



PARLEMENT EUROPÉEN

2009 - 2014

Commission de la pêche

30.1.2012

DOCUMENT DE TRAVAIL

sur la petite pêche et la réforme de la politique commune de la pêche

Commission de la pêche

Rapporteur: João Ferreira

DT\890342FR.doc

PE480.675v01-00

FR

Unie dans la diversité

FR

Bien qu'il n'existe pas de définition universellement reconnue de la "petite pêche", la réalité qui est généralement désignée par ce concept, ou par d'autres qui sont similaires mais non synonymes, comme la "pêche artisanale", rassemble un certain nombre de caractéristiques communes relativement consensuelles, qui sont confirmées par diverses études scientifiques.

Le concept de "petite pêche" recouvre des flottes, des engins et des types de pêche qui peuvent être passablement différents, en fonction des États membres et des zones de pêche. En dépit de ces différences, ils partagent un ensemble de caractéristiques communes, qui les rapproche et qui les distingue de ce que l'on qualifie habituellement de "pêche à grande échelle" (notamment la pêche industrielle).

Les caractéristiques normalement associées à la petite pêche sont, entre autres: un lien étroit avec l'économie, la structure sociale, la culture et les traditions des localités et des communautés côtières; le fait que les activités de pêche s'effectuent relativement près de la côte et que le séjour en mer soit assez court; une composante directe de travail humain plus élevée, c'est-à-dire l'utilisation d'une plus grande quantité de main-d'œuvre par unité de capture; une consommation de carburant moins élevée par unité de capture; l'utilisation d'engins plus sélectifs, susceptibles de produire un impact moindre sur les ressources marines vivantes; une association plus étroite entre le pêcheur, les ressources et la communauté à laquelle il appartient – ce qui est de nature à faciliter la perception de l'importance de la bonne conservation des ressources; l'intégration dans des structures de commercialisation plus simples et dans des chaînes d'approvisionnement plus courtes, le poisson étant principalement destiné à être consommé frais; la prépondérance, parmi les opérateurs, des micro-entreprises, petites et moyennes entreprises ou entreprises familiales.

Comme le mentionnent diverses résolutions du Parlement européen, parmi lesquelles la résolution du 15 juin 2006 sur la pêche côtière et les problèmes rencontrés par les populations tributaires de la pêche, et la résolution du 25 février 2010 sur le livre vert sur la réforme de la politique commune de la pêche, la petite pêche, y compris la pêche artisanale et (au moins certains types de) pêche côtière, présente des caractéristiques et des problèmes spécifiques, qui la différencie de la pêche à grande échelle, de nature industrielle. De ce fait, ces deux grands segments doivent faire l'objet d'un traitement différencié, et être soumis à des régimes ou des modèles de gestion adaptés à leurs caractéristiques et à leurs problèmes spécifiques. Un modèle unique et uniforme ne convient pas pour traiter des réalités substantiellement différentes.

II

Il importe d'évaluer dans quelle mesure les propositions de la Commission européenne en matière de réforme de la politique commune de la pêche (PCP) reconnaissent ou non les spécificités de la petite pêche et dans quelle mesure les instruments de gestion qu'elles définissent sont adaptés pour répondre aux besoins et aux problèmes auxquels est confronté ce segment des flottes de pêche.

Proposition de règlement de base de la PCP

À l'encontre de la position que défendent une part importante du secteur, les associations de pêcheurs et d'armateurs, les diverses organisations liées à la petite pêche et qui en connaissent la réalité, certains conseils consultatifs régionaux et le Parlement européen lui-même dans plusieurs de ses résolutions, la Commission européenne a décidé de ne pas consacrer un régime spécifique à la petite pêche.

Il apparaît que les particularités de la petite pêche ne sont pas dûment prises en compte dans la proposition de la Commission européenne, qui n'offre pas non plus de réponse adéquate à divers problèmes auxquels ce segment d'activité est actuellement confronté.

La définition des objectifs de conservation des ressources – dont la nécessité générique n'est pas contestée, bien au contraire – ne s'accompagne pas de la définition d'objectifs économiques et sociaux. La dimension socio-économique de la politique de la pêche passe ainsi à la trappe. Il s'agit d'une question particulièrement importante pour la petite pêche, compte tenu de la situation socio-économique difficile qui est la sienne.

