

OD : ANALYSE DE LA SITUATION ET PROPOSITIONS D'ACTION

INTRODUCTION

La nouvelle Politique Commune de la Pêche (PCP) approuvée fin 2013 établissait 3 grandes nouveautés et grands objectifs pour la nouvelle période : la régionalisation de la politique de la pêche à travers les plans de gestion pluriannuels, l'obligation de débarquement (OD) de toutes les espèces soumises à un total admissible de captures (TAC) à partir du 1er janvier 2019, et parvenir au rendement maximal durable (RMD) dans les pêcheries au plus tard en 2020.

Un nouveau sujet, celui du BREXIT, a engendré des secousses dans le contexte géopolitique en Europe : cet aspect va affecter de manière imprévisible mais conséquente le cadre juridique dans son ensemble et fera qu'en 2019, le secteur de la pêche va véritablement se retrouver dans la tourmente.

Nous ne devons pas oublier 3 autres questions importantes pour l'application de la PCP :

- a) D'une part, des discussions et des démarches sont en cours à propos d'un nouveau Règlement de Mesures Techniques dans le but de simplifier toute une série de normes qui touchent le secteur et qui réglementent la majeure partie de ses activités de pêche.
- b) D'autre part, on prévoit pour cette année le début des discussions relatives à un nouveau Cadre ou Règlement de Contrôle, dans le but d'harmoniser les actions de contrôle et d'inspection, une fois que la norme actuelle aura été évaluée et qu'il aura été démontré que le niveau d'application n'est pas uniforme entre les différents pays de l'UE.
- c) Enfin, le niveau minimum d'exécution du FEMP en tant qu'outil financier destiné à soutenir la PCP, qui prouve le manque de rythme dans sa mise en oeuvre.

DIAGNOSTIC DE LA SITUATION

Nous démarrons l'année 2018, et le secteur de la pêche va être confronté à brève échéance à toute une série de questions fondamentales pour son avenir, qui à l'heure actuelle manquent totalement de clarté et auxquelles les institutions européennes n'ont pas non plus été capables d'apporter une réponse claire.

1. RÉGIONALISATION.-

Quatre (4) années ont passé depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle PCP, et dans toute l'Europe, un seul et unique Plan Pluriannuel a été approuvé, pour la Mer Baltique. Malgré le fait que la COMMISSION EUROPÉENNE nous le présente comme l'exemple duquel nous devons nous approcher, le bilan de ce que nous pouvons retirer de ses réussites est peu encourageant.

Dans le cas des eaux occidentales australes (SWW) et des eaux occidentales septentrionales (NWW), nous avons passé des années à travailler sur des propositions d'élaboration de plans pluriannuels qui puissent apporter des réponses aux spécificités de chaque région, tant pour les flottes qui en tirent leur activité que pour les principales espèces. Dans les Conseils Consultatifs, on a attendu les propositions concrètes que la COMMISSION allait faire pour chaque zone.

Fin 2017, la COMMISSION nous a annoncé qu'il y aurait un Plan unique pour toutes les eaux occidentales, ce qui démontre bien que cet objectif de "régionalisation" restera à moitié atteint et qu'il ne résoudra probablement pas les grandes différences qui existent entre les eaux occidentales septentrionales (NWW) et les eaux occidentales australes (SWW). Le secteur de la pêche n'a pas été

informé de ces questions par les Conseils Consultatifs, mais ni les États membres ni les Administrations autonomes ne peuvent nous éclairer pour savoir jusqu'où cela va aller, ni quelles seront les questions qui seront prises en compte dans l'élaboration de ces Plans, ces différents points étant des éléments fondamentaux pour pouvoir appliquer la PCP.

