



6 rue Alphonse Rio - 56100 Lorient - FRANCE
+33 297 83 11 69 - info@ccr-s.eu
www.ccr-s.eu

Nouvelle PCP, MSY et Obligation de Débarquement : l'heure des choix ?

Synthèse

Conséquence d'une sans doute trop forte politisation de la gestion des Pêches, les pêcheurs Européens sont aujourd'hui et plus que jamais confrontés à une superposition d'objectifs politiques qui leur semblent contraignants, et de nature à menacer leur activité économique.

Si la prospection n'est sans doute pas l'atout majeur des pêcheurs européens, il convient de leur reconnaître qu'ils évoluent dans un contexte où la prise de décision leur échappe souvent et leur paraît peu claire. Enfin, ils ont aussi le sentiment qu'au fil des ans, on leur en demande toujours plus, avec peu de contreparties en retour. Si ces constats peuvent et doivent sans doute être nuancés, l'art de la pédagogie et l'accompagnement lié à la conduite du changement ne sont clairement pas assez mis en œuvre dans notre segment d'activités.

A l'image du récent scandale Volkswagen, on ne doit pas perdre de vue que les opérateurs peuvent détourner les règles du jeu, dans le cas où les objectifs politiques iraient jusqu'à menacer leur pérennité. Il importe donc aujourd'hui que les futures prises de décisions soient compréhensibles, réalistes, et qu'elles autorisent aussi largement que possible des accords gagnants-gagnants. De tels accords sont sans doute plus à même de permettre la réalisation des objectifs politiques définis, plus que n'importe quel outil coercitif, à moins de vouloir décupler les coûts liés aux contrôles des Pêches.

Près de 2 ans après l'adoption de la Nouvelle Politique Commune de la Pêche, ce document vise à contextualiser quelques challenges importants de la nouvelle PCP, en prenant tout particulièrement en compte les facteurs humains, qui ne doivent pas être oubliés.

A- Préalables

Il est sans nul doute confortable de comparer la gestion des pêches à l'économie, et on comprend aisément que la notion de MSY a pu plaire aux décideurs politiques. Pour autant, rappelons que derrière cette notion, se cachent des mécanismes complexes, et par exemple, des conditionnalités à l'environnement, aux modalités d'exploitation des stocks, et aux outils d'analyse. Sur la période récente, on a ainsi vu passer l'objectif de mortalité par pêche MSY revisité, parfois dans des proportions importantes (Merlan bleu, Maquereau, et sans doute Sole VIIab). Il faut aussi rappeler qu'en l'état, seule la mortalité par pêche est un outil de contrôle dans la gestion des pêcheries, et l'on ne pourra ainsi commencer à appréhender avec plus de certitudes les niveaux de productions optimums (et les biomasses associées) qu'après plusieurs années d'exploitation dans des zones MSY. Malheureusement, et comme le souligne





6 rue Alphonse Rio - 56100 Lorient - FRANCE
+33 297 83 11 69 - info@ccr-s.eu
www.ccr-s.eu

malheureusement le récent rapport remis au Parlement Européen sur le contrôle de l'OD, il n « existe pas d'estimations fiables récentes sur les rejets ». Et à défaut d'être sûr que toutes les captures sont bien documentées, l'objectif MSY ne sera jamais véritablement vérifiable, encore moins atteignable.

Il faut souligner combien l'ancien système de Totaux Admissibles de Débarquement était pour partie hypocrite, au regard des objectifs de gestion, en ne conditionnant pas la mortalité par pêche réellement appliquée. Par ailleurs, il est inutile de rappeler trop longuement combien l'acte de rejet est une triple peine pour les pêcheurs : c'est en soit une diminution du rendement économique ; les opération de tri, une inutile charge de travail, et sur le plan moral, un évident « déchirement ».

Ainsi, la nouvelle PCP, et particulier, ses dispositions définies au travers de son Article 15, peut et doit contribuer à améliorer de manière significative la gestion des pêcheries en Europe, pour peu qu'elle soit mise en place de manière adéquate. Même s'il l'on pourra sémantiquement déplorer qu'ait été inscrit dans l'ADN de la nouvelle PCP le principe général d'obligation de débarquer toutes les captures, forcément prescriptif, la déclaration de toutes les captures semble un préalable évident à une gestion efficiente de la ressource. Ce objectif en matière de documentation devrait donc prédominer sur l'atteinte du MSY, et l'on devrait donc tenter de tout mettre en œuvre pour y parvenir.

B- Obligation de Débarquement: Principaux Freins

1 - Freins humains

Bien qu'obligatoire, la déclaration des quantités rejetées n'est sans doute pas réalisée de manière générale, par crainte que cela ait des conséquences négatives pour la filière Pêche. Quelle que soient leurs causes, les rejets constituent aujourd'hui une part non négligeable du devenir de certaines captures.

