

## Étude pour PECH — La politique de la pêche de l'UE – dernières évolutions et défis à venir

### PRINCIPALES CONCLUSIONS

- La **réforme de la PCP en 2013** a marqué un tournant dans les domaines de la gestion de la pêche, de l'organisation commune des marchés et de la dimension extérieure. Tous les objectifs ne sont pas pleinement atteints, mais des avancées importantes ont été observées pour ce qui est de la dimension économique.
- La **mortalité par pêche** a été réduite, mais il semble peu probable que tous les objectifs de la PCP soient atteints d'ici 2020. L'**obligation de débarquement** est un changement de paradigme en matière de gestion de la pêche, mais elle n'a pas atteint ses objectifs jusqu'à présent.
- Une **concurrence** perçue comme «déloyale» entre les producteurs de l'Union et ceux de pays tiers pourrait nécessiter des mesures commerciales adaptées, notamment des informations permettant aux consommateurs de distinguer les produits de la mer de l'Union.
- Les **flottes et les producteurs** sont tributaires des accords d'accès et de commerce, respectivement, et certains marchés de l'Union se concentrent sur les espèces importées. Le **Brexit** offre l'occasion de réexaminer l'exploitation des stocks partagés et de coopérer davantage.
- L'Union est un acteur de premier plan naturel dans le domaine de la **gouvernance de la pêche**. Des initiatives de plus grande ampleur se heurteraient toutefois à des difficultés dans les cas où les flottes de pays tiers sont soumises à des réglementations peu strictes. L'Union européenne doit se pencher tout particulièrement sur le renforcement des capacités, les clauses figurant dans les accords de partenariat et les zones maritimes non réglementées, entre autres, afin de décourager les pratiques non durables.



La pêche est une activité économique intrinsèquement dépendante de la productivité du milieu marin. Le maintien des ressources halieutiques à des niveaux capables de soutenir l'activité de pêche nécessite de fixer des objectifs à long terme qui peuvent parfois ne pas être compatibles avec les intérêts à court terme du secteur de la pêche et avec les facteurs politiques et écono-miques. Dans l'Union européenne, l'évolution du secteur de la pêche n'est pas seulement influencée par celle de la **politique commune de la pêche** (PCP) et ses réformes, mais aussi par les conditions du marché, la disponibilité de poissons dans les eaux de l'Union et l'accès aux eaux situées en dehors de l'Union. Ces facteurs constituent des obstacles pour les décideurs politiques de l'Union.

Le présent document est un *résumé* de l'étude « *EU fisheries policy - latest developments and future challenges* ». L'étude, disponible en *anglais*, peut être téléchargée dans son intégralité à l'adresse suivante: <http://bit.ly/2k6rVSX>

L'activité économique liée au **secteur de la pêche de l'Union** apporte une contribution relativement faible à l'économie de l'Union. Ce secteur revêt toutefois une grande importance en termes de sécurité alimentaire, d'identité culturelle, d'emploi et de revenus. Les flottes de l'Union opèrent dans les eaux occidentales, la mer du Nord, l'Arctique, la mer Baltique, la Méditerranée, les régions ultrapériphériques, les eaux des pays tiers et les zones relevant du mandat des organisations régionales de gestion des pêches (ORGP).

La réforme de la politique commune de la pêche (PCP) de 2013 reflète la complexité susmentionnée. À la suite des réformes de la PCP, plusieurs mesures novatrices ont été prises dans les pêcheries de l'Union. Toutefois, la mise en œuvre des règlements sur la **gestion de la pêche**, l'**organisation commune des marchés** (OCM) et les mesures relatives à la **dimension extérieure** ont souvent donné lieu à des résultats inégaux et n'ont parfois pas permis de réaliser les objectifs généraux de la PCP. Il reste beaucoup à faire pour surmonter les échecs récents et faire face aux défis futurs posés par l'évolution des pêcheries, des marchés et de l'exploitation des ressources de pêche de l'Union au-delà des eaux de l'Union.

## Objectif

L'objectif de cette étude est d'éclairer la commission de la pêche du Parlement européen (PECH) sur les **dernières les plus récentes** concernant la PCP et de présenter les **défis** auxquels elle devrait faire face dans un avenir proche, ainsi que les mesures à prendre pour les relever.