La proposition de la Commission européenne continue à aller dans le sens d'une gestion centralisée de la PCP, ce qui se traduit souvent par des lignes directrices déconnectées de la réalité, qui sont mal comprises par le secteur (qui ne participe pas à leur discussion et à leur élaboration), dont la mise en œuvre est difficile et dont les résultats sont souvent contraires à ceux escomptés. Le chapitre relatif à la "régionalisation" ne garantit pas la gestion de proximité souhaitée et nécessaire – qui apporte indéniablement les meilleures réponses aux besoins de la petite pêche.

La proposition d'instaurer un régime de quotas individuels transférables, à caractère obligatoire dans tous les États membres, constitue un aspect plus préoccupant encore de la proposition de la Commission européenne. Une fois de plus, on ne tient pas compte de la grande diversité qui caractérise la réalité de la pêche dans l'Union européenne, en proposant un régime unique d'accès aux ressources, à caractère contraignant. L'application de ce régime, de la façon proposée, aura des conséquences profondément négatives sur la petite pêche.

Reconnaissant certaines de ces conséquences négatives pour la petite pêche, et notamment la concentration inévitable de la propriété des quotas de pêche et du droit de pêcher entre les mains des opérateurs dont le poids économique et financier est le plus élevé, la Commission européenne propose d'exclure du régime des quotas individuels transférables les embarcations de moins de 12 mètres, dans la mesure où elles n'utilisent pas d'engins traînants. Ces critères ne concernent pas une part importante de ce qui est considéré comme la "petite pêche", selon un large consensus dans le secteur ou dans la communauté scientifique.

La Commission européenne adopte ainsi une définition de la "petite pêche" qui est réductrice et déconnectée de la réalité. Les clauses de sauvegarde auxquelles la proposition de règlement fait référence ne sont pas susceptibles d'adoucir ses impacts sur la petite pêche. Dans chaque pays, ceux-ci seront d'autant plus négatifs que la part de la petite pêche dans la flotte nationale est grande.

La Commission européenne insiste sur une définition générique de la "surcapacité", sans préciser concrètement, de façon détaillée et quantifiée, où cette surcapacité existe: dans quels États membres, dans quels segments de flotte et pour quels types de pêche. En outre, elle préconise de laisser le marché, par l'intermédiaire du régime des quotas individuels transférables, décider où la réduction de la flotte souhaitée va se faire, plutôt que de fixer des critères de durabilité environnementale, sociale et économique. L'expérience d'autres pays démontre que, avec un système de droits ou de quotas transférables, la réduction du nombre d'embarcations a été la plus marquée dans les segments de la flotte dont l'impact sur l'environnement est le moins élevé et qui créent le plus d'emplois.

Proposition d'organisation commune des marchés (OCM)

L'un des principes fondateurs de la réforme de la PCP proposée par la Commission européenne consiste à réduire son financement public et à l'aligner de façon croissante sur le marché (COM(2011)0417). Ne reconnaissant aucunement les spécificités de la petite pêche dans ce domaine, elle préconise un secteur de la pêche "opérant aux conditions du marché". Elle ajoute que les "secteurs de la pêche et de l'aquaculture doivent fonctionner de manière efficace et disposer d'une bonne assise financière sans avoir besoin d'aides publiques".

Cette conception ne tient pas compte des caractéristiques, des spécificités et des problèmes rencontrés par la petite pêche.

Le démantèlement des instruments publics de régulation des marchés existants, ou leur maintien à des niveaux manifestement insuffisants, compromettra la réalisation des objectifs de l'OCM, dans le cas de la petite pêche, comme cela se passe déjà aujourd'hui, notamment la garantie de stabilité des marchés des produits de la pêche et de revenus équitables pour les producteurs.

Les organisations de producteurs (instrument sur lequel repose l'OCM), en matière de petite pêche, sont fragiles ou inexistantes dans divers États membres, ce qui entrave la pleine intégration de la petite pêche dans l'OCM.

La proposition de la Commission européenne ignore les besoins suscités par la grande diversité des structures de production/commercialisation, de distribution et de transformation, des prix et des habitudes de consommation dans les différents États membres.

On constate l'absence de mesures destinées à résoudre certains des principaux problèmes auxquels la petite pêche doit faire face, notamment en ce qui concerne l'amélioration du prix de première vente du poisson et la promotion d'une répartition juste et adéquate de la valeur ajoutée sur l'ensemble de la chaîne de valeur du secteur.

Proposition de Fonds européens pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP)

En s'abstenant de financer la construction de nouveaux ports, de nouveaux lieux de débarquement et de nouvelles criées, la Commission européenne, une fois de plus, ne tient pas compte de la réalité de la petite pêche et de sa diversité dans les États membres. Son choix résulte, encore une fois, d'une définition générique, non fondée, non détaillée et non

quantifiée de la "surcapacité" et ignore les carences profondes en infrastructures qui existent dans divers États membres et qui touchent particulièrement la petite pêche.