Il est ainsi intéressant de cumuler les données disponibles pour ce qui concerne la consommation des quotas (Règlements Flexibilité Interannuelle) et les données de rejets (élevations « grossières »). Il apparaît que les flottilles benthiques ibériques auraient été arrêtées entre la fin mai et la fin septembre au cours de la période 2005 – 2013 pour cause d'atteinte du quota de capture du merlu ibérique. De même, et dans un cas extrême, la pêcherie de langoustine dans le VIIIab pourrait ne plus être autorisée, puisque la France ne détient pas de quota de poisson sanglier (sauf Flexibilités et échanges..). Avec l'Obligation de Débarquement (OD), le risque de non déclaration des captures est d'autant plus grand qu'il est susceptible de bloquer à quai des pans entiers de navires, au motif qu'un quota d'une espèce susceptible d'être capturée serait épuisé (concept de « choke species »). Beaucoup plus que le risque de création d'un marché illégal pour les juvéniles, la dissimulation de certaines captures doit aussi apparaître comme un risque menaçant l'atteinte des objectifs de la PCP.

Afin de favoriser l'évitement des captures non désirées, la solution la plus efficace est bien sûr l'amélioration de la sélectivité, qu'elle soit technique ou comportementale.



Région
PAYS DE LA LOIRE





6 rue Alphonse Rio - 56100 Lorient - FRANCE
+33 297 83 11 69 • info@ccr-s.eu
www.ccr-s.eu

Toutefois, cette voie ne peut également qu'induire des pertes de revenus à court terme, et on entendra donc aisément que celle-ci ne pourra être mise en œuvre de manière mécanique.

Les perspectives ne sont donc pas bonnes pour les opérateurs économiques, et le diagnostic général est en outre dégradé du fait d'une réelle absence de visibilité sur les mécanismes d'accompagnement de l'OD (quota uplift, Méthode de calcul pour l'exemption de Minimis, Flexibilité Inter-espèces..). La récente lettre de l'AEOP sur ce sujet en atteste clairement. A cette peur de l'inconnu et aux vraisemblables impacts économiques, on rappellera également que de nombreux autres freins (sécurité, surcharge de travail..) ont par ailleurs déjà été clairement identifiés.

Il paraît ainsi assez vraisemblable que les pêcheurs n'entendront pas respecter cette nouvelle obligation à moins d'y être vraiment contraints, alors même que la plupart des solutions se trouve sans doute entre leurs mains....

2 - Un contrôle compliqué...

A moins de n'autoriser que des navires qui ne pourraient mécaniquement pas évacuer des résidus de leurs captures à pêcher, le contrôle du respect de l'OD apparaît au choix comme complexe, ou comme une source d'amplification assez phénoménale des moyens de contrôle. Le secteur n'acceptera sans doute pas de supporter le poids financier du contrôle de cette obligation. De plus, les systèmes de surveillance vidéo semblent contraires au droit du travail dans certains pays, nécessitent également de réels moyens humains, et ne semblent ainsi pas à préconiser, à moins que cela ne soit opportun pour quelques pêcheries appropriées.

Il ne demeure donc que les pistes liées aux flottilles de référence (comparaison entre captures déclarées par des navires opérant dans de mêmes conditions, avec présence d'observateurs) ou de comparaisons entre les débarquements actuellement réalisés et ceux qui le seront avec l'OD (présence de ByCatch, sous taille).

Au vu de ces constats, des doutes certains peuvent être émis à ce stade, et il convient de sans doute de réfléchir à comment fournir davantage de gages aux pêcheurs pour accélérer la mise en œuvre de la PCP.

C - Quelques propositions pour la mise en œuvre de la PCP :

On l'a vu, les pêcheurs disposent d'excellentes raisons pour ne pas déclarer toutes leurs captures et ramener à terre ce qui doit l'être. Afin d'inverser cette tendance, il paraît opportun de tenter d'assortir au déploiement légal de l'OD certaines nouvelles mesures, de nature à rassurer ou à encourager les pêcheurs, en complément des mécanismes inscrits dans la PCP.



6 rue Alphonse Rio - 56100 Lorient - FRANCE
+33 297 83 11 69 • info@ccr-s.eu
www.ccr-s.eu

Composer avec toutes les règles comprises dans la nouvelle PCP apparaît comme un exercice compliqué au moment d'identifier des pistes non uniquement prescriptives. Il semble que l'on soit arrivé à l'heure des choix. On pourra poursuivre dans la direction classique, en reconnaissant sans le dire que la PCP ne sera sans doute pas respectée à court terme. Et qu'il faille ainsi attendre quelques années et des risques de contentieux pour que les choses évoluent, dans un contexte où le dialogue ne sera plus possible. L'autre option consiste à prendre le problème à bras le corps, poser le principe de la déclaration de toutes les captures comme l'enjeu numéro 1, et adapter ce qui doit l'être. Les réflexions qui vont suivre s'inscrivent dans le cadre de cette seconde option.