## Résultats

### La gestion de la pêche

#### 1 Dernières évolutions

Certains progrès ont été enregistrés en matière de gestion de la pêche au cours des quinze dernières années. La mortalité par pêche a baissé et la biomasse a augmenté (Graphique 1) dans l'Atlantique du Nord-Est grâce aux plans de gestion conjointe à long terme et aux réductions de l'effort de pêche. La performance économique s'est également améliorée.

L'**obligation de débarquement** a été progressivement introduite depuis 2015, mais elle a largement échoué à atteindre ses objectifs. Les rejets n'ont pas encore été réduits, l'obligation est peu appliquée et le manque de soutien et de conformité est évident. Cela nuit également à la qualité des données de captures utilisées dans les évaluations des stocks.

Le **rendement maximal durable (RMD)** est un objectif essentiel. La difficulté à y parvenir simultanément pour tous les stocks, capturés conjointement dans des pêcheries mixtes et multispécifiques, a conduit au concept de fourchettes de RMD définies dans les **plans de gestion pluriannuels**, afin de permettre une certaine souplesse dans la fixation annuelle des totaux admissibles des captures (TAC). Toutefois, la gestion des prises accessoires reste problématique.

## 2 Défis à venir

Les améliorations apportées au contrôle et à l'application de la législation et la fixation de totaux admissibles de captures (TAC) fondés sur le RMD peuvent permettre à la PCP d'atteindre ses objectifs, mais des subventions ne doivent pas être réintroduites. Les plans de gestion multiannuels n'existant que depuis peu de temps, il est trop tôt pour tirer des conclusions sur leur contribution au renforcement de la coopération régionale. La **régionalisation** permet aux États membres de coopérer pour formuler des recommandations communes. La difficulté est de laisser une certaine place aux divergences régionales, tout en maintenant certains principes et objectifs fondamentaux de la PCP, qui sont applicables à toutes les pêcheries. La **mer Méditerranée et la mer Noire** ont toujours été laissées en dehors de la PCP; elles sont régies par des réglementations propres et soumises à des niveaux de décision multiples. Jusqu'à présent, la gestion de la pêche dans cette région est restée en grande partie inefficace. Une nouvelle gouvernance émerge dans le sillage des déclarations ministérielles «[MedFish4Ever](#)».

En l'absence de **suivi, de contrôle et de surveillance** efficaces, les objectifs de la PCP seront fragilisés. La révision actuelle du **règlement relatif au contrôle** améliorera le système de contrôle de l'Union et harmonisera les procédures entre les États membres. Les possibilités d'utiliser de **nouvelles technologies de surveillance** pour renforcer le respect de l'obligation de débarquement sont en cours de discussion. En particulier, la surveillance électronique à l'aide de caméras et de capteurs fait l'objet d'un débat approfondi. Certaines contraintes sont dues aux coûts, mais le principal obstacle vient du manque d'acceptation par le secteur de la pêche.

Il est nécessaire de mieux aligner la PCP, la directive-cadre «Stratégie pour le milieu marin» et les directives «Oiseaux» et «Habitats» dans le cadre d'une **politique de la pêche intégrée fondée sur les écosystèmes**. Les systèmes de gestion actuels ne sont pas adaptés au **changement climatique**. Les clés de répartition de «stabilité relative» ne s'adaptent pas aux variations des répartitions des poissons, ce qui conduit à des conflits et à une exploitation sous-optimale des ressources. Il est impératif de définir de nouveaux **moyens plus efficaces pour partager les possibilités de pêche**.

Trois cas sont décrits, illustrant des situations dans lesquelles la gestion des pêches est particulièrement difficile et gênée par d'autres facteurs, et où l'état des stocks est souvent alarmant. Dans la **mer Baltique**, l'écosystème marin connaît de profonds changements écologiques et la productivité du stock oriental de cabillaud est en baisse, ce qui rend sa reconstitution incertaine. Pour les petits pélagiques de la **mer Adriatique**, le manque de volonté politique et de consensus scientifique ont abouti à une quasi-absence de réglementation de la pêche, avec des augmentations considérables des captures au cours des dernières années. Pour les pêcheries mixtes de la **mer Celtique**, le problème des règlements «zéro TAC» qui entrent en conflit avec l'obligation de débarquement est encore aggravé par les risques élevés de «stocks à quotas limitants» (*choke species*).