1. RENDEMENT MAXIMUM DURABLE (RMD).-

L'objectif du RMD consiste à arriver à une exploitation durable des ressources de la pêche, en garantissant un équilibre pour le présent et pour l'avenir entre le volume de captures et le rendement économique sur une durée indéfinie et dans des conditions environnementales constantes. Une question qui continuait à faire débat depuis son approbation était que ce RMD ne devait pas correspondre à un "point précis", mais plutôt à un rang, étant donné la relation entre les espèces dans le milieu marin, puisqu'il ne serait pas possible d'atteindre cet objectif pour toutes les espèces en même temps. Le nombre de pêcheries atteignant le RMD s'est développé d'année en année.

Les recommandations scientifiques sont essentielles, pour que les institutions européennes prennent leurs décisions quant à la répartition des possibilités de pêche des espèces soumises à des TAC. Ces évaluations devraient tenir compte de l'état biologique de la ressource et de l'impact socioéconomique de chaque pêcherie. À partir de l'expérience vécue ces dernières années, nous pouvons dire :

1-que la situation biologique a toujours pesé davantage que l'impact socioéconomique,

2-que bien que l'objectif de la PCP ait été d'arriver au RMD au 1er janvier 2020, des réductions des volumes autorisés sont décidées chaque année afin de pouvoir déjà atteindre le RMD,

3-que ces décisions restrictives ont eu un grand impact sur l'économie du secteur, en réduisant le volume des ventes possibles et avec lui sa rentabilité, en entraînant moins de perception d'impôts pour les États, en augmentant le solde négatif de la balance commerciale du poisson et du niveau d'autosuffisance sur le marché européen.

3. OBLIGATION DE DÉBARQUEMENT.-

L'OD a été mise en place lentement depuis début 2015, en commençant par les pêcheries qui présentent le moins de problèmes, comme les pélagiques (encerclement). En 2016, elle a également été appliquée aux pêcheries démersales comme le chalut de fond, les pêcheries mixtes et multi-espèces, à partir de quoi est apparue toute une série de questions auxquelles il était difficile de trouver une solution : des espèces exposées à un étranglement parce qu'elles n'avaient pas de TAC ou avaient un TAC insuffisant, ou des espèces sans intérêt commercial ou impropres à la consommation. En dépit du fait d'avoir été initié uniquement pour quelques espèces comme le colin, la langoustine ou la lotte, et d'avoir tenu compte des exemptions de minimis ou d'un taux de survie élevé, ces mesures se sont avérées insuffisantes avant l'entrée en vigueur pour toutes les espèces à partir de 2019. Une autre question toujours sans réponse concerne la destination des captures plus petites que la taille minimale réglementaire, dans la mesure où elles ne peuvent pas servir à la consommation humaine directe et où les infrastructures nécessaires à leur traitement ne sont pas créées dans les ports.

L'OD prévoyait la mise en oeuvre de mécanismes souples, selon lesquels par exemple les espèces non soumises à des quotas, ou ayant un quota de consommation, puissent être capturées sur d'autres espèces principales, mais ce fonctionnement n'a pas encore été approuvé entre la COMMISSION et les États.

Une autre question annoncée par la COMMISSION était qu'au moment de passer d'un système basé sur un TAC pour les débarquements à un système basé sur les captures, cette différence dans les volumes serait prise en compte dans le calcul des TAC, ce qui garantirait un accroissement des possibilités de pêche pour les flottes qui seraient libérées de cette OD, ce qui jusqu'à présent, ne s'est pas produit.

Enfin, nous devrions analyser si l'OD ne va pas à l'encontre de l'objectif de réalisation du RMD, c'est-à-dire que si la réglementation m'oblige à débarquer toutes les captures, je vais clairement enfreindre les recommandations pour arriver à l'équilibre dans l'exploitation. Et donc, ce qui a été décidé, c'est que les flottes qui ont la possibilité de capturer des espèces non soumises à un TAC, ou qui ont épuisé leurs options en matière de souplesse de fonctionnement, devront cesser leurs activités de pêche. Il est clair que cette règle met de côté l'impact socioéconomique du secteur, et que la situation biologique des zones de pêche prime sur l'avenir des pêcheurs.

