCP sur les produits d'import), et à aligner aux politiques internationales pour garantir à l'UE une concurrence à plus grande échelle (pays tiers).

4. Évaluation du cadre réglementaire, de la régionalisation et de la gouvernance

a. Régionalisation

La PCP a développé le principe de régionalisation pour permettre une décentralisation de la prise de décision de manière à adapter les mesures aux situations locales. Les Conseils Consultatifs découlent de cette régionalisation, introduite en 2014, et leur composition et leur fonctionnement ont été maintenus depuis lors. Pourtant, leurs actions et propositions ne sont pas suffisamment prises en compte par la Commission européenne, ce qui amène certains membres à remettre en cause leur légitimité. Leurs relations avec la Commission européenne sont pour la plupart du temps limitées à des échanges écrits, et la représentativité de toutes les parties est soumise à débat. Dans ce contexte, les Conseils Consultatifs, qui doivent parvenir à un consensus aussi large que possible et être pris en compte, sont et doivent rester un élément clé.

Également, les réflexions décentralisées sont malheureusement fortement orientées par la Commission européenne, du fait qu'elle impose le calendrier et le périmètre des sujets à traiter. De plus, la régionalisation est complexe dans la pratique car elle démultiplie les instances de discussion (la France doit par exemple participer à quatre Groupes d'États Membres et l'Espagne à trois, en plus de leurs participations aux Conseils Consultatifs), sans que des moyens soient dédiés au développement des expertises nécessaires à la formalisation de propositions.

Le Brexit modifie profondément l'organisation de la régionalisation. Un Conseil Spécialisé Pêche (CSP) assure les discussions techniques de gestion entre le Royaume-Uni et l'UE, mais il ne permet pas l'expression des parties prenantes. A la veille de la révision de l'Accord de Commerce et de Coopération, l'évaluation de la PCP doit tenir compte de ce nouveau contexte, tant d'un point de vue des conséquences directes sur la souveraineté maritime et alimentaire de l'UE, que de l'atteinte des objectifs environnementaux.

b. Co-gouvernance

Concernant la consultation et la participation des parties prenantes dans les prises de décisions relatives à la PCP, il semble qu'elles soient souvent invitées à participer, mais que les propositions soient rarement écoutées. A l'avenir, les parties prenantes devraient être incluses dans les processus de prise de décision, car elles connaissent l'état actuel du secteur en Europe, et savent vers où aller pour planifier les politiques les plus appropriées.

Des mécanismes existent pour parvenir à une co-gouvernance et certains exemples peuvent être donnés dans ce sens, comme celui du thon rouge de l'Atlantique, qui démontre que l'analyse et l'adoption de mesures correctes de gestion de la pêche en coordination avec le secteur peuvent éviter des décisions inutiles, telles que l'inscription prévue à la CITES comme espèce en danger d'extinction, ce qui s'est récemment produit pour d'autres espèces.

Or, si nous reprenons l'exemple de l'OD, elle a été approuvée sans consensus avec le secteur, ni études d'impact socio-économique. Cela donne donc un règlement en réalité impossible à

respecter sur certains points et qui a généré des problèmes pour les flottes et pays pour lesquelles il n'y avait pas de quotas de pêche disponibles.

Le CC Sud recommande donc de prendre en compte lors de l'évaluation de la PCP :

- La complexité des règlements et la multiplicité des échelles, qui empêchent une application efficace de ceux-ci.
- La régionalisation, qui doit être repositionnée dans un processus de proposition forte, notamment en lien avec les plans pluriannuels de gestion.
- Une adaptation des moyens pour permettre des expertises indépendantes des groupes régionaux et des Conseils Consultatifs. Le rôle des Conseils Consultatifs doit être adapté pour accroître les liens avec les Groupes d'États Membres, la Commission européenne et le CSP (UE/UK).
- Le manque de co-gouvernance, pourtant essentielle pour que les mesures initiées dans le cadre de la PCP soient réellement applicables sur le terrain et sans effets socio-économiques négatifs sur le secteur.
- Le fonctionnement du CSTEP, qui doit être adapté pour assurer une meilleur indépendance et une plus grande pluridisciplinarité des analyses produites.