## L'organisation commune des marchés

### 1 Dernières évolutions

Le règlement actuel sur **l'organisation commune des marchés** (OCM) vise à protéger les **producteurs** primaires, à améliorer la compétitivité du **secteur** et à lier les considérations liées au **marché** aux questions de gestion des **ressources**. La période récente a en effet été caractérisée par une forte augmentation de la rentabilité, en particulier dans le secteur de la pêche, ce qui donne à penser que certaines des mesures prises ont été couronnées de succès:

- (i) un meilleur ajustement entre les **possibilités** de pêche et les **capacités** de pêche, en raison d'une amélioration de certains stocks et d'une réduction de la taille de la flotte;
- (ii) la fin du **régime des prix de retraits**, considéré comme biologiquement et économiquement préjudiciable, afin de contribuer à l'adéquation entre l'offre et la demande;
- (iii) le **règlement sur la pêche illicite, non déclarée et non réglementée (INN)**, qui est considéré comme un très bon exemple d'initiative menée par l'Union en vue de promouvoir une pêche durable, en établissant des conditions de concurrence équitables entre les producteurs. Les premiers résultats montrent qu'il pourrait être étendu à d'autres aspects socio-économiques;
- (iv) l'élaboration systématique de **plans de production et de commercialisation**, qui tendent vers une approche davantage axée sur le marché. L'objectif est d'améliorer l'adéquation entre l'offre et la demande.

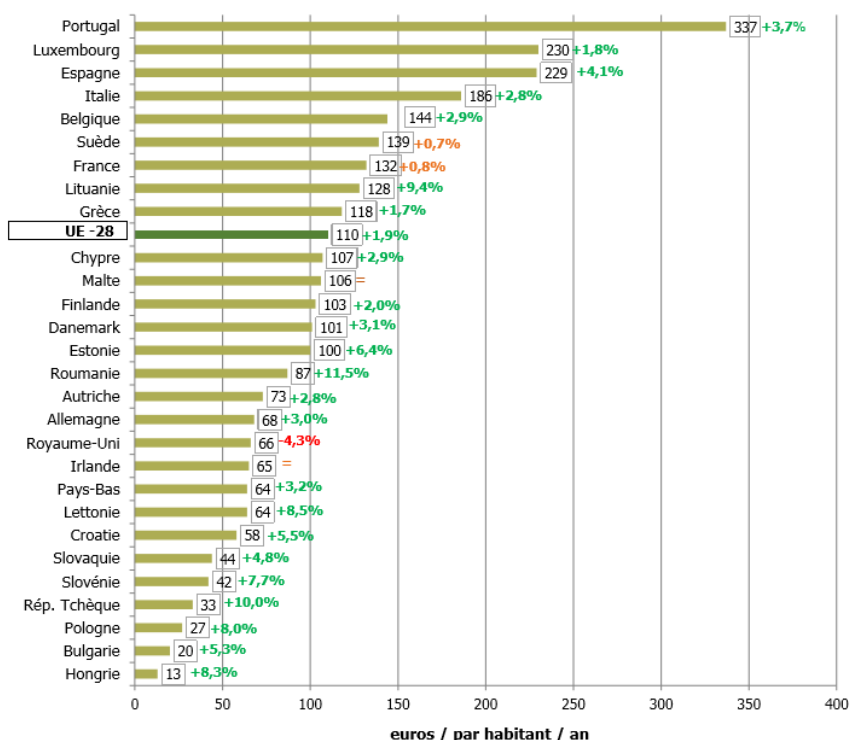
### 2 Défis à venir

Dans un contexte de **mondialisation** rampante et d'**accords de libre-échange** (ALE), l'égalité des conditions de concurrence entre les producteurs de l'UE et ceux de pays tiers reste un problème, tant pour l'aquaculture que pour certains marchés de la pêche mondialisés (par exemple, le thon). Il est essentiel de veiller à ce que toutes les **normes de l'Union en matière de durabilité**, qu'il s'agisse des conditions de travail ou des processus de production (par exemple l'alimentation des animaux), soient vérifiées.