L'arrivée de nouveaux pêcheurs dans l'activité, garantie de rajeunissement du secteur, revêt une importance capitale pour assurer la vitalité de la petite pêche et, par là, des communautés côtières qui en dépendent le plus. La formation professionnelle, la modernisation de la flotte et l'amélioration des diverses infrastructures de soutien sont tout aussi importantes, pour des raisons de sécurité et de durabilité environnementale, économique et sociale. Le nouveau FEAMP ne semble pas tenir suffisamment compte de ces besoins.

L'obtention de données sur l'état des ressources halieutiques et, de façon générale, sur l'état des écosystèmes marins constitue une condition préalable pour une gestion durable, fondée sur des connaissances. Le nouveau FEAMP ne prévoit pas, comme il serait nécessaire, l'augmentation du financement communautaire à cet égard, une part substantielle de l'effort financier (50 %) restant assurée par les États membres.

Il est positif que le nouveau FEAMP puisse soutenir une diversification des activités économiques dans les communautés côtières les plus dépendantes de la pêche. Ces activités devront toutefois être envisagées dans une logique de complémentarité et non de substitution à l'activité de pêche. Cette optique devrait être clairement reflétée dans la proposition de la Commission européenne, alors que celle-ci va plutôt dans le sens opposé.

La proposition de la Commission ne prévoit pas de mesures garantissant l'attribution d'un montant minimal, substantiel, de ressources à la petite pêche. On court ainsi le risque qu'une grande majorité des aides soient dispersées dans d'autres secteurs, soit de la pêche (grands opérateurs), soit dans les divers nouveaux domaines que ce fonds doit couvrir.

III

De par ses caractéristiques et son poids dans l'ensemble du secteur dans divers États membres, la petite pêche, y compris la pêche artisanale et des segments de la pêche côtière, revêt une importance fondamentale pour la réalisation de ce que devraient être les objectifs primordiaux de toute politique de la pêche: garantir l'approvisionnement public des populations en poisson et le développement des communautés côtières, en promouvant l'emploi et l'amélioration des conditions de vie des professionnels de la pêche, tout en assurant la durabilité et la bonne conservation des ressources.

La proposition de réforme de la PCP présentée par la Commission européenne n'accorde pas à la petite pêche l'attention et l'importance qu'elle mérite et qui seraient nécessaires. D'autre part, certains des instruments de la réforme – comme le régime de quotas individuels transférables, à caractère obligatoire – peuvent entraîner des conséquences profondément négatives pour la petite pêche. Il s'impose donc d'adopter une autre optique à l'égard de la petite pêche, de ses problèmes mais aussi de son potentiel, qui doit se traduire par un ensemble de modifications aux trois piliers de la réforme: le règlement de base, le règlement de l'OCM et l'instrument financier de concrétisation de la PCP (le FEAMP).

La définition de la petite pêche doit tenir compte d'un ensemble de critères, au-delà du critère strict de taille. Parmi eux, il est indispensable de tenir compte de l'impact de la flotte et des engins de pêche sur l'écosystème marin, des caractéristiques de l'unité économique qui exploite les ressources et de la composition de l'équipage, ainsi que de la destination finale du poisson. Sur la base de ces critères généraux, la définition devra être suffisamment souple pour tenir compte de la grande diversité des situations dans les États membres et les régions de pêche.

La réforme de la PCP devra garantir les conditions d'une gestion de proximité effective – qui correspond le mieux aux besoins de la petite pêche. Cette gestion, une fois définis les objectifs à caractère général, devra disposer d'une grande liberté et d'une large autonomie pour se doter des instruments les plus adaptés à la réalisation des objectifs en question, compte tenu des spécificités locales, régionales et nationales.

Nous sommes donc opposés au caractère contraignant de l'application du système de quotas individuels transférables, la décision sur son adoption ou non devant être laissée aux États membres. Ceux-ci doivent avoir la latitude de décider de l'attribution du droit d'accès aux ressources de la pêche, ainsi que des règles de gestion les plus adaptées aux particularités des flottes, des types de pêche et des ressources.