2. LA COMMISSION EUROPÉENNE.-

Comme nous l'avons indiqué au départ, il est important de tenir compte du fait que parallèlement à la réalisation des objectifs de l'OD et du RMD, nous sommes en pleine phase de renouvellement de la principale réglementation européenne pour la mise en oeuvre de la PCP : un nouveau Règlement de Mesures Techniques et le renouvellement du Système et/ou du Règlement de Contrôle, autant d'aspects qui modifieront sans doute les modèles de fonctionnement actuels.

En ce qui concerne l'application de l'OD, une série de problèmes est apparue, que le secteur a rapportés aux États membres et dont ces derniers ont informé la COMMISSION, mais qui jusqu'à aujourd'hui sont restés sans réponse : les débarquements en-dessous de la taille minimale clairement destinés à une "consommation humaine indirecte", la nécessité de disposer dans les ports d'infrastructures permettant de traiter de manière différenciée certaines espèces ne présentant pas d'intérêt sur le plan commercial, une étude complète de chaque pêcherie et engin de pêche avec les nécessaires exemptions de minimis, des accords sur l'application des mesures de souplesse ...

En réalité, la seule modification législative d'envergure a été la variante apportée au Règlement 1380 de la PCP fin 2017, dans lequel la COMMISSION a rallongé de trois ans la validité des programmes de déchargement dans les eaux pour lesquelles elle n'avait pas approuvé de plan de gestion pluriannuel. Ce qui veut dire qu'au lieu d'apporter des réponses aux multiples questions qui restent sans réponse ou d'accorder un délai supplémentaire pour l'entrée en vigueur de ces grands objectifs (RMD et OD), elle s'accorde à elle-même un délai plus important, face au non-respect de la mise en place de la régionalisation et face à l'absence d'approbation des plans pluriannuels.

3. BREXIT.-

Et comme si l'ensemble des éléments qui précèdent n'était pas suffisant, il faut ajouter à cela les effets du BREXIT, un épisode exceptionnel de l'histoire de l'Europe avec la sortie du Royaume-Uni, aux conséquences impossibles à prévoir, qui va transformer de façon importante tout le contexte européen.

4. FONDS STRUCTURELS EUROPÉENS (FEMP).-

Le FEMP (Fond Européen et Maritime de la Pêche) doté de 6 400 M d'€ pour la période 2014-2020, est le plus petit des Fonds Structurels et d'Investissement Européens, et c'est le principal outil financier qui soutient la PCP. Ce fonds a des objectifs hétérogènes : promouvoir la pêche et l'aquaculture durable, mettre en oeuvre la PCP à travers la compilation de données et de mesures de contrôle, et une petite partie pour soutenir une politique maritime intégrée (PMI).

Le principal motif de grief du secteur de la pêche concernant l'utilisation de cet outil est que 4 années ont passé depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle PCP, et que son application est inférieure à 5%, un chiffre pratiquement symbolique. Parmi les raisons pour lesquelles ce niveau de mise en oeuvre est si bas, on peut citer, d'une part, une approbation tardive des Programmes Opérationnels des États membres et d'autre part, la complexité de la coordination de la PCP entre les différentes administrations.

Enfin, il faut souligner un autre événement financier qui aura lieu en 2020, l'entrée en vigueur du nouveau Cadre Financier Pluriannuel de l'UE qui, de surcroît, sera particulièrement conditionné par le résultat du Brexit et la sortie du Royaume-Uni, le 3e pays ayant la plus forte contribution nette au budget de l'Union, après l'Allemagne et la France.

ACTIONS POSSIBLES

En tenant compte des difficultés exposées et étant donné l'insuffisance du calendrier disponible pour une application adéquate de tous ces objectifs, nous avons trois façons d'agir possibles :

1. Mettre en place l'OD telle qu'elle est prévue dans la PCP avec prise d'effet au 1er janvier 2019 pour toutes les espèces soumises à un TAC.