Il est également nécessaire d'informer les consommateurs de l'origine des produits de la mer, même pour les produits transformés. C'est ce qui apparaît clairement à travers le cas d'étude concernant **l'élevage des bars et des daurades**, lorsqu'un pays tiers augmente sa part sur le marché de l'Union dans le cadre d'une union douanière. En l'absence de mesures publiques, il existe un risque de pression exercée sur les prix internationaux, d'augmentation des importations et d'exclusion potentielle de certains produits européens de leur propre marché. L'analyse du cas du bar et de la daurade suggère d'imposer des exigences concernant les **aspects environnementaux et sociaux** aux producteurs de pays tiers qui souhaitent exporter vers le marché de l'Union.

Dans un contexte où l'un des objectifs de l'OCM est de veiller à ce que **la meilleure utilisation possible soit faite de chacune des espèces** disponibles dans les eaux de l'Union, il peut parfois être difficile de trouver des voies d'accès au marché pour les espèces locales les moins connues. En effet, un nombre croissant de marchés sont fournis par un nombre limité, mais connu, d'espèces - principalement importées -, en particulier lorsque des labels (privés) spécifiques sont nécessaires. En outre, les **dépenses relatives aux produits de la mer** restent faibles dans certains pays, où la viande est la denrée préférée (Graphique 2). Si l'information des consommateurs est là aussi centrale, il pourrait être intéressant de mettre en place des initiatives publiques visant à faire ressortir la valeur de chaque produit de l'Union.

**Graphique 2: Dépenses des ménages par habitant pour les produits de la pêche et de l'aquaculture dans l'UE en 2017 et variat. en % 2017/2016 (consommation hors domicile exclue)**



Source: EUROSTAT ; « Le marché européen du poisson », p. 33, édition 2018, EUMOFA.

Afin d'améliorer la compétitivité du secteur, il importe de veiller à ce que les  **systèmes de production**  les plus efficaces soient encouragés, en tenant compte de tous les aspects de la durabilité, y compris les performances économiques, par exemple en raison de la différence entre les coûts et les prix au débarquement obtenus pour chaque méthode de pêche (Tableau 1). Cela s'applique en particulier dans le contexte des pêcheries partagées, où coexistent différentes méthodes de gestion et stratégies d'exploitation, y compris entre différents États membres. Les  **eaux occidentales**  montrent combien il est important d'examiner la question des règles d'accès dans le cadre d'une pêcherie mixte partagée, ce qui est particulièrement pertinent dans le contexte du  **Brexit** . Les  **organisations de producteurs**  (OP) ont quant à elles un rôle essentiel à jouer dans ce type de pêcheries, par exemple en facilitant les systèmes de coopération formels ou informels entre les organisations de producteurs. La future évolution des pêcheries mixtes doit également tenir compte des spécificités de la  **pêche artisanale** , en particulier en ce qui concerne l'article 17 du règlement PCP, lequel demande l'inclusion de critères environnementaux et sociaux dans la définition des possibilités de pêche.

**Tableau 1: Prix moyens au débarquement du bar par segment de flottille (2000-2015)**

| Segment de flotte            | Prix au débarquement (EUR/kg) |
|------------------------------|-------------------------------|
| Métiers de l'hameçon         | 14,0                          |
| Flotte polyvalente           | 11,9                          |
| Fileyeurs                    | 9,0                           |
| Chalut de fond à panneaux    | 8,6                           |
| Chalutiers mixtes pélagiques | 8,0                           |