Outre l'aspect quantitatif de la flotte, il convient de tenir compte de son aspect qualitatif. La réforme de la PCP devra encourager l'amélioration de la durabilité de la flotte, sur les plans environnemental, économique et social. Cet objectif est en contradiction avec une réduction générale de la capacité des flottes déterminée uniquement par les critères du marché, à la suite de la mise en œuvre du système de quotas individuels transférables. Ce système favorisera les opérateurs dont le poids économique et financier est le plus élevé, et pas nécessairement ceux qui présentent un caractère de durabilité à la fois sur les plans social et environnemental.

Il convient au contraire de stimuler une évolution du profil des flottes qui donne la préférence aux segments et aux opérateurs qui utilisent des engins de pêche ayant un impact moindre sur les ressources, et qui présentent des avantages plus importants pour les communautés dans lesquelles ils s'inscrivent, en termes de création d'emplois et de qualité de ces emplois.

Compte tenu des objectifs susmentionnés, les États membres devront élaborer des stratégies nationales pour le secteur de la pêche, dans une perspective temporelle plus ou moins élargie, qui devront faire l'objet d'une discussion et d'une concertation entre les États membres, en particulier sur les cas où les flottes de différents États membres opèrent dans les mêmes eaux. La mise en œuvre de ces stratégies devra faire l'objet d'évaluations périodiques. Celles-ci pourront donner des indications et fournir des orientations pour une meilleure adaptation des stratégies aux objectifs déterminés. La Commission européenne devra suivre et soutenir ce processus.

Le nombre élevé d'embarcations concernées et la grande diversité des engins et des types de pêche suscitent des exigences et des défis considérables pour la gestion de la petite pêche. La disponibilité de l'information est cruciale pour l'efficacité de la gestion. Il est nécessaire de disposer de davantage d'informations, de meilleure qualité, sur la petite pêche, faute de quoi il sera difficile d'améliorer la gestion.

La Commission européenne, en articulation avec les États membres, devra procéder à un relevé exhaustif et rigoureux de la dimension, des caractéristiques et de la répartition des segments de la petite pêche. Il importe de mieux connaître où, quand et comment les différents segments de la petite pêche exercent leur activité. Ces informations devront servir de support à une gestion de proximité fondée sur les connaissances. Il est à cet effet indispensable d'accroître l'effort communautaire de financement de l'acquisition, du traitement et de la mise à disposition de cette information.

IV

Il convient également de tenir compte des questions suivantes pour la réforme de la PCP, en particulier dans les différentes propositions de règlement.

Programme communautaire spécifique de soutien à la petite pêche

Il convient d'envisager l'élaboration d'un programme communautaire de soutien à la petite pêche qui vise, en articulant divers instruments, en particulier sur le plan financier (comme le futur FEAMP, l'OCM et d'autres), à répondre aux problèmes spécifiques de ce segment et à soutenir une gestion de proximité, durable, de la pêche concernée.

Un montant minimum de ressources du nouveau FEAMP devra être assuré à la petite pêche, pour financer des actions, notamment dans les domaines suivants: rénovation et modernisation des flottes, en vue d'améliorer leurs conditions de sécurité et leur durabilité économique et environnementale (sélectivité des engins, efficacité énergétique, etc.); cohésion du tissu économique et social des communautés côtières les plus dépendantes de la petite pêche, soutien aux activités associées à la pêche, en amont ou en aval; diversification (et non substitution) des activités de pêche, en développant des activités complémentaires.

Il conviendra de privilégier les projets présentant des solutions intégrées, qui profitent à l'ensemble des communautés côtières, aussi largement que possible, plutôt que ceux qui ne profitent qu'à un nombre réduit d'opérateurs. Leur accès devra être garanti aux pêcheurs et aux familles et non uniquement aux armateurs.

Ce programme devra favoriser l'indispensable rajeunissement du secteur, avec l'entrée de jeunes dans l'activité, en contribuant notamment à répondre aux besoins de formation professionnelle et de démarrage de l'activité. Les activités développées à terre devront être dûment prises en compte et valorisées. Le rôle des femmes dans la pêche devra être reconnu et valorisé.

Régime différencié pour la petite pêche

La petite pêche devra bénéficier d'un traitement différencié par rapport à la pêche à grande échelle et aux flottes de nature plus industrielle. La meilleure façon de défendre la petite pêche, tout en assurant une gestion efficace et durable, passe par une division des deux types de pêche dans l'espace. En fonction de l'expérience de chaque État membre, des zones pourront être définies dans lesquelles l'accès sera réservé à la petite pêche.

Des mécanismes devront être créés pour assurer la reconnaissance des "externalités positives" qui sont suscitées par la petite pêche et ne sont pas rémunérées par le marché – que ce soit au niveau environnemental ou au niveau de la cohésion économique et sociale des communautés côtières.