Le secteur de la pêche considère que cette solution n'est pas viable parce qu'elle engendre des situations qui bloquent véritablement ses activités. Il serait nécessaire de disposer d'une analyse d'impact sur le secteur, une analyse rigoureuse par espèce et engin de pêche, et d'apporter des éclaircissements aux différentes questions qui ont été soulevées et n'ont jusqu'à présent pas obtenu de réponse (interdiction des espèces exposées à un étranglement, système de TAC insuffisant, souplesse...)

2. Annuler l'objectif de l'OD jusqu'à la résolution des grandes questions qui affectent le cadre de la PCP en Europe.

Il est possible que la COMMISSION considère que cette proposition n'est pas viable (et que ce soit également l'avis de quelques ONG écologiques), mais une part très importante du secteur de la pêche considère que nous devrions attendre de connaître les conséquences du Brexit et/ou de l'approbation des plans pluriannuels de gestion ou des nouvelles règles de mise en oeuvre de la PCP (Règlement sur les Mesures Techniques ou de Contrôle) pour aller plus loin sur l'ensemble de la législation concernant l'Obligation de Débarquement. Cette position consistera à annuler la réglementation sur l'OD telle qu'elle est établie dans la PCP et le reste des normes.

3. Une solution mixte : assouplir l'entrée en vigueur de l'OD et effectuer un travail qui aurait déjà dû être fait, à savoir une étude d'impact complète de l'OD sur toutes les espèces soumises à un TAC, des engins de pêche, des mesures de souplesse, des dispenses ...

Chercher des solutions en collaboration avec le secteur, en résolvant toutes les questions qui se sont posées au cours de ces premières années d'application, en étudiant quelques dispenses minimales pour toutes les espèces et tous les engins de pêche, en ayant un calendrier de mise en oeuvre souple, en analysant quelles espèces doivent sortir du système des TAC ...

-Il faudra probablement chercher une solution entre tous les acteurs de la PÊCHE, car la 3e proposition est considérée comme la plus adéquate.

-C'est pourquoi il est urgent que le secteur de la pêche DÉCIDE d'un positionnement en ce sens pour en faire part à ses États membres, afin qu'ils se mettent tous à travailler ensemble sur ce qui vient d'être exposé précédemment comme possible, et pour forcer les institutions européennes à adopter un nouvel accord global sur l'OD.

-Il faudrait rechercher une solution "consensuelle" à partir des différents Conseils Consultatifs.

CONCLUSION

Le secteur de la pêche devrait ANALYSER ces alternatives possibles (ou en proposer d'autres) et DÉCIDER des mesures NÉCESSAIRES en termes de SOUPLESSE pour une APPLICATION CORRECTE de

l'ENTRÉE en vigueur de l'OBLIGATION de DÉBARQUEMENT, et travailler en collaboration avec le secteur civil dans les Conseils Consultatifs ainsi qu'avec les États membres, pour parvenir à toucher les institutions européennes au cours du premier semestre 2018.

Annexe : ACTIONS CONCRÈTES POSSIBLES POUR GAGNER EN SOUPLASSE DANS CERTAINES PÊCHERIES

En raison des difficultés prévues dans la mise en application de l'OD et avec l'expérience de ce type d'exercices, voici une série de mesures concrètes destinées aux flottes pour que ces dernières puissent arriver à avoir une plus grande souplesse de fonctionnement face à la difficile entrée en vigueur de l'OD définitive.

Nous apportons en outre quelques commentaires à une série de questions qui se posent au niveau de la pêche au chalut ou de divers types de pêche, ces commentaires devant être complétés pour les autres types de flottes par rapport à leurs problématiques principales.

1. CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES (pour toutes les flottes et toutes les zones)-

1.1. Si l'exemption de minimis a été pensée pour permettre de rejeter un certain pourcentage parce que la pêche ne peut pas être sélective à 100% ou bien parce que le coût de l'OD de certaines espèces est supérieur au bénéfice que leur vente peut produire, il est évident qu'il faudrait qu'un % minimum soit associé à toutes les flottes et à toutes les espèces pour cette exemption.

1.2. Une autre question à prendre en compte concerne les espèces ayant un TAC=0 ou un TAC minimum et insuffisant, pour lesquelles il faudrait rechercher une solution globale. Certaines espèces devraient dorénavant être interdites, et pour d'autres, il faudrait opter pour le fait de les faire sortir du système des TAC.

1.3. Comme l'a annoncé le Bureau d'État chargé des rejets, il faudra supprimer les tailles commerciales minimales pour qu'il ne reste plus que les tailles biologiques minimales, et qu'elles soient en plus les mêmes dans toute l'Europe.

...

2. LA PÊCHE AU CHALUT DE FOND.-

2.1. La pêche au chalut est le meilleur exemple dans lequel on arrive à un point où il est impossible d'améliorer la sélectivité, à moins d'avoir des mailles de filet d'un format tel que la pêche ne serait absolument pas viable. Il faudrait davantage associer à ce type de pêche un % de minimis structurels plutôt que d'autres modalités de pêche.

2.2. Étant donné la grande variété d'espèces capturées, même si quelques-unes le sont dans des volumes très faibles, il serait nécessaire d'approuver un % de minimis mixte ou associé, parce qu'il sera impossible de réaliser des études pour toutes les espèces.

2.3. Un exemple de 2018 dans les eaux occidentales australes (SWW) concerne le merlan bleu. D'un côté, il s'agit d'une espèce qui a une très faible valeur commerciale; d'un autre côté, en Europe, il n'a pas de taille biologique minimale, mais en Espagne, il a une dimension commerciale. Cela signifie que c'est une espèce qui s'inscrit dans l'OD, mais qui coûte plus cher au pêcheur qu'elle ne lui rapporte.

...

3. FLOTTES MINEURES ET DIVERSES.-

3.1. Dans les FLOTTES MINEURES ET DIVERSES, on trouve toute une série de méthodes de pêche pratiquées par des embarcations de moindre envergure. Leur gros problème, c'est que ce sont des flottes très hétérogènes, avec un nombre d'espèces destiné à des utilisations très variées et par conséquent, elles ont des problématiques multiples, parce qu'il y a beaucoup d'espèces qui entrent dans le système des TAC. La solution serait d'avoir un % de minimis mixte, comme pour le chalutage.

3.2. L'une des solutions envisagées est celle de la répartition individuelle (par bateau ou par zone/flotte) pour toutes les espèces soumises à un TAC. Étant donné le nombre élevé d'unités de pêche dont on parle ici, il sera impossible d'effectuer cette répartition individuelle sans créer un cataclysme sur ce segment de flotte. Il reste donc la solution de changer de système de TAC pour passer à un autre modèle de contraintes, ou à un % de minimis qui tiendrait compte de ces particularités.

...

4. FLOTTES DE PALANGRE DE FOND ET DE PALANGRE DE SURFACE.-

4.1. Même si ce sont des pêcheries qui pratiquent un niveau élevé de sélectivité, avec le milieu marin, il ne s'agit pas d'une installation industrielle, il y a toujours des captures accessoires d'espèces pour lesquelles il n'existe pas de quota ou qui ont un quota minimum. Par conséquent, il faudrait étudier le % de minimis qui couvrirait ces débarquements d'espèces risquant l'étranglement.

4.2. La principale solution consisterait à adopter des mesures inter-espèces plus souples et à étudier lesquelles devraient sortir du système des TAC ou être dorénavant interdites.

...

5. AUTRES FLOTTES.-

En attente d'éléments complémentaires si quelqu'un peut apporter d'autres idées....