De manière simpliste, le meilleur moyen pour autoriser cette véritable révolution dans la gestion des pêches européennes aurait consisté dans le rendre possible une valorisation économique pour toutes les captures réalisées. Cela aurait nécessité la suppression des tailles minimales, une fixation des quotas reflétant les captures réelles opérées sur la période récente, intégrant donc les ex-rejets dans la fixation des TAC. Cette direction n'a pas été suivie et semble donc inimaginable à l'heure actuelle. On soulignera néanmoins que la seule suppression de toutes les tailles minimales aurait pu avoir du sens (cf le concept « Balanced Harvesting ») et qu'elle aurait de facto créée des conditions incitatives, allant dans le sens d'une déclaration de toutes les captures.

Ceci écarté donc, il importe de définir les conditions pour que raisonnablement, tout pêcheur ne soit plus obligé ou incité à dissimuler des captures, et à ramener à terre ce qui doit l'être.

Les premières réflexions doivent résider dans l'évolution de nombreuses normes, pour partie Communautaires, et sans doute pour beaucoup au niveau national, rendant encore obligatoire l'acte de rejet. On se doute que ce ne sera pas un exercice simple, d'autant qu'il devra être réalisé en l'absence de données fiables sur les captures réelles.

Ainsi:

- Tous les règlements conditionnant de manière plus ou moins directe l'utilisation des engins de pêche (régime d'effort, gestion capacité..) devraient être amendés pour qu'ils fournissent aux armateurs la plus grande souplesse possible quant à l'adaptation de leur technique et stratégie de pêche
- Le bien fondé et la délimitation des unités de gestion des TAC devraient être passés en revue (poisson sanglier dans la zone CIEM VIII..)

La priorité devrait ensuite être donnée à la mise en place de conditions permettant que l'on puisse photographier réellement le niveau de captures actuel. Deux options sont possibles :

- Soit une augmentation de la couverture des opérations de pêche à grande échelle (viser les 20% d'opération de pêche observées) avec contrôle simultané des déclarations réalisées par les navires impliqués dans les mêmes pêcheries.





6 rue Alphonse Rio - 56100 Lorient - FRANCE
+33 297 83 11 69 - info@ccr-s.eu
www.ccr-s.eu

- Soit la mise en place d'un régime exceptionnel, autorisant le débarquement et la valorisation de toutes les captures sans risque direct pour les pêcheurs.

Un « gel de l'empreinte » serait ainsi rendu possible, permettant aux gestionnaires de réaliser une adaptation sur la base d'informations plus précises.

A cette fin, des réflexions pourraient être menées sur les points suivants :

- Fermetures de pêcheries pendant le déploiement de l'OD : De manière naïve, un engagement de toutes les parties qui rendrait impossible toute fermeture de pêcheries pour définir une réelle situation initiale apparaîtrait comme une décision qui favoriserait grandement la mise en œuvre de l'OD.
- Pénalités en cas de dépassement des quotas : modifier le cadre actuel pour que d'éventuels dépassements de quotas réalisés durant une période de transition puissent être épongés durant une longue période (par exemple 2020-2030). De manière privilégiée, ces dépassements pourraient être remboursés par d'éventuelles sous-consommations de quotas. Des mécanismes pourraient aussi être imaginés pour qu'une partie du Payback soit annulée, lorsque des dispositifs sélectifs ou des augmentations de maillage sont mis en place de manière volontaire.
- Objectifs pour la fixation des Possibilités de Pêche : des réflexions pourraient sans doute être menées, afin de diminuer le plus possible tout risque de situation d'épuisement de quotas, pour les « choke species »
- Engagement des Etats Membres à revoir les mécanismes de répartition des quotas en fonction des captures réelles observées durant cette période de gel de l'empreinte
- Décalage de la date limite pour l'engagement de crédit public aux Plans de Sortie de Flotte : il apparaîtrait opportun que cette date limite soit fixée au delà du terme de cette période de gel de l'empreinte, afin de permettre une adaptation de la flotte aux possibilités de pêche réelle s'appuyant sur des données fiables
- Création d'un fond transitoire spécial pour permettre la valorisation des captures ne disposant pour l'heure pas de débouchés commerciaux (sous-taille, poisson abimé, inexistence de marchés..).

A noter que cette période de gel de l'empreinte permettrait en outre certainement un meilleur pilotage des échanges de quotas réalisés entre Etats Membres et/ou entre OP. La conduite des travaux de modifications des normes au niveau national ou régional afin de les rendre compatibles avec la réalisation de l'Obligation de Débarquement en serait aussi facilitée.



6 rue Alphonse Rio · 56100 Lorient · FRANCE

+33 297 83 11 69 · info@ccr-s.eu

www.ccr-s.eu

Perspectives

Disposer de données fiables sur les captures réellement réalisées doit être la principale priorité des gestionnaires, pour assurer une mise en œuvre effective de la Nouvelle PCP. A cette fin, il convient sans doute de compléter/corriger certains mécanismes actuellement inscrits dans le corpus réglementaire. Les pistes listées ci-dessus ne sont doute pas exhaustives. Elles sont sans doute aussi pour partie idéalistes. Un chemin médian entre l'actuel cadre de gestion, l'ensemble des dispositifs compris dans la PCP et ces mesures existent certainement...

Doc de reflexions