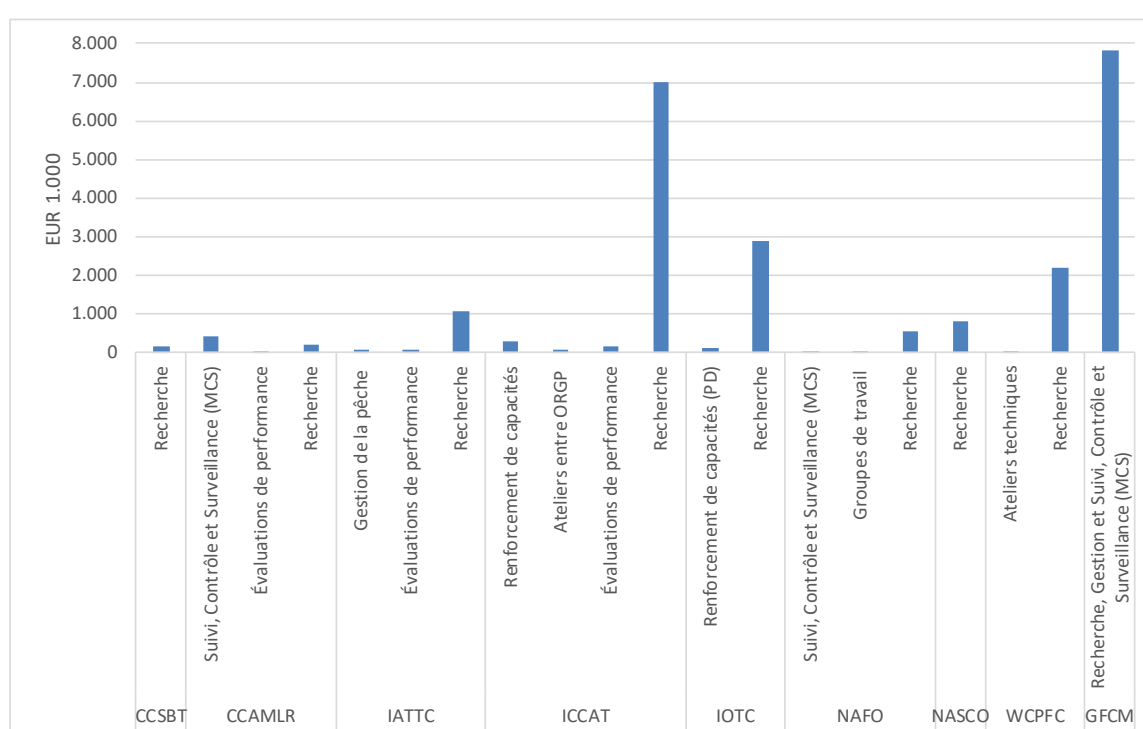
Source: Élaboré par l'auteur à partir des données de Daurès et

## La dimension extérieure

### 1 Dernières évolutions

L'Union européenne est un acteur de premier plan dans les ORGP; elle propose activement des **mesures de conservation et de gestion** et apporte un soutien financier (Graphique 3). Elle a également conclu de nombreux **accords de partenariat dans le domaine de la pêche durable** (APPD), garantissant l'approvisionnement de son marché et fournissant un soutien sectoriel aux États côtiers. Le règlement européen sur la **gestion durable des flottes de pêche extérieures** tente de renforcer l'efficacité du contrôle des opérations au-delà des eaux de l'UE. Toutefois, cet engagement ne donnera pas forcément de bons résultats si d'autres flottes sont soumises à des réglementations moins strictes. Ce règlement établit des exigences communes en matière d'admissibilité pour les navires de l'UE opérant à l'étranger, y compris les accords directs conclus entre les sociétés des États membres et les pays tiers.

**Graphique 3: Contribution de l'UE aux ORGP pour la période 2014-2017**



Source: Élaboré par l'auteur à partir des données de l'Union européenne

Remarque: [CCSBT](#) = Commission for the Conservation of Southern Bluefin Tuna; [CCSAML](#) = Convention for the Conservation of Antarctic Marine Living Resources; [IATTC](#) = Inter American Tropical Tuna Commission; [ICCAT](#) = International Commission for the Conservation of Atlantic Tunas; [IOTC](#) = Indian Ocean Tuna Commission; NAFO = Nord Atlantic Fisheries Organization; [NASCO](#) = North Atlantic Salmon Conservation Organization; [WCPFC](#) = Western and Central Fisheries Commission; [GFCM](#) = General Fisheries Commission for the Mediterranean Sea

La **pêche INN** représente un défi qui exige des efforts de coopération entre les différents pays. Le règlement INN de l'Union a mis en place divers mécanismes visant à restreindre l'accès des produits INN à ses marchés. Les **transbordements en mer** constituent eux aussi un problème qui favorise la pêche INN. L'Union européenne a encouragé l'interdiction du transbordement en mer dans diverses ORGP, bien qu'elle se soit heurtée à l'opposition d'autres parties.