Zone de pêche réservée d'accès exclusif

La délimitation aux 12 milles d'une zone de pêche réservée d'accès exclusif pour les flottes des États membres a constitué une expérience positive. Il convient de consacrer et de développer ce principe du point de vue de la petite pêche, en tenant compte de la contribution qu'elle apporte à la durabilité des écosystèmes marins côtiers et des avantages qu'elle offre aux activités de pêche traditionnelles et au maintien des communautés de pêcheurs.

Cette expérience devra être élargie, en étendant la zone de pêche réservée d'accès exclusif aux zones contiguës aux 12 milles, sur la base de la plate-forme continentale. Dans le cas des régions ultrapériphériques, cette zone devra couvrir la totalité de la zone économique exclusive, c'est-à-dire passer de 100 à 200 milles.

Organisation commune des marchés

Compte tenu des problèmes existants, la révision de l'OCM devra augmenter sa contribution en vue de garantir les revenus du secteur, la stabilité des marchés, l'amélioration de la commercialisation des produits de la pêche et l'augmentation de leur valeur ajoutée. Cette optique est incompatible avec le démantèlement des instruments publics existants de régulation des marchés. Au contraire, la situation que connaît le secteur, en particulier la petite pêche, exige une réforme ambitieuse, qui renforce les instruments de l'OCM pour réaliser ces objectifs.

Des mécanismes devront être créés pour améliorer le prix de la première vente, de façon à ce que les pêcheurs en tirent profit, grâce à une augmentation de la rémunération de leur travail. Ces mécanismes devront assurer une répartition juste et adéquate de la valeur ajoutée sur l'ensemble de la chaîne de valeur du secteur, en réduisant les marges des intermédiaires, en valorisant les prix payés à la production et en maîtrisant les prix payés par le consommateur final.

L'évolution des marchés des produits de la pêche et de l'aquaculture a accentué la nécessité d'un contrôle et d'une certification rigoureux des produits de la pêche qui entrent sur le marché communautaire, y compris les importations, pour garantir qu'ils proviennent d'une pêche durable, et, dans le cas des produits importés, qu'ils respectent les mêmes exigences que celles auxquelles les producteurs communautaires sont soumis – par exemple en ce qui concerne l'étiquetage, la traçabilité, les règles phytosanitaires et les tailles minimales – afin d'établir un régime d'égalité sur le marché communautaire.

La possibilité de fixer un prix minimum pour les captures accessoires et hors quotas, conformément à la proposition de la Commission européenne, pourra constituer une façon de promouvoir la fin des rejets, dans la mesure où l'on veille à ce que ce prix minimum ne constitue pas en soi une incitation à des pratiques non durables.

Mécanismes d'urgence

Compte tenu des caractéristiques irrégulières de l'activité et des faiblesses structurelles qu'elle présente, la petite pêche est plus exposée que les segments de la flotte considérés comme plus compétitifs à des types déterminés d'impacts extérieurs ou à des modifications subites de la disponibilité des ressources. Cette situation est aggravée par l'instabilité actuelle des marchés des produits de la pêche, par la faiblesse des prix de première vente du poisson et par la tendance à l'augmentation du coût des facteurs de production, en particulier les carburants.

Il convient donc d'envisager de créer des mécanismes spécifiques de soutien, à mettre en œuvre dans des situations d'urgence, telles que catastrophes naturelles, augmentation subite du prix des carburants ou arrêt d'activité en raison des plans de reconstitution des stocks.

Repos biologiques

Il convient de reconnaître et de soutenir le rôle des repos biologiques, qui constituent un moyen important de préservation des ressources de pêche dont l'efficacité est prouvée, et un instrument essentiel pour une gestion durable de la pêche. L'instauration de périodes de repos biologique, à des phases critiques déterminées du cycle de vie des espèces, permet une évolution des stocks compatible avec le maintien de l'activité de pêche en dehors de la période de repos.

Dans ces conditions, il est équitable et nécessaire d'envisager l'attribution d'un type d'aide aux pêcheurs pendant la période d'inactivité.

Participation à la gestion

Il convient de reconnaître les difficultés d'organisation de la petite pêche et d'accorder davantage d'attention à la question de la participation des professionnels de ce segment à la gestion, à la définition et à la mise en œuvre des politiques de pêche.

Il importe de soutenir davantage les groupes de pêcheurs et les organisations professionnelles disposées à partager la responsabilité de l'application de la PCP, dans une perspective de plus grande décentralisation.