Conclusion :

Le CC Sud espère que cette évaluation de la PCP mettra en lumière ses dysfonctionnements et permettra sa révision ultérieure. Les mesures les plus urgentes seraient : la simplification administrative, l'égalisation des normes ou level playing field (tant au niveau européen qu'international avec les flottes des pays tiers exportant vers l'Europe) et l'ouverture d'un débat serein pour analyser la situation actuelle et aborder ensemble les questions les plus importantes pour l'avenir (notamment par le biais de mesures de gestion appropriées).

La principale évaluation de la PCP faite par le CC du Sud est qu'elle n'a pas atteint les avantages annoncés, ce qui implique une crise de confiance permanente du secteur de la pêche envers les administrations, étant donné que les objectifs environnementaux de la PCP ont été atteints au détriment de la viabilité économique et sociale. Le CC Sud déplore également le manque de participation des parties prenantes aux processus décisionnels, ce qui se traduit par des politiques non adaptées et contraignantes.

La clé d'une PCP efficace serait de placer les personnes et les entreprises, c'est-à-dire les sphères sociales et économiques, au cœur du système, parallèlement à l'aspect environnemental, dans une double perspective de reconnaissance du secteur de la pêche en tant que partie intégrante du système :

- un secteur stratégique pour la création d'emploi et comme moteur économique de la société dans les zones côtières, et

- un secteur qui fournit des protéines de qualité supérieure, nécessaires à toute société, et qui pourront jouer un rôle clé dans une future crise alimentaire.

En somme, l'objectif de la nouvelle PCP devrait être d'amener la pêche, en tant que secteur primaire, au même niveau que d'autres politiques communes telles que l'agriculture.

Position minoritaire des ONG environnementales du CC Sud :

Les organisations environnementales saluent l'évaluation de la Politique Commune de la Pêche (PCP) et soulignent qu'elle doit servir à renforcer son application, et non à rouvrir le règlement en vigueur. Elles estiment que la PCP reste un cadre adéquat pour progresser vers une gestion durable des pêches, et que ses lacunes peuvent être corrigées par une meilleure application et, dans des cas très spécifiques, par des instruments législatifs complémentaires.

La PCP a permis des avancées significatives, telles que la réduction des taux de surpêche (voir STECF - Adhoc - 25-01) et une amélioration de la rentabilité économique du secteur de la pêche (voir STECF 25-3 et 25-7), bien que cette dernière ait été temporairement affectée par des crises comme la pandémie de COVID et la hausse des prix du carburant liée à l'invasion de l'Ukraine par la Russie. Dans ce contexte, bien qu'il reste encore du travail à accomplir pour atteindre pleinement les objectifs de la PCP, une réforme pourrait compromettre les progrès réalisés, générant une instabilité dans un secteur et affectant des ressources déjà soumises à de multiples crises.

Les ONG soulignent l'importance de renforcer la dimension sociale de la pêche. Elles estiment qu'une meilleure mise en œuvre de l'article 17, accordant une plus grande importance aux critères sociaux dans l'attribution des quotas, contribuerait à améliorer les conditions de travail et à protéger l'emploi dans les communautés côtières. En outre, atteindre l'objectif de rendement maximal durable (RMD) renforcerait l'approvisionnement alimentaire interne et l'autonomie stratégique de l'UE, réduisant la dépendance aux importations.

Les ONG plaident également pour un contrôle plus strict des produits de la pêche importés, en veillant à ce qu'ils respectent des normes environnementales, sociales, sanitaires et de traçabilité équivalentes à celles exigées pour le secteur européen. Cela est essentiel pour établir une concurrence équitable et durable.

En outre, elles considèrent qu'il est nécessaire de maintenir les limites de capacité de la flotte, en termes de puissance et de jauge, et de préserver les plafonds de capture pour les espèces limitantes dans les pêcheries mixtes, car ce sont des outils essentiels pour éviter la surcapacité et prévenir la surexploitation.

En conclusion, les ONG considèrent que la PCP est un instrument solide et efficace qui doit être pleinement appliqué pour atteindre ses objectifs, sans nécessiter de réforme.