Les **pratiques de pêche non durables** constituent une menace pour les ressources ciblées et non ciblées. L'Union a présenté aux ORGP des projets de propositions sur l'interdiction de l'**enlèvement des nageoires** et des **filets maillants dérivants** à grande échelle, mais ils ont été acceptés de manière inégale. Une **capacité** de pêche importante implique un risque pour les poissons et un gaspillage de ressources économiques. Les actions visant à réduire la capacité de pêche figurent parmi les priorités de nombreuses ORGP. Les revendications légitimes des États en développement, qui souhaitent développer leurs activités de pêche, demeurent l'une des principales contraintes. Le sujet a été proposé par l'Union européenne à diverses ORGP.

Les pays en développement souffrent d'un **manque de capacités institutionnelles** pour contrôler l'expansion de leurs activités de pêche et surveiller leurs activités dans leurs zones économiques exclusives. Le manque de capacités scientifiques empêche également la communication de données appropriées et la participation aux travaux scientifiques. En ce qui concerne les APPD, les États côtiers peuvent ne pas avoir les moyens de déterminer les excédents et de mener des activités de suivi, de contrôle et de surveillance. L'Union contribue actuellement à des initiatives de renforcement des capacités, par exemple, en formant des inspecteurs d'Afrique occidentale, sous l'égide du **Fonds européen de développement** (FED).

## 2 Défis à venir

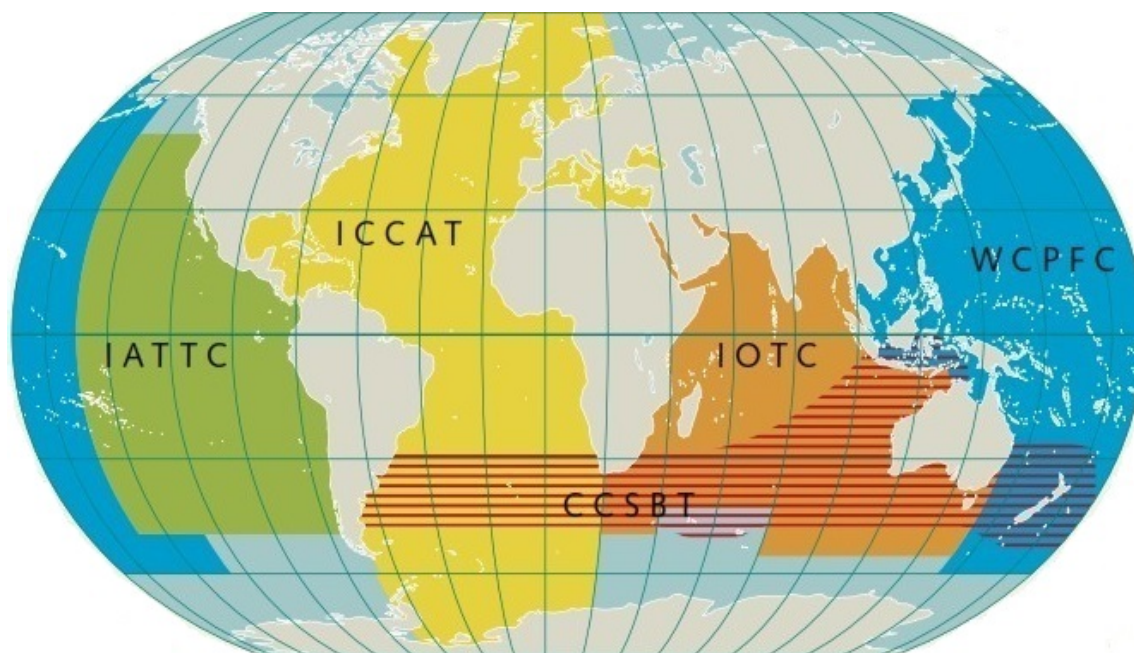
Les **nouvelles technologies** offrent des résultats prometteurs pour décourager la pêche INN. Des efforts concertés et des recherches solides sont nécessaires pour établir un juste **équilibre** entre la **capacité** de pêche et les **possibilités** de pêche dans les **ORGP**. La **viabilité sociale** (conditions de travail, santé et sécurité, par exemple) gagne en importance. Les ORGP sont bien placées pour promouvoir ce processus, qui nécessite une coordination avec les organisations maritimes et les organisations professionnelles. Des **critères d'attribution** doivent être élaborés de façon à garantir une répartition équitable des possibilités de pêche entre les parties aux ORGP. L'attribution ne se fonde pas uniquement sur les captures historiques, mais devrait également prendre en compte des facteurs socio-économiques, la conformité et les incidences écologiques, entre autres. Les ORGP s'attachent à définir des critères d'attribution, mais la route est encore longue pour parvenir à un consensus et concrétiser le processus.

Lorsque l'on se penche sur les **APPD**, on s'aperçoit qu'un certain nombre d'États côtiers africains manquent cruellement de capacités scientifiques. En outre, les États côtiers ne sont pas en mesure de définir quel est l'excédent s'ils ne disposent pas de données relatives aux captures provenant des différentes flottes. L'analyse de l'**ORGP pour les thonidés** (Graphique 4) met en évidence la nécessité d'interdire les transbordements en mer pour lutter contre la pêche INN. L'Union européenne a présenté un projet de proposition pour les thonidés tropicaux dans l'Atlantique, qui a été rejeté par certaines parties. Il convient d'interdire les **pratiques de pêche destructrices**.

L'Union a encouragé avec succès l'interdiction des grands **filets dérivants** dans l'océan Indien.

Les atouts institutionnels et économiques de l'Union européenne la placent en bonne position pour prendre les rênes de la **gouvernance internationale de la pêche**. Toutefois, il est nécessaire d'assurer la coordination entre les différents fonds de l'Union et avec les autres donateurs. Les grandes zones marines souffrent de l'absence d'ORGP, en particulier au large des côtes de l'Afrique de l'Ouest, et requièrent une coordination internationale. Enfin, le Brexit offre à l'Union européenne et aux États côtiers la possibilité de coopérer pour fixer des quotas sur la base d'un attachement zonal des stocks. En vertu du droit de la mer, la coopération est très importante pour la gestion des stocks transfrontaliers. L'exploitation unilatérale ne peut conduire qu'à une surpêche.

**Graphique 4: Les Organisations régionales de gestion des pêches (ORGP) pour les thonidés**



Source: World Ocean Review

Note: [IATTC](#) = Inter American Tropical Tuna Commission; [ICCAT](#) = International Commission for the Conservation of Atlantic Tunas; [CCSBT](#) = Commission for the Conservation of Southern Bluefin Tuna; [IOTC](#) = Indian Ocean Tuna Commission; [WCPFC](#) = Western and Central Fisheries Commission

## Pour en savoir plus

Ce résumé peut être consulté dans les langues suivantes: allemand, anglais, espagnol, français et italien. L'étude, disponible *en anglais*, et les résumés peuvent être téléchargés à l'adresse suivante: <http://bit.ly/2k6rVSX>

Pour de plus amples informations sur la recherche du département thématique pour la commission PECH: <https://research4committees.blog/pech/>

 Follow @PolicyPECH

**Clause de non-responsabilité et droits d'auteur:** les opinions exprimées dans le présent document sont celles des auteurs et ne reflètent pas nécessairement la position officielle du Parlement européen. La reproduction et la traduction sont autorisées, sauf à des fins commerciales, moyennant mention de la source, information préalable du Parlement européen et transmission d'un exemplaire à celui-ci. © Union européenne, 2019.

© L'image figurant à la page 1 est utilisée sous licence de Shutterstock.com

Directeur de recherche: Marcus BREUER    Assistance éditoriale: Mariana VACLAVOVA

Contact: [Poldep-cohesion@ep.europa.eu](mailto:Poldep-cohesion@ep.europa.eu)

Ce document est disponible sur l'internet à l'adresse suivante: [www.europarl.europa.eu/supporting-analyses](http://www.europarl.europa.eu/supporting-analyses)